

# Documento CONPES

---

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4089

## PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL 2022-2025

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Justicia y del Derecho  
Ministerio de Educación Nacional  
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario  
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios  
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar  
Policía Nacional de Colombia  
Consejo Superior de la Judicatura  
Fiscalía General de la Nación  
Procuraduría General de la Nación  
Defensoría del Pueblo  
Congreso de la República  
Corte Suprema de Justicia

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 06 de junio de 2022

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
CONPES

**Iván Duque Márquez**  
Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Vicepresidenta de la República

**Daniel Palacios Martínez**  
Ministro del Interior

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**José Manuel Restrepo Abondano**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Wilson Rufz Orejuela**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**Diego Andrés Molano Aponte**  
Ministro de Defensa Nacional

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Fernando Rufz Gómez**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Báez**  
Ministro del Trabajo

**Diego Mesa Puyo**  
Ministro de Minas y Energía

**María Ximena Lombana Villalba**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**  
Ministra de Educación Nacional

**Carlos Eduardo Correa Escaf**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Susana Correa Borrero**  
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Carmen Ligia Valderrama Rojas**  
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**  
Ministra de Transporte

**Angélica María Mayolo Obregón**  
Ministra de Cultura

**Guillermo Antonio Herrera Castaño**  
Ministro del Deporte

**Tito José Crissien Borrero**  
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Alejandra Carolina Botero Barco**  
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

**Laura Milena Pabón Alvarado**  
Subdirectora General de Prospectiva y  
Desarrollo Nacional (E)

**Amparo García Montaña**  
Subdirectora General del Sistema General de  
Regalías

**Yesid Parra Vera**  
Subdirector General de Inversiones,  
Seguimiento y Evaluación (E)

**Lorena Garnica De La Espriella**  
Subdirectora General de Descentralización y  
Desarrollo Territorial

## Resumen ejecutivo

Este documento de política criminal es un hito de gran relevancia para el país ya que, además de cumplir con un mandato legal<sup>1</sup>, permitirá mejorar la coordinación de la acción del Estado para garantizar su efectividad en la materia a través de la definición de estrategias intersectoriales orientadas a fortalecer la capacidad institucional, garantizar los bienes jurídicos de la población y cumplir con los principios generales del derecho penal. Lo anterior, conforme al contenido y las prioridades establecidas en el primer Plan Nacional de Política Criminal con el que cuenta el Estado colombiano, el cual fue aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) en el año 2021 como resultado de discusiones y consensos de sus instancias técnicas y expertas, así como de sus miembros directivos.

Con el fin de cumplir con estos propósitos, el documento plantea unas fases de criminalización y enfoques transversales dirigidos a garantizar la implementación de la política. De igual manera, contempla estrategias encaminadas a: (i) mejorar la actuación y capacidad de respuesta institucional del Estado para potenciar su efectividad y oportunidad a fin de reducir el homicidio; (ii) perseguir la violencia que afecta a la población más vulnerable —incluyendo la violencia basada en género—; (iii) alcanzar mayor contundencia en la disrupción del crimen organizado; (iv) humanizar el sistema penitenciario y garantizar la efectiva resocialización en el cumplimiento de la sanción penal; (v) prevenir la participación de la población y, especialmente, de adolescentes y jóvenes en actividades criminales, (vi) combatir el crimen en sus diferentes manifestaciones; y (vii) atacar particularmente el fenómeno de la corrupción y sus efectos.

Durante los últimos años ha sido reiterado el llamado, especialmente por parte de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, de contar con una política criminal que permita dar tratamiento a los fenómenos criminales de manera coordinada y que todas las acciones y medidas estén dirigidas a la consecución de un objetivo común. Este documento de política constituye la respuesta estratégica del Estado en la lucha frontal y articulada contra la criminalidad y sus diferentes manifestaciones delincuenciales, orientada a la protección de los derechos de quienes integran la sociedad colombiana y a la sanción penal de los transgresores de la ley.

Esta política será ejecutada en un horizonte de cuatro años. Así, la implementación de los compromisos del plan de acción y seguimiento se realizará de manera conjunta entre las entidades que conforman el CSPC y con el liderazgo de aquellas que desarrollan acciones

---

<sup>1</sup> El artículo 167 de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014, establece que el Consejo Superior de Política Criminal es un organismo colegiado asesor del Gobierno nacional en materia de política criminal, que le corresponde, entre otras funciones, aprobar el Plan Nacional de Política Criminal, con una vigencia de 4 años y que deberá ser incorporado en un documento CONPES.

<sup>2</sup> De manera especial se tiene la Sentencia T-762/15 y los Autos de seguimiento a esta Sentencia.

particulares en algunas de las etapas de la política criminal. En tal sentido, las entidades participantes son: el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, la Policía Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Congreso de la República.

Cada entidad, en el marco de sus competencias y en su calidad de integrante del CSPC, destinará los recursos necesarios para la ejecución de las diferentes acciones contenidas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que estén a su cargo, que de manera estimativa ascienden a 42.895 millones de pesos y que complementan los recursos invertidos en el periodo 2018-2022 en materia de política criminal<sup>3</sup>. Del mismo modo, las recomendaciones que se formulan se desarrollarán con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

**Clasificación:** K4, K14

**Palabras clave:** política criminal, delito, prevención, sanción, resocialización, criminalidad, violencia, justicia restaurativa y alternatividad penal.

