

POLÍTICA CRIMINAL E INSEGURIDAD: SOLUCIONES CON ENFOQUE DE JUSTICIA RESTAURATIVA

ELÍAS MAURICIO MONROY MORA*



CRIMINAL POLICY AND INSECURITY: SOLUTIONS WITH A RESTORATIVE JUSTICE APPROACH

RESUMEN

Este artículo analiza críticamente la política criminal colombiana desde los postulados constitucionales del Estado social y democrático de derecho, para destacar la brecha entre su diseño formal y su efectividad material. A partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional –en especial la Sentencia T-762 de 2015– y de indicadores empíricos sobre noticias criminales, hacinamiento carcelario, percepción de inseguridad y cifra oculta del delito, se evidencia una tendencia a la expansión punitiva: aumento de penas, uso intensivo de la prisión preventiva y respuestas reactivas que debilitan los principios de mínima intervención y subsidiariedad. Aunque existen órganos técnicos y planes de política criminal, persisten problemas de coherencia, sostenibilidad y articulación institucional, alimentados por dinámicas de populismo penal y déficit de evidencia para orientar decisiones. En este contexto, se propone fortalecer la justicia restaurativa como enfoque estructural –no meramente complementario– capaz de aportar reparación, verdad, resocialización y prevención, con mayor compatibilidad con la dignidad humana y los fines constitucionales del *ius puniendi*. Se concluye que una política criminal legítima requiere priorizar alternativas a la prisión, robustecer capacidades institucionales y consolidar estrategias preventivas y restaurativas basadas en datos.

* Abogado con profundización en derecho penal (Universidad Santo Tomás). Becario en pregrado. Reconocimiento de tesis meritoria por el trabajo de grado: Punibilidad de delitos financieros: crítica dogmática. Especialista en Pedagogía para la Educación Superior (Universidad Santo Tomás). Candidato a Magíster en Derecho Penal (Universidad Santo Tomás, en convenio con la Universidad de Barcelona, España). Doctorando en Derecho (Universidad Santo Tomás). Curso de Gestión de Riesgos Corporativos (Universidad de los Andes). Curso de Transparencia, Integridad y Lucha Contra la Corrupción (Departamento Administrativo de la Función Pública); e-mail [eliasmonroy@usantotomas.edu.co], ORCID [<https://orcid.org/0000-0001-8671-7106>].

Palabras clave: Política criminal; Estado social de derecho; Justicia restaurativa; Populismo penal; Hacinamiento carcelario; *ius puniendi*; Mínima intervención; Percepción de inseguridad.

ABSTRACT

This article critically examines Colombian criminal policy within the constitutional framework of the Social and Democratic State governed by the rule of law, emphasizing the gap between formal design and material effectiveness. Based on Constitutional Court jurisprudence, –particularly Decision T-762 of 2015– and empirical indicators on criminal case backlogs, prison overcrowding, perceived insecurity, and the dark figure of crime, the study identifies a persistent trend toward punitive expansion: sentence increases, intensive use of pretrial detention, and reactive responses that erode the principles of minimal intervention and subsidiarity. Although technical bodies and policy instruments exist, ongoing challenges remain regarding coherence, sustainability, and inter-institutional coordination, fueled by penal populism and an evidence deficit in decision-making. Against this backdrop, the article argues for strengthening restorative justice as a structural approach –not merely an ancillary tool– capable of advancing reparation, truth, resocialization, and prevention, while better aligning with human dignity and the constitutional aims of the State’s punitive power. The article concludes that a legitimate and effective criminal policy should prioritize non-custodial measures, strengthen institutional capacities, and consolidate preventive and restorative strategies grounded in reliable data.

Keywords: Criminal policy; Social State of Law; Restorative justice; Penal populism; Prison overcrowding; Punitive power; Minimal intervention; Perception of insecurity.

Fecha de presentación: 12 de agosto de 2025. Revisión: 15 de septiembre de 2025. Fecha de aceptación: 16 de septiembre de 2025.



I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Sentencia C-646 de 20 de junio de 2001¹ de la Corte Constitucional, la política criminal consiste en el conjunto de respuestas dispuestas por el Estado “para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y sus residentes”. Esta noción fue desarrollada por la Comisión Asesora de Política Criminal, donde se destaca que la política criminal se estructura en tres fases: 1. Criminalización primaria (fase legislativa); 2.

1 M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-646-01.htm>].

Criminalización secundaria (instancia judicial); y 3. Criminalización terciaria (fase ejecutiva y de cumplimiento de la pena)².

Cada una de estas fases ha sido analizada con base en información estadística: por ejemplo, en materia legislativa, un reciente estudio sobre la proporcionalidad de las penas destacó que en los últimos “ochenta años la duración máxima de una sanción penal en Colombia se ha incrementado en ciento cincuenta por ciento (150%)”³.

Con relación a la fase judicial, la Corporación Excelencia en la Justicia señaló, que a fecha de corte 2019 el número de noticias criminales activas en el Sistema Penal Oral Acusatorio es de 2.741.045, respecto de las cuales el 66% ingresaron desde 2017⁴.