---

<sup>3</sup> Estos recursos complementan el total de 2.960 mil millones que corresponden al monto estimado invertido en el período 2018-2022 en proyectos de inversión y acciones de documentos CONPES en materia de política criminal. En cuanto a estos últimos, se incluyen los recursos de los documentos aprobados entre las vigencias 2021 y 2022 con recursos indicativos para el periodo 2021 – 2025 por valor total de 930 mil millones de pesos. En materia de inversión se contemplan 26 proyectos de inversión del Sector Justicia y Sector Fiscalía para el periodo 2018 2025 con asignación de recursos de 2.030 mil millones de pesos.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>9</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>11</b>
2.1. Antecedentes normativos .....	11
2.1.1. Normativa internacional en materia de política criminal.....	11
2.1.2. Normativa nacional en materia de política criminal.....	13
2.2. Antecedentes de instrumentos de política pública en materia criminal.....	17
2.3. Justificación.....	20
<b>3. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>22</b>
3.1. Fases de criminalización .....	22
3.2. Enfoques transversales.....	22
<b>4. DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>23</b>
4.1. Limitada capacidad estatal para evitar las vulneraciones al derecho a la vida ...	24
4.2. Prevalencia de las violencias basadas en género, intrafamiliar, sexual contra NNA y población con orientación sexual e identidad de género diversa.....	26
4.3. Confluencia de grupos armados en territorios que agudizan la violencia y la comisión de conductas punibles .....	30
4.4. Dificultades en la humanización del SPC y la garantía del cumplimiento de los fines de la pena .....	32
4.5. Participación, uso y utilización de NNA en la comisión de delitos .....	38
4.6. Limitadas estrategias institucionales en la generación de capacidades técnicas, operativas y tecnológicas en materia de investigación y juzgamiento .....	41
4.7. Cooptación del Estado como consecuencia de actos de corrupción.....	44
<b>5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA</b> .....	<b>47</b>
5.1. Objetivo general .....	47
5.2. Objetivos específicos .....	47
5.3. Plan de acción .....	48
5.3.1. Robustecer la acción estatal en la prevención del delito y reducción del homicidio en el país para proteger los bienes jurídicos de la población .....	48
5.3.2. Visibilizar, prevenir y perseguir las violencias basadas en género, intrafamiliar y sexual contra NNA y población con OSIGD para proteger los derechos de poblaciones vulnerables .....	52
5.3.3. Fortalecer las estrategias de disrupción del crimen organizado y sus finanzas ilícitas para garantizar la seguridad y disminuir la violencia en los territorios.....	57

5.3.4.	Implementar acciones orientadas a humanizar el SPC, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal para garantizar la finalidad de la pena y los derechos de la PPL.....	63
5.3.5.	Adoptar estrategias que permitan prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales, para promover un proyecto de vida en el marco de la legalidad.....	67
5.3.6.	Modernizar la acción estatal en los aspectos técnicos, operativos y tecnológicos para combatir el crimen y garantizar la efectividad institucional en materia de investigación y judicialización.....	71
5.3.7.	Desarrollar mecanismos para la prevención y lucha contra las conductas asociadas a la corrupción para promover la cultura de la legalidad y aumentar la confianza e integridad en la administración pública.....	75
5.4.	Seguimiento .....	77
5.5.	Financiamiento .....	77
<b>6.</b>	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXOS</b> .....		<b>83</b>
Anexo A.	Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	83
Anexo B.	Plan Nacional de Política Criminal .....	84

## ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Ubicación de hechos de homicidio de defensores de DD.HH. reportado por varias plataformas, vigencia 2020 .....	25
--	----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Principales tipologías de violencia en mujeres.....	27
Gráfico 2. Número de casos de violencia de pareja 2015-2021 <sup>(a)</sup> .....	27
Gráfico 3. Ingreso de procesos por delitos sexuales contra menores 2014 - 2020 .....	28
Gráfico 4. Número víctimas por feminicidio 2019-2021 .....	29
Gráfico 5. Número de casos por tipología de violencia contra personas OSIGD entre 2020 y 2021 <sup>(a)</sup> .....	30
Gráfico 6. Porcentaje de hacinamiento en los Eron entre 2015 y 2021 .....	35
Gráfico 7. Evolución capacidad Eron y PPL intramural por situación jurídica 2015 – 2021 .....	36
Gráfico 8. Porcentaje de reincidencia penitenciaria en modalidad intramural entre 2015 y 2021 .....	37
Gráfico 9. Índice de Integridad Pública <sup>(a)</sup> .....	45

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cifras anuales para el delito de homicidio 2019-2021 .....	26
Tabla 2. Número de sentencias por corrupción entre 2016 y 2020.....	46
Tabla 3. Cronograma de seguimiento.....	77
Tabla 4. Financiamiento indicativo por entidad .....	78

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CSPC	Consejo Superior de Política Criminal
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación
DD.HH.	Derechos Humanos
Dijin	Dirección de Investigación Criminal e Interpol
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
Eron	Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FGN	Fiscalía General de la Nación
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Inpec	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSIGD	Orientación sexual e identidad de género diversa
PNPC	Plan Nacional de Política Criminal
PPL	Población privada de la libertad
Sisipec	Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SNCRPA	Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SPC	Sistema Penitenciario y Carcelario
Spoa	Sistema Penal Oral Acusatorio
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
URI	Unidades de Reacción Inmediata
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos



## 1. INTRODUCCIÓN

El concepto y objeto de la política criminal ha evolucionado conforme a los avances teóricos, políticos y normativos, así como a las necesidades de cada Estado para garantizar los derechos de los habitantes de su territorio. En el caso colombiano, la Corte Constitucional ha desarrollado a lo largo de su jurisprudencia el concepto de política criminal, el cual debe entenderse como el conjunto de respuestas que adopta un estado para enfrentar el fenómeno criminal, proteger los bienes jurídicos de la población y garantizar los intereses esenciales de la población. (Corte Constitucional, 2015).

Las respuestas de política criminal deben estar acompañadas de estrategias y acciones en diferentes ámbitos; no sólo en el penal y el jurídico, sino también en lo social, económico, cultural, administrativo y tecnológico. A su vez, la política criminal debe: (i) tener un carácter preventivo, lo que implica que el Estado debe utilizar al derecho penal como la última herramienta de intervención; (ii) respetar el principio de la libertad personal de forma estricta; (iii) buscar la real y efectiva resocialización del condenado, atendiendo la finalidad de la pena; (iv) fomentar la excepcionalidad de las medidas de aseguramiento de carácter privativo de la libertad; (v) basar sus medidas y acciones en sustento empírico; (vi) atender el principio de sostenibilidad fiscal; (vii) garantizar la coherencia entre los postulados teóricos y la materialización y aplicación de las estrategias, y (viii) proteger los derechos y garantizar la dignidad humana de las personas privadas de la libertad<sup>4</sup>. En igual sentido, debe regirse por los principios de proporcionalidad, coherencia, previsión, evidencia empírica, seguridad jurídica, prohibición del derecho penal simbólico y populismo punitivo y prevención<sup>5</sup>. Siguiendo al máximo órgano constitucional, estos deberes y principios se deben reflejar en todas las decisiones en materia de política criminal.

El marco constitucional vigente establece que el sistema penal debe actuar solamente cuando otras iniciativas estatales se han mostrado insuficientes, lo que se denomina el principio de *última ratio*. Por lo anterior, las medidas que implican la privación de la libertad deben reservarse para los ataques más graves en contra de los bienes jurídicos más relevantes y siempre deben usarse de manera excepcional cuando se trate de detención con carácter preventivo. El principio de *última ratio* implica que el Estado debe diseñar alternativas y mantener una variedad de herramientas para la lucha contra el delito que sean 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 (DD.HH.), las

---

<sup>4</sup> Estos deberes los ha desarrollado la Corte Constitucional en diferentes sentencias, especialmente en la T-762 de 2015.

<sup>5</sup> Siguiendo estos deberes el CSPC ha definido unos principios de política criminal para la toma de decisiones. Estos principios se han desarrollado en un documento de lineamientos disponible en: [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Lineamientos\\_de\\_Pol%C3%ADtica\\_Criminal.pdf](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Lineamientos_de_Pol%C3%ADtica_Criminal.pdf).

garantías judiciales y la efectiva protección de los derechos de las víctimas. Únicamente cuando las demás formas de intervención demuestren ser insuficientes, el Estado debe hacer uso de la criminalización de las conductas y del derecho penal.

**Sin embargo, la política criminal del país se ha caracterizado por ser reactiva y por la toma de decisiones sin la suficiente evidencia empírica, lo que hace necesaria la adopción de un plan estratégico y transversal que propenda por la coherencia de la política criminal y la articulación de las entidades que se desempeñan en este marco.** Para lo anterior, en el 2021 las entidades que conforman el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC)<sup>6</sup> aprobaron por primera vez un Plan Nacional de Política Criminal (PNPC) y su plan de acción<sup>7</sup>, el cual se concibe como la hoja de ruta del Estado en materia de política criminal, que define un conjunto de estrategias, lineamientos y acciones articuladas entre las diferentes ramas del Poder Público y órganos del Estado. Es importante resaltar que este instrumento de política concibe estrategias intersectoriales e interinstitucionales que requieren el apoyo de múltiples entidades, en el marco de sus competencias atribuidas constitucional y legalmente. Por último, se destaca que este PNPC se constituye como un hito en materia de política criminal al ser el primero que adopta el CSPC desde su conformación.

**El PNPC cumple con dos fines importantes: el primero, consolidar las acciones del Estado en la lucha frontal y articulada contra la criminalidad y sus diferentes manifestaciones delincuenciales; el segundo, proteger los derechos de las personas que integran la sociedad colombiana.** Además, el PNPC responde a las cinco fases de criminalización de la política criminal que no se restringen únicamente a la política penal y penitenciaria, sino que incluyen elementos como la prevención del delito, y la reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de la justicia restaurativa y la resocialización, entre otros.

Este documento, además de ser un mandato legal, busca mejorar la coordinación de la acción del Estado para garantizar su efectividad en materia de política criminal a través de la definición de estrategias intersectoriales orientadas a robustecer la capacidad institucional, garantizar los bienes jurídicos de la población y cumplir los principios generales del derecho penal. Lo anterior, conforme al contenido y las prioridades

---

<sup>6</sup> El CSPC está conformado por doce entidades de la Rama Ejecutiva, Rama Judicial y Organismos de Control. También lo integran cuatro Representantes a la Cámara y dos Senadores de la República.

<sup>7</sup> Mediante Acuerdo N° 01 del 26 de julio de 2021, el CSPC aprobó el PNPC presentado y sometido a consideración en sesión de esa misma fecha. Por su lado, el plan de acción fue aprobado por el CSPC en sesión del 13 de diciembre de 2021.

establecidas en el PNPC y su plan de acción, el cual se formuló atendiendo los deberes y principios de la política criminal<sup>8</sup> mencionados previamente.

**Este instrumento de política está organizado en seis secciones.** La primera, consiste en esta introducción. La segunda, incluye los antecedentes normativos, jurisprudenciales y de política pública asociados a la política criminal, así como la justificación del documento. La tercera, desarrolla el marco conceptual de la política. La cuarta, hace un diagnóstico de la política criminal en Colombia atendiendo las principales problemáticas identificadas y abordadas en el PNPC. La quinta, expone el alcance de la política, definiendo los objetivos y la priorización de acciones y temas estratégicos que serán objeto de una atención inmediata y conjunta por parte de las entidades del Estado colombiano, al tiempo que explica la manera en la que se dará el seguimiento y financiamiento de las acciones. Finalmente, en la sexta sección, se formulan recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para el logro de los objetivos planteados en esta política.

## 2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

### 2.1. Antecedentes normativos

En esta sección se presentan los elementos normativos y jurisprudenciales más relevantes que operaron como herramientas y apoyo para la construcción del PNPC y, en ese sentido, para la formulación de este documento CONPES.

#### 2.1.1. Normativa internacional en materia de política criminal

En virtud de la figura del Bloque de Constitucionalidad prevista en la Constitución Política de Colombia (artículo 91), las normas internacionales relacionadas con los DD.HH., el derecho penal internacional y el derecho internacional humanitario, son vinculantes y de obligatoria observancia para el Estado colombiano. Por lo tanto, estos instrumentos y estándares deben ser contemplados en la construcción de la política pública en materia criminal en Colombia. A continuación, se hace un recuento de los instrumentos internacionales más relevantes para el derecho penal y la política criminal colombianos.

**Distintas instancias internacionales han unido esfuerzos para instar a los Estados a acogerse a estándares internacionales que velen por los DD.HH. y, a su vez, castiguen a quien atente contra estos.** En 1945 se instauró en la Carta de las Naciones Unidas la creación de la Corte Internacional de Justicia, principal órgano judicial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que se encarga de la mediación, el arbitraje y el arreglo de controversias jurídicas entre los Estados, además de emitir opiniones consultivas sobre

---

<sup>8</sup> Siguiendo lo definido por el CSPC, la política criminal del estado colombiano debe regirse por unos principios para garantizar su adecuada aplicación.

cuestiones que involucren a la ONU o alguna de sus instituciones, incluyendo los DD.HH. (ONU, 2012).