En la fase de criminalización terciaria, de acuerdo con el informe estadístico del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, para el 9 de mayo de 2020 se registraron 116.519 personas privadas de la libertad, distribuidas entre 82.548 personas condenadas, 33.727 sindicadas y 244 en actualización. Esto, contrastado con la capacidad carcelaria de 80.928 cupos, representa un hacinamiento del 43,98%, traducido en una sobrepoblación carcelaria de 35.591 personas⁵.

Ahora bien, para el 2 de marzo de 2021 se registraron 97.703 personas privadas de la libertad, distribuidas en 74.556 personas condenadas, 22.593 personas sindicadas y 554 en actualización. Lo anterior, contrastado con la capacidad carcelaria de 80.884 cupos representa un hacinamiento de 20,79%, es decir una sobrepoblación carcelaria de 16.819⁶.

2 COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. “Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano”, Bogotá, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APC– y Unión Europea, 2012, disponible en [<https://repositorio.minjusticia.gov.co/politica-criminal/documento/Informe%20de%20la%20Comisión%20Asesora%20de%20Política%20Criminal.pdf>], p. 17.

3 RICARDO ANTONIO CITA TRIANA e IVÁN GONZÁLEZ AMADO. *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*, Bogotá, Minjusticia y GIZ, 2017, disponible en [<https://repositorio.minjusticia.gov.co/politica-criminal/documento/Libro-1-La-Proporcionalidad%282%29-%281%29-ilovepdf-compressed-1-100.pdf>], p. 177.

4 CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. *Informe de Estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio 2020-2021*, Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia, 2022, disponible en [<https://cej.org.co/wp-content/uploads/2022/11/SPOA-2022.pdf>], p. 27.

5 INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC–. *Tableros estadísticos*, 2020, disponible en [<https://www.inpec.gov.co/estadisticas/-/tableros-estadisticos>].

6 Idem.

Si bien en un lapso inferior a un año disminuyeron los indicadores de hacinamiento y de personas privadas de la libertad en condición de sindicadas, las circunstancias de hacinamiento son preocupantes.

Este problema, ha sido objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional, declarando el estado de cosas inconstitucional en varias oportunidades. No obstante, la situación no ha variado mucho. Si desde la perspectiva de la criminología crítica, la política criminal funge como directriz del sistema penal⁷, esta preocupante situación supone la realización de serios cuestionamientos en torno a la política criminal en Colombia, y su correspondencia con el catálogo axiológico y deontológico de la Carta Política de 1991, en particular, con la pregunta ¿es utópica la visión constitucional de una política criminal? Para dar respuesta, partiremos del deber ser planteado por el tribunal constitucional en la Sentencia T-762 de 16 de diciembre de 2015⁸, confrontado con las principales dificultades –que persisten hasta hoy en día–, con el propósito de dar una respuesta informada a esta interrogante.

II. BASES CONSTITUCIONALES

Un buen punto de partida es la Sentencia T-762 de 2015 recién mencionada, providencia en que la Corte Constitucional –además de declarar el estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario y penitenciario– efectuó un diagnóstico sobre la política criminal en Colombia, al señalar unos contornos mínimos de su contenido, de conformidad con los presupuestos de la Carta Política de 1991. De manera concreta, a juicio de la Corporación, los mandatos de una política criminal respetuosa de los derechos humanos son los siguientes:

– Debe tener un carácter preventivo, es decir que el sistema penal ha de operar como *ultima ratio* de la expresión del *ius puniendi* ejercido por el Estado, en atención a los criterios de mínima intervención y fragmentariedad.

7 MAURICIO MARTÍNEZ. “El estado actual de la criminología y de la política criminal”, en *Capítulo Criminológico*, vol. 27, n.º 2, agosto de 1999, pp. 31 a 62, p. 45.

8 M. S.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-762-15.htm>].

- Debe respetar de forma estricta y reforzada el principio de la libertad personal, al implementar penas alternativas a la prisión.

- Debe procurar la efectiva resocialización de los condenados, lo que supone una mejora en el tratamiento durante la fase ejecutiva de la pena, en procura que las medidas educativas, lúdicas y laborales (entre otras) no sean vistas como un simple mecanismo de reducción de penas.

- Debe garantizar la excepcionalidad de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, de manera que esta no funja como “sentencia anticipada” de índole retributiva.

- Debe ser coherente, estable y consistente, al centralizar las directrices de política criminal en un órgano especializado para estos efectos, al establecer estrategias armónicas de colaboración entre los aparatos estatales.

- Debe fundamentarse en criterios empíricos, por ejemplo, la Corporación destaca la necesidad de establecer una base de datos para parametrizar y analizar los motivos de por qué son impuestas tantas medidas de aseguramiento privativas de la libertad, con el propósito de brindar soluciones distintas a la restricción de este derecho.

- Debe ser sostenible económicamente, dado que los costos en las tres fases de criminalización, en especial en la tercera fase (ejecución de la pena), el gasto del erario es elevado.