**Así mismo, la ONU ha generado espacios de discusión con el fin de promover la cooperación frente a las amenazas al orden y a la seguridad.** Por ello, cada cinco años desde 1955 celebra el Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Justicia Penal para discutir temas como la aplicación de políticas y estrategias amplias en esta materia, la cooperación internacional para combatir la delincuencia organizada transnacional, enfoques amplios y equilibrados para prevenir y afrontar la delincuencia transnacional y enfoques nacionales de la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal (ONU, 2015).

**Por otra parte, existe la Corte Penal Internacional, un tribunal permanente con vocación universal, complementaria a las jurisdicciones nacionales, establecida por el Estatuto de Roma en 1998 y con competencia para juzgar a los individuos presuntamente responsables de la comisión de crímenes de lesa humanidad, guerra y genocidio.** El Estatuto de Roma fue ratificado por el Estado colombiano el 6 de enero de 2002, entrando en vigor el 1 de noviembre de 2002, con excepción de la aplicación de la competencia en materia de crímenes de guerra, por cuanto el Estado se acogió a la disposición de transición establecida en el artículo 124 del Estatuto de Roma y, para estos casos, hasta el 2009 entró en vigor. Bajo este instrumento, el Estado colombiano tiene obligaciones específicas para investigar y juzgar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad, guerra y genocidio.

**Otros tratados y reglas de carácter internacional vinculan al Estado colombiano en relación con la política criminal y los derechos de las víctimas y los procesados en el proceso penal.** En 1978 entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, tratado internacional que prevé derechos y libertades que tienen que ser respetados por los Estados parte y que creó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como los órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte de la Convención (CIDH, s. f.). Asimismo, las Reglas de Tokio (1990) corresponden a un conjunto de reglas mínimas de la ONU sobre las medidas no privativas de la libertad contenidas en principios básicos para su promoción, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión (Naciones Unidas Derechos Humanos, s. f.). Igualmente, como indica la Resolución 01 de 2008<sup>9</sup> de la Organización de los Estados Americanos, se tienen los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas (2008),

---

<sup>9</sup> Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

los cuales fueron establecidos por la CIDH y tienen como objetivo reconocer el valor de la dignidad humana y de los derechos y libertades fundamentales, reconocidos por el sistema interamericano y otros sistemas de protección internacional de DD.HH..

**En materia de justicia juvenil, dentro del Sistema Universal se cuenta con diferentes instrumentos internacionales encaminados a garantizar los derechos procesales de los menores.** De manera especial se tiene la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual reconoce que los niños (personas menores de 18 años) no podrán ser sometidos a tratos crueles, inhumanos o a detención o encarcelamiento arbitrario; asimismo, garantiza la administración de justicia bajo criterios de dignidad, respeto e igualdad, entre otros. Adicionalmente, están las Reglas de Beijing, que tienen como propósito codificar las obligaciones en relación con los tratados de DD.HH. aplicables a los niños, niñas y adolescentes (NNA) privados de la libertad. Así, se componen de directrices puntuales sobre el alcance de las reglas y el lenguaje, su aplicación, la mayoría de edad penal, los objetivos de aplicación de la pena, la protección a la intimidad del menor, la investigación y el debido proceso, entre otras. Por otra parte, las Directrices de Riad son un conjunto de reglas de la ONU para la prevención de la delincuencia juvenil enfocadas en general al delito, los procesos de socialización, la política social, la legislación y administración de la justicia de menores y la investigación, formulación de normas y coordinación de organizaciones y Estados para mitigar el fenómeno. En igual sentido, las Reglas de La Habana desarrollan directrices sobre la ejecución de la sanción privativa de la libertad impuesta a menores y prevén reglas de administración de los centros de menores, el ingreso, registro y traslado, atención, entre otros aspectos.

### **2.1.2. Normativa nacional en materia de política criminal**

Además de las normas y principios internacionales que, en virtud del Bloque de Constitucionalidad, son vinculantes para el Estado colombiano, la Constitución Política establece los derechos fundamentales y principios que deben regir el diseño de la política criminal y del sistema penal en el país. En esta sección se presentan los elementos normativos más relevantes de cara a los derechos y garantías de los ciudadanos en el marco del proceso penal, así como a las reglas, instancias y procedimientos previstos por la ley en el sistema penal.

La Carta Constitucional consagra los derechos fundamentales al debido proceso, la aplicación del principio de favorabilidad de la ley penal y la presunción de inocencia, en virtud de los procesados en el sistema penal (artículo 29). De esta forma, se garantiza que todos los ciudadanos sean juzgados conforme a las normas vigentes, por la autoridad judicial competente, y bajo plena observancia del procedimiento aplicable y vigente. En igual sentido, en materia penal debe aplicarse de manera preferente la norma más favorable frente

a la restrictiva o desfavorable para el procesado, incluso si es posterior. Por último, se debe garantizar la defensa técnica al procesado, quien tiene derecho a presentar pruebas, controvertir aquellas que se presenten en su contra, ejercer los recursos de impugnación del fallo condenatorio, contar con unos términos procesales oportunos y no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

En ese contexto, el Congreso de la República ha expedido normas específicas que rigen el sistema penal como el Código Penal<sup>10 11</sup>, el Código de Procedimiento Penal<sup>12</sup> y el Código Penitenciario y Carcelario<sup>13</sup>. El Código Penal contiene las normas rectoras de la ley penal colombiana, su aplicación en el territorio y la descripción de cada una de las conductas punibles. Dentro de sus principios se resalta: (i) el respeto a la dignidad humana; (ii) la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la pena o de la medida de aseguramiento; (iii) la función resocializadora, de prevención general y especial de la pena, y (iv) la aplicación de los principios de legalidad, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad dentro del proceso penal, como también los de dignidad humana e igualdad. Por su parte, el Código de Procedimiento Penal establece las reglas que rigen el proceso penal y establece los principios rectores y garantías procesales, reconociendo al procesado como sujeto de derechos, al juez como participante pasivo y a la víctima como parte fundamental del proceso, donde se busca resarcir el daño y solucionar de fondo el conflicto, características que facilitan la aplicación y observancia de los principios del derecho penal. Finalmente, el Código Penitenciario y Carcelario regula el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad, además de las obligaciones del sistema judicial y sus miembros para la correcta administración de penas y medidas de seguridad.