- Debe proteger los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, cuestión abordada con amplitud en pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo son las sentencias T-153 de 28 de abril de 1998⁹ y T-388 de 28 de junio de 2013¹⁰.

Como se desprende de lo expuesto, la Sentencia T-762 de 2015 supuso un cambio drástico de paradigma en materia de política criminal, pues supuso múltiples obligaciones para los aparatos del Estado. Además de ello, giró otra vez la atención de la ciudadanía en la crisis penitenciaria y carcelaria.

Uno de los principales aportes de esta providencia supuso recalcar aquello que ha sido expuesto por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, que en su momento aseveró que “la expan-

9 M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>].

10 M. P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>].

sión del derecho penal no puede concebirse como la única respuesta a los comportamientos que mayor indignación social generan en determinados momentos coyunturales”¹¹, aspecto que armoniza con lo advertido por el tribunal constitucional.

En todo caso, las bases para afirmar estos contornos de una política criminal se encuentran intrínsecamente relacionados con el modelo de Estado, que fue declarado en nuestra Constitución Política. Para iniciar, son cuatro los pilares del Estado social y democrático de derecho, tal y como se expresó en Sentencia C-776 de 9 de septiembre de 2003, por parte de la Corte Constitucional:

El alcance del principio de Estado social de derecho respecto de la relación entre las autoridades y la persona individualmente considerada es bastante amplio, y se ve reforzado por los principios fundamentales de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad (art. 1.º de la C. P.) y la igualdad (art. 13 de la C.P.)¹².

De otra parte, la Corporación afirmó, que el Estado social y democrático de derecho se manifiesta de dos formas:

Estado bienestar [...] que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad [...] El Estado constitucional democrático [...] [que] se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política¹³.

Con posterioridad, mediante Sentencia T-535 de 20 de agosto de 2015, la Corte Constitucional en atención al fundamento ético del Estado social de derecho aseveró como deber de las autoridades estatales proteger los derechos humanos:

11 CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS. “Enfoque de derechos humanos en la política criminal. Estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos”, Bogotá, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2017, disponible en [<https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/PublicacionesMinJusticia/160809-cartilla-politica-crimina-webl.pdf>].

12 M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>].

13 Sentencia T-406 de 5 de junio de 1992, M. P.: CIRO ANGARITA BARÓN, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>].

Los derechos humanos son intereses vitales de la humanidad que prescriben la dignidad de la persona frente al Estado. A la luz de esta concepción que hace parte de los principios irradiadores de nuestro ordenamiento constitucional, la razón de ser de las ramas del poder público no es otra que la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos; actuar contra ello, es desconocer siglos de evolución en busca de la racionalidad humana¹⁴.

Por consiguiente, el enfoque pluridimensional propio de un Estado social de derecho requiere de la participación de múltiples actores políticos y técnicos para la formulación de una política criminal adecuada. Ahora bien ¿en Colombia existen tales organismos? La respuesta es sí, además de existir varias políticas desarrolladas.

Para abordar este aspecto, por ejemplo, existen órganos previstos de modo específico para la formulación de política criminal. El más importante de todos es el Consejo Superior de Política Criminal, creado mediante la Ley 1709 de 20 de enero de 2014¹⁵. Este órgano de corte político-técnico sustituyó al Consejo Superior de Política Penitenciaria y Carcelaria. Entre sus funciones se encuentran: 1. Asesorar al Gobierno nacional para el proceso de implementación de la política criminal en el Estado; 2. Aprobar el Plan Nacional de Política Criminal, que tiene una vigencia de cuatro años. Este plan debe incorporarse en un documento Conpes, para efectos de que se le garantice la respectiva financiación; y 3. Presentar un concepto previo no vinculante, respecto de los proyectos de ley o actos legislativos en curso en el Congreso, relacionados con el ámbito penal.

También existe la Comisión Asesora de Política Criminal, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho¹⁶, órgano previsto para brindar asesoría técnica y realizar análisis empíricos, que contribuyan para el desarrollo y la toma de decisiones en materia de política criminal. Resulta pertinente advertir que es un órgano consultivo, no decisorio.

Así mismo, encontramos el Observatorio de Política Criminal, ente creado con posterioridad a la emisión de la Sentencia T-762 de

14 M. P.: ALBERTO ROJAS RÍOS, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-535-15.htm>].

15 “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, n.º 49.039, de 20 de enero de 2014, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1686959>].

16 Que fue creada mediante Resolución n.º 0286 del 15 de febrero de 2011.

2015, que acata el mandato de la Corte Constitucional de crear un sistema de información fiable en materia de política criminal¹⁷.

En cuanto a las políticas desarrolladas, de acuerdo con el Observatorio de la Contraloría General de la República, durante el lapso 2010-2016, destacó como principales instrumentos políticos el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018¹⁸, que fijó como uno de sus objetivos articular una política criminal, coherente, eficaz y con enfoque restaurativo, con varios hitos: 1. Crea un observatorio de política criminal; 2. Aplica políticas de priorización de casos en la Fiscalía General de la Nación; 3. Mejora la gestión estratégica en sede investigativa del ente acusador; 4. Procura la implementación de medidas alternativas a la prisión; 5. Genera intervenciones focalizadas en sectores para prevenir la criminalidad; 6. Crea nuevos cupos carcelarios; y 7. Mejora el programa penitenciario de los reos durante la fase de mínima seguridad, entre otros¹⁹.

En línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 recién citado, fue expedido el documento Conpes 3828 de 19 de mayo de 2015²⁰, que por primera vez en mucho tiempo articuló la política criminal con la política penitenciaria y carcelaria. De hecho, del análisis efectuado por el Observatorio de la Contraloría General de la República, desde 1995 hasta 2015 los documentos Conpes emitidos en materia de política criminal estaban dirigidos hacia la mitigación del problema del hacinamiento carcelario²¹.

Del panorama descrito, pareciera ser que Colombia cuenta con una política criminal robusta y articulada, con todas las herramientas para garantizar un sistema eficiente, que atienda a las necesidades

17 Sentencia T-7162 de 2015, cit.

18 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*, Bogotá, DNP, 2018, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%201%20internet.pdf>].

19 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA –CGR–. “Política Criminal en Colombia 2010-2016. Una política por construir”, Bogotá, CGR, 2018, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/466201/Política+criminal+en+Colombia+2010+-+2016+-+Una+política+por+construir/a671cd51-e4d3-4a9b-a826-8720ef18f601?version=1.0>], pp. 3 y 4.

20 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Documento Conpes 3828, “Política penitenciaria y carcelaria en Colombia”, de 19 de mayo de 2015, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/Política%20penitenciaria%20y%20carcelaria.pdf>].

21 CGR. “Política Criminal en Colombia 2010-2016. Una política por construir”, cit., pp. 20 y 21.

preventivas y reactivas, para efectos de gestionar de manera oportuna los riesgos que se susciten en la sociedad.

III. DIFICULTADES

Como se pudo apreciar, en Colombia existen claros parámetros cuantitativos y cualitativos para la formulación de una política criminal sólida. Sin embargo, el desajuste entre los componentes formal y material incide en las fases de criminalización secundaria y terciaria.

Por ello, el panorama actual de la justicia se torna preocupante. De hecho, existen varias críticas ácidas que merecen ser analizadas. Por ejemplo, HERNANDO LONDOÑO JIMÉNEZ afirmó lo siguiente:

Nadie que entre a un juzgado en lo penal, sea municipal, de instrucción criminal, de circuito, superior, o a los altos tribunales, podría explicarse la forma como allí pueda impartirse una pronta y cumplida justicia. La enorme cantidad de procesos penales para instruir, para calificar, para cumplir la etapa del juzgamiento, para conocer de la segunda instancia, es una realidad inobjetable que deja siempre la sensación de no disponer del tiempo necesario para atenderlos oportunamente. Y por este motivo la impunidad acrecienta, coadyuvada por otros factores que nadie se atrevería a negar, como el del constante aumento y tecnificación de la delincuencia, el poder intimidatorio de los criminales, los testigos que se niegan a declarar todo lo que saben por miedo a las represalias [...] fuera de muchas otras causas que tan sensiblemente están incidiendo en la impunidad²².

De otra parte, MARIO IVÁN ALGARRA LOBO aseveró:

La corrupción es quizás el problema de mayor envergadura que enfrentan los gobiernos de hoy. Cohabitando en todos los niveles de la dirección de un Estado, un sinnúmero de prácticas corruptas es metafórica en su habilidad para explotar todas y cada una de las manifestaciones del poder [...] Lo que sí debe quedar muy claro es que Colombia, dentro del concierto mundial, tiene un lugar destacado, como una de aquellas naciones donde las prácticas corruptas se encuentran a todo nivel y en alarmantes guarismos. El hecho de estar catalogada en el pináculo de los países más corruptos del mundo, obliga a convocar una alerta a todo nivel y remediar el problema en la dimensión que se merece²³.

22 HERNANDO LONDOÑO JIMÉNEZ. *El derecho y la justicia: Análisis de un penalista*, Bogotá, Ibáñez, 2005, pp. 89 y 90.

23 MARIO IVÁN ALGARRA LOBO. *No más corrupción. Estrategia preventiva para combatirla*, Bogotá, Ibáñez, 2005, pp. 223 y 224.

De forma más reciente RICARDO CITA TRIANA e IVÁN GONZÁLEZ AMADO indican que el legislador asume que un esquema punitivo es eficiente para disuadir a potenciales infractores de la ley penal, en atención a la gravedad de la sanción, por ello incrementan en forma indiscriminada las penas, justificados en las exigencias de justicia de las víctimas, al desconocer que:

Los efectos disuasivos de la pena, por otra parte, son supuestos por el legislador colombiano, quien sin sustento empírico adecuado asume que el incremento de la sanción o la creación de un nuevo tipo penal disuade efectivamente al autor potencial de un delito, desconociendo la efectividad de este mecanismo por su falta de constatación empírica, y dejando de lado las críticas que se han venido formulando a las teorías de la disuasión desde distintos planos de las ciencias sociales, incluso a partir de estudios empíricos que señalan la poca efectividad de la asignación de la pena en la prevención general del delito²⁴.