Además, se han expedido normas con el propósito de fortalecer la justicia y la eficacia de la ley, implementar una política criminal coherente con la realidad nacional y garantizar la seguridad en el territorio nacional. Es así como recientemente se promulgó

---

<sup>10</sup> Ley 599 de 2000, Por la cual se expide el Código Penal.

<sup>11</sup> El Código Penal ha sido modificado varias veces desde su entrada en vigor. Se destacan las modificaciones previstas en las leyes 1121 de 2006, por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones; 1142 de 2007, por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana; 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública; y 1709 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.

<sup>12</sup> Ley 906 del 2004, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

<sup>13</sup> Ley 65 de 1993, Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.

la Ley 2111 de 2021<sup>14</sup>, que busca responder de manera contundente a las afectaciones al medio ambiente y robustecer la acción estatal para contrarrestar el impacto ambiental negativo en la biodiversidad del país por la comisión de delitos relacionados. De otra parte, se destaca la Ley 2197 de 2022<sup>15</sup>, que se orienta a fortalecer la seguridad y convivencia ciudadana a través de la creación y robustecimiento de los instrumentos jurídicos para consolidar la seguridad, convivencia y garantizar la justicia.

**En relación con la administración de justicia para los menores que infringen la ley penal, el legislador ha expedido otras normas específicas que, en cumplimiento de la Constitución y los tratados internacionales, consagran un tratamiento penal diferenciado para los menores de edad.** Así, la Ley 1098 de 2006<sup>16</sup>, que desarrolló aspectos relacionados con la protección integral de los Niños, Niñas y Adolescentes, adicionalmente creó el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), el cual reorientó la aplicación de la justicia juvenil que planteaba el antiguo Código del Menor<sup>17</sup>. El SRPA es un conjunto de principios y de normas sustanciales y procedimentales que rigen la etapa de investigación y de juzgamiento en los delitos cometidos por adolescentes y jóvenes que al momento de cometer el hecho punible tenían entre catorce y dieciocho años. Este Sistema atiende a una finalidad pedagógica, restaurativa, diferenciada, con prevalencia del interés superior del menor y orientada a la protección integral<sup>18</sup>.

**Además, se han previsto diferentes instancias de coordinación para asegurar el buen funcionamiento del SRPA.** En el 2015 el Gobierno nacional expidió el Decreto 1885 por el cual se creó el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA), presidido por el Ministerio de Justicia y del Derecho con la Secretaría Técnica a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y conformado por doce entidades de gobierno y de Estado, junto con siete entidades en calidad de invitados. El SNCRPA tiene como objeto: (i) la coordinación y articulación interinstitucional, intersectorial e inter sistémica del SRPA; (ii) la definición de parámetros técnicos; (iii) el seguimiento y la evaluación de las acciones contempladas en las leyes 906 de 2004, 1098 de 2006 y 1622 de 2013, en lo que se refiere al SRPA, y (iv) la definición y seguimiento a las acciones de prevención orientadas a la población objetivo del Sistema. En este mismo ámbito existen: (i) el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), que reúne

---

<sup>14</sup> Por medio de la cual se sustituye el título XI *De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*.

<sup>15</sup> Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones.

<sup>16</sup> Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>17</sup> Decreto 2737 de 1989, por el cual se expide el Código del Menor.

<sup>18</sup> La finalidad del SRPA es diferente a la del sistema de adultos, considerando que los menores son grupos de especial protección constitucional, donde la aplicación de la norma penal se orienta en la protección y garantía de derechos.

a las entidades del orden nacional y territorial, así como a organizaciones de sociedad civil y del sector privado, con el propósito de dar cumplimiento a la protección integral de los NNA y contribuir al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal; y (ii) los comités departamentales y distritales, los cuales funcionan a nivel territorial y buscan atender todo lo relacionado con el SRPA. Estos comités cuentan con su respectivo plan de acción y deben articularse con las directrices que defina el SNCRPA.

**Al mismo tiempo, dentro de la jurisprudencia constitucional se cuenta con múltiples pronunciamientos relacionados con el Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC), la formulación de la política criminal, la interpretación de los principios del derecho penal, el deber del Estado de garantizar la resocialización efectiva, entre otros asuntos.** Dentro de las más destacadas se encuentra la sentencia T-153 de 1998<sup>19</sup>, mediante la cual se declaró por primera vez el estado de cosas inconstitucional en el SPC, dadas las condiciones de hacinamiento. La sentencia C-646 de 2001<sup>20</sup> brindó un concepto amplio de la política criminal, pues enunció el tipo de medidas que pueden ubicarse dentro de la política criminal y resaltó que esta es una política pública que debe formularse a la luz de los postulados constitucionales. Por otro lado, la sentencia T-388 de 2013<sup>21</sup> declaró por segunda vez el ECI del SPC, puntualmente por los tratos crueles, inhumanos e indignos a la población privada de la libertad (PPL). En igual sentido, la sentencia T-762 de 2015<sup>22</sup> reiteró la existencia del ECI en el SPC y declaró que la política criminal colombiana ha sido reactiva, populista e incoherente, lo que ha contribuido a la persistencia de violaciones de los derechos fundamentales de la PPL y al incumplimiento del fin resocializador de la pena. Recientemente, la Sentencia SU-122 de 2022<sup>23</sup>, extendió la declaración del ECI del SPC a los denominados centros de detención transitoria<sup>24</sup>, reconociendo la necesidad de proteger los derechos de la población que se encuentra en ellos y dictando una serie de órdenes dirigidas a este fin.

**Respecto a otros instrumentos normativos en materia de política criminal, en diciembre de 2017 se suscribió el *Pacto por la humanización de los sistemas de privación de la libertad en Colombia a través de la justicia restaurativa*.** En este, veinticuatro

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Expedientes acumulados T-137.001 y 143.950.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-646 de 2001. Magistrado Ponente: Manuel Jose Cepeda Espinosa. Expediente D-3238.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Expedientes T-3526653, T-3535828, T-3554145 y otros.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Magistrados Ponentes: Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas

<sup>24</sup> Comprende inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares.



entidades (nacionales e internacionales) se comprometieron a realizar las acciones necesarias para promover la humanización del SPC y una justicia focalizada en las víctimas.

Finalmente, como parte fundamental del sistema, el CSPC —regulado por el Código Penitenciario y Carcelario y los Decretos 2062 de 1995<sup>25</sup>, 2348 de 1998<sup>26</sup> y 2055 de 2015<sup>27</sup> es el organismo colegiado que asesora al Gobierno nacional en materia de política criminal. Entre otras funciones, esta instancia: (i) asesora a las autoridades competentes en el proceso de la política criminal con el fin de que esta se base en fundamentos empíricos; (ii) realiza recomendaciones sobre la estructura y funcionamiento del sistema penal; (iii) revisa el estado del SPC y las condiciones que este ofrece para la resocialización de los condenados, y (iv) brinda lineamientos para la coordinación con las demás instituciones del Estado en la elaboración y adopción de políticas públicas con el objeto de unificar sus acciones, entre otras, en la lucha contra el crimen. Adicionalmente, la Ley 1709 de 2014<sup>28</sup> fortaleció esta instancia y le asignó el deber de aprobar el PNPC para un lapso de cuatro años, siendo necesario su posterior incorporación en un documento CONPES.

## 2.2. Antecedentes de instrumentos de política pública en materia criminal

Además del diseño del sistema penal y las iniciativas legislativas anteriormente mencionadas, el Estado colombiano ha desarrollado distintas políticas públicas que han contribuido al mejoramiento y seguimiento de las diferentes instancias de la política criminal. Es así como se tienen documentos CONPES relacionados con infraestructura penitenciaria y carcelaria, el fortalecimiento del accionar institucional para atender problemáticas puntuales, el desarrollo de estrategias para atender poblaciones afectadas por la criminalidad, entre otros aspectos. En esta sección se presentan los instrumentos de política pública que precedieron al PNPC y, en ese sentido, sirven como punto de partida para la formulación de este documento CONPES.

En primer lugar, como precedente de un esfuerzo transversal en materia de política criminal, se tiene el Documento CONPES 3828 de 2015 *Política penitenciaria y carcelaria en Colombia*<sup>29</sup>, que trazó como objetivo principal fortalecer la capacidad de

---

<sup>25</sup> Por el cual se crea el Consejo Superior de Política Criminal.

<sup>26</sup> Por el cual se modifica el Consejo Superior de Política Criminal, creado en el Decreto 2062 de 1995.

<sup>27</sup> Por el cual se reglamenta el Consejo Superior de Política Criminal, su funcionamiento y todos los asuntos relacionados con las demás instancias técnicas que se requieran para su adecuado desarrollo.

<sup>28</sup> Modificación realizada por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014 al artículo 167 del Código Penitenciario y Carcelario.

<sup>29</sup> Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Pol%C3%ADtica%20penitenciaria%20y%20carcelaria.pdf>

las entidades involucradas en las diferentes etapas de la política criminal para garantizar una efectiva resocialización y, de esta forma, cumplir la finalidad de la pena. En tal sentido, esta política planteó acciones enfocadas en garantizar condiciones de habitabilidad digna para la PPL, a través de: (i) construcción de infraestructura y adecuación sanitaria y tecnológica; (ii) mejora de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de la PPL, y (iii) articulación de actores estratégicos del orden territorial y del sector privado para robustecer el proceso de resocialización e inclusión social. El documento cuenta con un avance en el cumplimiento de las metas de 85,07 %, sin embargo, es pertinente actualizar, robustecer y ampliar las estrategias del Estado en materia del SPC, máxime cuando el documento CONPES se formuló con posterioridad a la Sentencia T-762 de 2015, la cual estableció lineamientos y requerimientos complementarios para la superación del ECI en el SPC.

En segundo lugar, se han expedido dos instrumentos relevantes en relación con las garantías que el Estado debe asegurar en materia penal para los adolescentes y jóvenes en el país. El Documento CONPES 3629 *Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA): Política de atención al adolescente en conflicto con la ley*<sup>30</sup>, aprobado en 2009 propendió por el fortalecimiento de la oferta institucional de las entidades que conforman el SRPA y la generación de estrategias de articulación y participación para la debida aplicación de los principios y finalidades del SRPA, con un horizonte temporal de 2010 al 2013, cuyas acciones fueron cumplidas en su totalidad. No obstante, se requiere continuar robusteciendo la articulación interinstitucional para la protección y garantía de derechos de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley, así como complementar los servicios dirigidos a esta población. Por su parte, el Documento CONPES 4040, *Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud*<sup>31</sup>, incluyó la temática del SRPA desde un enfoque de prevención y garantía de derechos para maximizar las oportunidades de los adolescentes y jóvenes que ingresan al mismo. La línea de acción 9 del documento, *Fortalecimiento de entornos protectores para mitigar el riesgo de vinculación de los adolescentes y jóvenes al delito*, incluye la formulación de estrategias de política en materia de post egreso, el diseño de una estrategia de promoción de las medidas no privativas y la formulación de un proyecto tipo para infraestructura del SRPA, entre otras. Las acciones allí definidas requieren complementarse con el desarrollo de estrategias en materia de política criminal, como las que se proponen en el marco de este documento de política pública.

---

<sup>30</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3629.pdf>.

<sup>31</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4040.pdf>.