De lo expuesto, se concluye que los expertos sugieren que política criminal es en esencia reactiva, sin fundamentos empíricos. Lo anterior da a entender que se sigue con el pensamiento de solucionar todo con cárcel, castigo y presencia policial (se pierde el carácter subsidiario del derecho penal)²⁵ cuando la realidad misma ha demostrado su poca utilidad. Cuestión que se recrudece con el siguiente análisis advertido por GERMÁN SILVA GARCÍA:

El incremento en las tasas de criminalidad [...] ha sido notable. Esto ha producido una considerable alarma social, impactando de modo significativo en la aplicación de tasas importantes del producto interno bruto para atender la problemática de la seguridad [...] todo esto ha transformado la arena política

24 CITA TRIANA y GONZÁLEZ AMADO. *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*, cit., p. 26.

25 Acá, notable el trabajo de RAFAEL VELANDIA MONTES respecto del populismo penal, sobre todo en época electoral, en el que todo delito se busca resolver con un incremento en las penas, sin tener en cuenta el impacto que esto tiene en un sistema carcelario ya colapsado. RAFAEL VELANDIA MONTES. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. I, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2015, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/99/191/1075>]; ID. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. II, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2015, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/109/211/1085>]; ID., ALEJANDRO GÓMEZ JARAMILLO, ANA MARÍA SOLARTE CUCANCHÓN y NICOLÁS JAVIER JARAMILLO GABANZO. *Los sí delincuentes. Visiones sociales sobre la pena, la criminalidad y el sistema penal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2018, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/165/326/1141>].

en un terreno abonado para el populismo penal, que explota esos miedos para obtener réditos electorales [...] que recurre a metáforas bélicas, dentro de procesos vinculados a la estigmatización de ciertos sectores sociales²⁶.

Inclusive, MAURICIO MARTÍNEZ por su parte concluye, que

para casi el 90% de los delitos el sistema penal ha estado siempre *abolido*. Lo grave es que al haber estado abolido las situaciones o comportamientos se han quedado sin solución alguna²⁷.

Esta aseveración se ve reflejada en los poco alentadores datos estadísticos, pues de acuerdo con la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana –ECSC– de 2019, que analizó el año inmediatamente anterior, encuestó a un total nacional de 16.248 personas, respecto de las cuales el 44,6% afirmó sentirse inseguras²⁸. La estadística ecsc de 2020, ubica la cifra de inseguridad en 42,6%²⁹.

Sumado a lo anterior, se concluyó que

la cifra oculta, es decir, el número de delitos ocurridos pero que no fueron denunciados ante ninguna autoridad competente, se ubicó en 71,3% para el total nacional, 69,8% para cabecera y 79,3% del total de delitos cometidos para centro poblado y rural disperso³⁰.

Como respuesta a la abstención de denuncia, se obtuvo como dato significativo, que las razones por las que

no denunciaron el hecho ante las autoridades competentes, la que tuvo el mayor porcentaje de respuesta fue las autoridades no hacen nada, no confía en la administración de justicia”.

26 GERMÁN SILVA GARCÍA. *Criminología. Construcciones sociales e innovaciones teóricas*, 2.^a ed., Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2013, p. 88.

27 MARTÍNEZ. “El estado actual de la criminología y de la política criminal”, cit., p. 58.

28 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE–. “Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana ECSC 2019”, Bogotá, DANE, 2019, disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2019/Bol_ECSC_2019.pdf], p. 22.

29 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE–. “Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana ECSC 2020”, Bogotá, DANE, 2020, disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2020/Bol_ECSC_2020.pdf], p. 22.

30 DANE. “Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana ECSC 2019”, cit., p. 17.

Para 2020 la cifra oculta de delitos no denunciados disminuyó a 69.9%³¹.

Con cierto grado de validez, puede señalarse la debilidad institucional como factor determinante en la percepción de inseguridad y la falta de confianza, lo que representa un reto mayor para el Estado, no solo para legitimar la política criminal, sino para ejecutar actividades efectivas en materia de restauración del tejido social y la prevención del comportamiento delictivo.

IV. ALTERNATIVAS

¿Qué alternativas deberían fortalecerse? ELÍAS MONROY MORA y LAURA GALVIS GAMBOA, con base en los estudios de JOHN BRAITHWAITE, sugieren el fortalecimiento de la justicia restaurativa. Al respecto señalan lo siguiente:

[las] medidas restaurativas deben ser aplicadas conforme a una “pirámide regulatoria”, insertadas en forma dinámica, sin hacer predicciones innecesarias sobre cómo van a ser los tipos de conflictos que deben estar en la base, y cuales deben estar en el centro, sino que independientemente de la gravedad del delito, la primera reacción consiste en la restauración, donde haya diálogo y acercamiento, y en segunda medida, sólo si es estrictamente necesario, la intervención penal³² [...] [Como beneficios de esta medida sugieren que produce una] resolución eficaz del conflicto, la reparación a las víctimas y [garantiza] el derecho a la verdad, [aspectos que] son más importantes que las pretensiones procesales³³.

Sobre este aspecto, JOSEP TAMARIT SUMALLA afirma que como actores primarios en materia de política criminal, debe considerarse

el creciente protagonismo de los profesionales que intervienen como facilitadores en los programas de justicia restaurativa, cuya función sirve a los fines de pacificación social, reparación, rehabilitación y prevención de delitos futuros³⁴.

31 DANE. “Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana ECSC 2020”, cit., p. 17.

32 ELÍAS MAURICIO MONROY MORA y LAURA VICTORIA GALVIS GAMBOA. *Delitos financieros y sanción penal: Crítica dogmática*, Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2018, p. 58.

33 Ibid., p. 66.

34 JOSEP M. TAMARIT SUMALLA. *La política criminal como disciplina empírica y valorativa*, Cataluña, Universitat Oberta de Catalunya, 2016, disponible en [<https://openaccess.uoc.edu/server/api/core/bitstreams/09a3d3e4-699d-4bce-b22b-fee21514f0ef/content>], p. 28.

Si bien en Colombia se han adelantado escenarios de justicia restaurativa, existen varias dificultades. La primera por destacar es la errada conceptualización de la justicia restaurativa como un simple complemento de la justicia retributiva. Por ello, DANIEL ALFONSO ESCOBAR ZAMORA precisó lo siguiente:

la justicia restaurativa posee una teleología particular que le da identidad y esto, a su vez, nos permitiría reconocer que no constituye un mero complemento de la justicia retributiva y que tampoco conlleva impunidad, entendida como ausencia de justicia, o una forma imperfecta de justicia. Simplemente estaríamos ante un tipo de justicia distinto pero que pese a diferenciarse de otros, conserva la pretensión de satisfacer la demanda de justicia de las víctimas de los delitos y de las partes afectadas por el mismo³⁵.

Ahora bien, respecto del sistema de responsabilidad penal adolescente, LEONARDO RODRÍGUEZ CELY detectó lo siguiente:

desconocimiento sobre los procedimientos generales de los programas y mecanismos de justicia restaurativa de las instituciones tanto judiciales como educativas, así como de los profesionales, la comunidad, la familia y los adolescentes infractores en principios y programas de justicia restaurativa. Una buena política criminal en el srpa debe permitir mecanismos de transformación cultural, social, comunitaria, familiar e individual para interiorizar las formas de justicia restaurativa. Se hace indispensable cumplir con el principio de corresponsabilidad entre el Estado, la comunidad, la familia, las víctimas y adolescentes infractores para hacer viable los principios y programas de Justicia Restaurativa [...] [existe] la necesidad de generar criterios de actuación profesional e interprofesional a partir de protocolos especializados dirigidos a: la prevención, atención, remisión y toma de decisiones de los profesionales que atienden los casos³⁶.

De otra parte, con relación al abordaje de casos en materia de violencia intrafamiliar –VIF–, RODRÍGUEZ CELY y otros concluyen lo siguiente:

El poco conocimiento que existe entre las víctimas de vif sobre las alternativas de abordaje jurídico-penal del delito, sus derechos y efectos jurídicos de

35 DANIEL ALFONSO ESCOBAR ZAMORA. “La justicia restaurativa en relación con otras justicias: Justicia penal ordinaria”, *Revista Pensamiento Penal*, 2019, disponible en [<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2019/11/doctrina48278.pdf>], p. 3.

36 LEONARDO ALBERTO RODRÍGUEZ CELY. “Análisis de la justicia restaurativa en materia de responsabilidad penal para adolescentes en Colombia”, en *Anuario de Psicología Jurídica*, vol. 22, 2012, pp. 25 a 35, disponible en [<https://www.redalyc.org/pdf/3150/315024813004.pdf>], p. 34.

los acuerdos, hace importante elaborar dispositivos de información y estrategias de comunicación para informar a los usuarios sobre los efectos, implicaciones, procedimientos y fundamentos del programa. La capacitación a los funcionarios debe incluir la provisión de los recursos personales, técnicos y físicos para hacer viable un programa de justicia restaurativa³⁷.

Todo esto es abarcado en las consideraciones expresadas por ELENA LARRAURI PIJOAN así:

La justicia restauradora representa un nuevo intento de dar respuesta al delito, pero sería iluso esperar de ésta grandes logros si no es dotada de una autonomía y recursos sociales que puedan alterar las razones profundas que muchos actos delictivos reflejan³⁸.