En tercer lugar, se han expedido una serie de documentos CONPES relacionados específicamente con la infraestructura del SPC, encaminados a mejorar las condiciones de los establecimientos de reclusión con el fin de velar por la dignidad y garantía de derechos de las personas privadas de la libertad. El Documento CONPES 3575 *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*<sup>32</sup>, aprobado en 2009, se formuló con el propósito de realizar el seguimiento y ajuste a la estrategia nacional para la expansión de la oferta de cupos penitenciarios y carcelarios contenida en el Documento CONPES 3277 *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*<sup>33</sup> aprobado en 2004 y el Documento CONPES 3412 *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios, seguimiento del CONPES 3277*<sup>34</sup> aprobado en 2006. Este último documento modificó los montos aportados para el desarrollo de la estrategia, ajustó los cronogramas de las obras de infraestructura e incrementó la meta de nuevos cupos. Posteriormente, el Documento CONPES 3871 *Declaración de importancia estratégica del proyecto construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*<sup>35</sup>, aprobado en 2016, dispuso la construcción de tres nuevos Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (Eron) en Riohacha (La Guajira), Pereira (Risaralda) y Sabanas de San Ángel (Magdalena), así como la ampliación de dos Eron existentes en San Gil (Santander)<sup>36</sup> y Cómbita (Boyacá)<sup>37</sup>, para disminuir los niveles de hacinamiento de la PPL. El documento planteó la meta de generar 7.256 cupos nuevos para el periodo 2017-2021, con una inversión total de 804 mil millones de pesos. Esta estrategia de ampliación de la oferta de cupos penitenciarios y carcelarios se actualizó recientemente a través del Documento CONPES 4082 *Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*<sup>38</sup> aprobado en 2022.

Por otra parte, recientemente se han expedido documentos CONPES que prevén medidas para la lucha contra fenómenos criminales específicos que coinciden con las prioridades establecidas en el PNPC, como las economías criminales, las conductas que amenazan el ejercicio de la labor de defensa de los DD.HH. y el liderazgo social y la corrupción. En 2021 el Documento CONPES 4042 *Política nacional antilavado de activos*,

---

<sup>32</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3575.pdf>

<sup>33</sup> Disponibles en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3277.pdf>

<sup>34</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3412.pdf>

<sup>35</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3871.pdf>

<sup>36</sup> Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario San Gil.

<sup>37</sup> Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad Cómbita.

<sup>38</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4082.pdf>

*contra la financiación del terrorismo y contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva*<sup>39</sup> estableció estrategias orientadas a mejorar la efectividad del Sistema Nacional Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo para prevenir, detectar, investigar y judicializar los fenómenos de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, y la persecución de los activos producto de su comisión. Así mismo, en 2021 el Documento CONPES 4063 *Política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social*<sup>40</sup>, buscó responder a la problemática de homicidios y agresiones en contra de personas defensoras de DD.HH. También en 2021, el Documento CONPES 4070 *Lineamientos de Política para la implementación de un modelo de Estado abierto*<sup>41</sup> trazó directrices encaminadas a consolidar y poner en marcha un modelo de Estado abierto que promueva la construcción de confianza entre actores de la institucionalidad pública y la sociedad, la articulación normativa e institucional, y el mejoramiento de la relación entre el Estado y la ciudadanía, propendiendo por la prevención de las conductas de corrupción y por una mayor efectividad en la investigación de estas conductas. Por último, en 2022 el Documento CONPES 4080 *Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Hacia el Desarrollo Sostenible del País*<sup>42</sup> planteó, entre otras acciones, prevenir y atender las violencias contra las mujeres y fortalecer la institucionalidad para la transversalización del enfoque de género.

Finalmente, el PNPC, aprobado por el CSPC mediante Acuerdo 01 de 2021, es considerado como el principal instrumento en política criminal. Este documento, como se ha mencionado, busca definir las estrategias político-criminales para los próximos 4 años que permitan incidir de manera efectiva en la lucha contra la criminalidad, la protección de los derechos de la población y el cumplimiento de los mandatos constitucionales.

### 2.3. Justificación

Los esfuerzos del Estado colombiano para garantizar una política criminal integral y coherente han sido relevantes y han permitido avanzar en la lucha frontal contra la criminalidad. Sin embargo, es necesario implementar una política que afiance las capacidades institucionales y fomente la articulación entre las diferentes ramas del poder

---

<sup>39</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4042.pdf>

<sup>40</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4063.pdf>

<sup>41</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4070.pdf>

<sup>42</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4080.pdf>

público, que sea integral, inter sistémica<sup>43</sup> e intersectorial<sup>44</sup>, que responda a los nuevos fenómenos de la criminalidad, garantice los derechos de la población, cumpla con los principios generales del derecho penal y responda a las exigencias normativas y jurisprudenciales en la materia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, en su pacto estructural por la legalidad<sup>45</sup> reconoció la importancia de implementar acciones estratégicas, articuladas y coordinadas para la disrupción del delito, la desarticulación de estructuras de crimen organizado, la consolidación de una política criminal coherente y respetuosa de los DD.HH., igualmente, el robustecimiento del SRPA. En ese sentido, se requiere integrar y maximizar las capacidades de las entidades que participan en las diferentes etapas de política criminal, para atender sistemáticamente los principales fenómenos criminales y delincuenciales para proteger los derechos y bienes jurídicos de todos los residentes en el territorio colombiano.

Adicionalmente, como se ha señalado, la formulación del PNPC requiere su incorporación en un documento CONPES, pues además de contribuir a la coordinación interinstitucional para su implementación y al seguimiento de compromisos mediante un plan de acción, también atiende el cumplimiento de un mandato legal. Esto permitirá coordinar y articular la acción del Estado colombiano para garantizar su efectividad en materia de política criminal y consolidar al PNPC como la principal hoja de ruta del Estado en materia de política criminal. Igualmente, facilitará el seguimiento a las metas, brindando información oportuna y sistematizada que evidencie la consecución de los objetivos establecidos.

Por lo anterior, la presente política está dirigida a consolidar los esfuerzos institucionales, así como las distintas iniciativas que buscan fortalecer la política criminal desde sus diferentes etapas, desde la prevención, investigación y juzgamiento, así como en la atención postpenitenciaria y resocialización. De igual manera, esta política enmarca un trabajo interinstitucional único, incluyendo la participación de entidades de gobierno, entidades de Estado, así como entes de control, con el fin de abordar de manera conjunta y coordinada todo el engranaje existente alrededor de la política criminal.

---

<sup>43</sup> Este documento busca desarrollar acciones orientadas a diferentes sistemas como el SNPC, Sistema Antilavado y contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) y el SRPA.

<sup>44</sup> En esta política confluyen los sectores de Justicia, Defensa, Rama Judicial, Fiscalía, Congreso de la República, Organismos de Control, Educación e Inclusión Social.

<sup>45</sup> Denominado *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*.