Lo dicho, puesto en contexto dogmático y político criminal, revalida las bases constitucionales del *ius puniendi*. No en vano, la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-365 de 16 de mayo de 2012³⁹ planteó la necesidad de entender el derecho penal, de acuerdo con los presupuestos de mínima intervención y de subsidiariedad. Mientras que la característica de mínima intervención propone que el derecho penal solo debe actuar frente a los ataques más lesivos a los bienes jurídicos más importantes, la subsidiariedad dicta que si el daño o puesta en peligro de un bien jurídico puede ser contenido por una vía distinta, debe preferirse aquella en vez del derecho penal⁴⁰.

En definitiva, la idea que el derecho penal es la última herramienta (*ultima ratio*) con la que cuenta el Estado para preservar los bienes jurídicos de la sociedad, implica en términos político-criminales fortalecer mecanismos de justicia restaurativa.

37 LEONARDO ALBERTO RODRÍGUEZ CELY, ANDREA PADILLA VILLARRAGA, LUZ STELLA RODRÍGUEZ y FERNANDO DÍAZ COLORADO. "Análisis de la justicia restaurativa para atender casos de violencia intrafamiliar en el Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) de la Fiscalía General de la Nación, Colombia", en *Diversitas*, vol. 6, n.º 2, 2010, disponible en [<https://www.redalyc.org/pdf/679/67915140011.pdf>], p. 370.

38 ELENA LARRAURI PIJOAN. "Tendencias actuales de la justicia restauradora", en *Estudios de Derecho*, vol. 61, n.º 138, julio-diciembre de 2004, disponible en [<https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/332219/20788129>], p. 84.

39 M. P.: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-365-12.htm>].

40 Sentencia C-365 de 2012, cit.

CONCLUSIONES

En Colombia existe una política criminal robusta en sentido formal, que adolece de efectividad material, pese a los esfuerzos por parte de diversos órganos estatales en la promulgación y ejecución de medidas, con fundamentos empíricos, que atiendan a los requerimientos y conflictividades sociales.

El tránsito hacia garantizar una política criminal mejor, eficiente y sensible a las necesidades de nuestra sociedad es imprescindible. Insistimos que el derecho penal solo debe actuar cuando resulte necesario, debe ser subsidiario y fragmentario, solo debe preocuparse por aquella fracción de la antijuridicidad, que resulte lesiva para los intereses de la sociedad y el Estado⁴¹.

De acuerdo con los indicadores de los últimos años, ha disminuido la percepción de la inseguridad, de igual forma, ha disminuido el índice de hacinamiento carcelario cuya causa no obedece a la creación de nuevos cupos carcelarios. Este avance es significativo, pese a que, puesto en contexto, no satisfaga la demanda social. En todo caso, se trata de una muestra de mejora en la articulación formal y material de la política criminal.

Debe recalcar, que el ámbito de medidas preventivas y reactivas en el marco de una política criminal coherente con el Estado social de derecho ha de disponer un abanico de alternativas, con mayor vocación de restauración del tejido social, en atención a los deberes especiales de protección a los que están llamadas las autoridades, bajo el pilar de la dignidad humana.

El enfoque de justicia alternativa (justicia restaurativa) resulta ser menos invasivo en materia de derechos fundamentales y promete una mayor aptitud para sanar el daño ocasionado con el comportamiento delictivo, para generar un acercamiento entre todos los actores de la comunidad, además de promover conciencia de prevención del delito. No obstante, han de fortalecerse los escenarios de aplicación del enfoque restaurativo, acompasado de la respectiva capacitación a funcionarios y divulgación a la comunidad de las herramientas de justicia alternativa con las que cuentan. Todo esto se enmarca des-

41 VELANDIA MONTES, GÓMEZ JARAMILLO, SOLARTE CUCANCHÓN y JARAMILLO GABANZO. *Los sí delincuentes. Visiones sociales sobre la pena, la criminalidad y el sistema penal*, cit.

de una política criminal integral, que se fundamenta en la noción del Estado constitucional y democrático de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

ALGARRA LOBO, MARIO IVÁN. *No más corrupción. Estrategia preventiva para combatirla*, Bogotá, Ibáñez, 2005.

CITA TRIANA, RICARDO ANTONIO e IVÁN GONZÁLEZ AMADO. *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*, Bogotá, Minjusticia y GIZ, 2017, disponible en [<https://repositorio.minjusticia.gov.co/politica-criminal/documento/Libro-1-La-Proporcionalidad%282%29-%281%29-ilovepdf-compressed-1-100.pdf>].

COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. “Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano”, Bogotá, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APC– y Unión Eurpopea, 2012, disponible en [<https://repositorio.minjusticia.gov.co/politica-criminal/documento/Informe%20de%20la%20Comisión%20Asesora%20de%20Política%20Criminal.pdf>].

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1709 de 20 de enero de 2014, “por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, n.º 49.039, de 20 de enero de 2014, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1686959>].

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS. “Enfoque de derechos humanos en la política criminal. Estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos”, Bogotá, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2017, disponible en [<https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/PublicacionesMinJusticia/160809-cartilla-politica-crimina-webl.pdf>].

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA –CGR–. “Política Criminal en Colombia 2010-2016. Una política por construir”, Bogotá, CGR, 2018, disponible en [<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/466201/Política+criminal+en+Colombia+2010+-+2016+-+Una+política+por+construir/a671cd51-e4d3-4a9b-a826-8720ef18f601?version=1.0>].

CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. *Informe de Estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio 2020-2021*, Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia, 2022, disponible en [<https://cej.org.co/wp-content/uploads/2022/11/SPOA-2022.pdf>].

CORTE CONSTITUCIONAL:

Sentencia T-406 de 5 de junio de 1992, M. P.: CIRO ANGARITA BARÓN, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>].

Sentencia T-153 de 28 de abril de 1998, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>].

- Sentencia C-646 de 20 de junio de 2001, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-646-01.htm>].
- Sentencia C-776 de 9 de septiembre de 2003, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>].
- Sentencia C-365 de 16 de mayo de 2012, M. P.: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-365-12.htm>].
- Sentencia T-388 de 28 de junio de 2013, M. P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>].
- Sentencia T-535 de 20 de agosto de 2015, M. P.: ALBERTO ROJAS RÍOS, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-535-15.htm>].
- Sentencia T-762 de 16 de diciembre de 2015, M. S.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-762-15.htm>].
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE–. “Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana ECSC 2019”, Bogotá, DANE, 2019, disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2019/Bol_ECSC_2019.pdf].
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE–. “Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana ECSC 2020”, Bogotá, DANE, 2020, disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2020/Bol_ECSC_2020.pdf].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Documento Conpes 3828, “Política penitenciaria y carcelaria en Colombia”, de 19 de mayo de 2015, Bogotá, DNP, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/Política%20penitenciaría%20y%20carcelaria.pdf>].
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 todos por un nuevo país, Bogotá, DNP, 2018, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%201%20internet.pdf>].
- ESCOBAR ZAMORA, DANIEL ALFONSO. “La justicia restaurativa en relación con otras justicias: Justicia penal ordinaria”, *Revista Pensamiento Penal*, 2019, disponible en [<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2019/11/doctrina48278.pdf>].
- INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC–. Tableros estadísticos, 2020, disponible en [<https://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos>].
- INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC–. Tableros estadísticos, 2021, disponible en [<https://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos>].
- LARRAURI PIJOAN, ELENA. “Tendencias actuales de la justicia restauradora”, en *Estudios de Derecho*, vol. 61, n.º 138, julio-diciembre de 2004, pp. 55 a 85, disponible en [<https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/332219/20788129>].

- LONDOÑO JIMÉNEZ, HERNANDO. *El derecho y la justicia: Análisis de un penalista*, Bogotá, Ibáñez, 2005.
- MARTÍNEZ, MAURICIO. "El estado actual de la criminología y de la política criminal", en *Capítulo Criminológico*, vol. 27, n.º 2, agosto de 1999, pp. 31 a 62.
- MONROY MORA, ELÍAS MAURICIO y LAURA VICTORIA GALVIS GAMBOA. *Delitos financieros y sanción penal: Crítica dogmática*, Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2018.
- RODRÍGUEZ CELY, LEONARDO ALBERTO. "Análisis de la justicia restaurativa en materia de responsabilidad penal para adolescentes en Colombia", en *Anuario de Psicología Jurídica*, vol. 22, 2012, pp. 25 a 35, disponible en [<https://www.redalyc.org/pdf/3150/315024813004.pdf>].
- RODRÍGUEZ CELY, LEONARDO ALBERTO; ANDREA PADILLA VILLARRAGA, LUZ STELLA RODRÍGUEZ y FERNANDO DÍAZ COLORADO. "Análisis de la justicia restaurativa para atender casos de violencia intrafamiliar en el Centro de Atención Integral a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVIF) de la Fiscalía General de la Nación, Colombia", en *Diversitas*, vol. 6, n.º 2, 2010, pp. 355 a 373, disponible en [<https://www.redalyc.org/pdf/679/67915140011.pdf>].
- SILVA GARCÍA, GERMÁN. *Criminología. Construcciones sociales e innovaciones teóricas*, 2.ª ed., Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2013.
- TAMARIT SUMALLA, JOSEP M. *La política criminal como disciplina empírica y valorativa*, Cataluña, Universitat Oberta de Catalunya, 2016, disponible en [<https://openaccess.uoc.edu/server/api/core/bitstreams/09a3d3e4-699d-4bce-b22b-fee21514f0ef/content>].
- VELANDIA MONTES, RAFAEL. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. i, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2015, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/99/191/1075>].
- VELANDIA MONTES, RAFAEL. *La punitividad electoral en las políticas penales contemporáneas*, t. ii, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2015, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/109/211/1085>].
- VELANDIA MONTES, RAFAEL; ALEJANDRO GÓMEZ JARAMILLO, ANA MARÍA SOLARTE CUCANCHÓN y NICOLÁS JAVIER JARAMILLO GABANZO. *Los sí delincuentes. Visiones sociales sobre la pena, la criminalidad y el sistema penal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2018, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/165/326/1141>].