### 3. MARCO CONCEPTUAL

El desarrollo del PNPC parte de la lógica de la política criminal, por lo que comprende todas las fases de criminalización y unos enfoques que son transversales a esta política. Los enfoques y las fases desarrollan los postulados definidos por la jurisprudencia constitucional, al tiempo que responden a los desarrollos teóricos y a las diferentes perspectivas que se han desplegado en materia de política criminal. Lo anterior, con el fin de garantizar la implementación de una política criminal coherente, pertinente y ajustada a las necesidades de los ciudadanos y al contexto social colombiano.

#### 3.1. Fases de criminalización

Las fases de criminalización se entienden como los diferentes momentos de intervención del Estado para hacerle frente al fenómeno de la criminalidad. Estas fases deben complementarse entre sí para garantizar una aplicación integral y coordinada de la política criminal. El PNPC se construye bajo una concepción amplia de la política criminal, de manera que contempla cinco fases para el tratamiento del delito, a saber: (i) la *preventiva*, que comprende las medidas dirigidas a la prevención de acciones delictivas; (ii) la *de criminalización primaria*, que define las conductas contrarias a la convivencia en sociedad que merecen sanción penal por parte del Estado; (iii) la *de criminalización secundaria*, que consiste en la aplicación efectiva de los procedimientos de investigación y juzgamiento penal a casos concretos; (iv) la *de criminalización terciaria*, que 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, y (v) la *fase de tratamiento postpenitenciario*, donde se aplican las medidas orientadas a lograr la reinserción en la comunidad de las personas que han cumplido su sanción penal.

#### 3.2. Enfoques transversales

Con el fin de ejercer una política criminal al servicio de la ciudadanía y garante de los derechos establecidos en la Constitución Política y las leyes, las estrategias, los lineamientos y las acciones contenidas en el PNPC atienden e integran seis enfoques transversales. En primer lugar, está la *limitación del poder punitivo del Estado*, según la cual el uso de la sanción penal debe ser la última de las alternativas para el tratamiento de las conductas criminales, priorizando las medidas orientadas a la prevención, la alternatividad penal y la justicia restaurativa. Segundo, en el marco del *enfoque territorial* se deben reconocer y comprender las diferencias locales del fenómeno de la criminalidad, con el propósito de plantear respuestas pertinentes y de fortalecer la coordinación interinstitucional.

En tercer lugar, el *enfoque diferencial* reconoce la multiplicidad de cosmovisiones y condiciones presentes en la sociedad colombiana. Por lo tanto, lo dispuesto en esta política

debe responder y atender de manera diferencial a las situaciones relacionadas con política criminal, de modo que se consiga la plena integración de la sociedad para el disfrute de los derechos individuales y colectivos consagrados en la Constitución y la Ley. El PNPC comprende los enfoques de género e identidades diversas, étnico, y de discapacidad. Un cuarto enfoque transversal es la *aproximación focalizada en contra del crimen organizado para la transición a la paz*. Para garantizar la efectividad en la lucha contra el delito y promover la consolidación de la paz, los esfuerzos se focalizarán en la desarticulación del crimen organizado y la persecución de los eslabones altos de la cadena criminal.

En quinto lugar, el enfoque de *fortalecimiento de la legitimidad del Estado y de la confianza en las instituciones públicas* plantea que las acciones dispuestas deben responder a las demandas del ciudadano y velar por la protección de sus derechos, de forma que se reconstruya la confianza en la institucionalidad y se afiance la legitimidad del Estado. Por último, se encuentra el *enfoque restaurativo* según el cual las medidas que desarrolla el PNPC deben integrar los fundamentos de la justicia restaurativa, entendiendo esta como una visión alternativa del sistema penal que busca comprender con mayor amplitud el acto criminal desde la víctima, el victimario y la comunidad (ONU, 2005). Esto con el propósito de reconstruir el tejido social que se ve afectado por la comisión del delito y de brindar oportunidades efectivas de reintegración social a quienes infringieron la ley penal.

#### 4. DIAGNÓSTICO

Este documento, identifica como problemática general la existencia de una **insuficiente actuación y respuesta del Estado para garantizar su efectividad en materia de política criminal que proteja los bienes jurídicos de la población y cumpla los principios generales del derecho penal**. Esta problemática se analiza a partir de las siete prioridades definidas en el PNPC, las cuales buscan orientar la participación de las instituciones que intervienen en la política criminal, con el propósito de prevenir el delito, atender la demanda de justicia de la ciudadanía, aumentar la efectividad en la lucha contra la criminalidad y garantizar los derechos de toda la población.

En ese orden de ideas, en esta sección se presenta un diagnóstico general que **aborda los principales problemas que actualmente enfrenta el Estado para cumplir con lo dispuesto en la Constitución y las leyes en materia de política criminal**. A continuación se presenta la situación de los principales fenómenos criminales y delincuenciales en el país que, para fines de este documento, se han englobado en siete temáticas: (i) limitada capacidad estatal para evitar las vulneraciones al derecho a la vida; (ii) prevalencia de las violencias contra población especialmente vulnerable, incluyendo las violencias basadas en género, intrafamiliar, sexual contra NNA y población con orientación sexual e identidad de género diversa; (iii) confluencia de grupos armados en territorios que agudizan la violencia



y la comisión de conductas punibles; (iv) dificultades en la humanización del SPC, y la garantía del cumplimiento de los fines de la pena; (v) participación, uso y utilización de NNA en la comisión de delitos; (vi) las limitadas estrategias institucionales en la generación de capacidades técnicas y tecnológicas en materia de investigación y judicialización, y (vii) la cooptación del Estado como consecuencia de actos de corrupción.

#### 4.1. Limitada capacidad estatal para evitar las vulneraciones al derecho a la vida

**Pese a los esfuerzos de las autoridades, el homicidio en Colombia se mantiene como un delito de alta magnitud, al punto que sigue siendo uno de los países con mayor tasa de homicidios por habitante.** En el 2021 el país tuvo la sexta tasa más alta de homicidios por cada 100.000 habitantes en América Latina y el Caribe, correspondiente al 26,8 % (InSight Crime, 2022). Lo anterior, sugiere que el sistema de justicia enfrenta retos para que la respuesta del Estado proteja de manera efectiva la vida de la población colombiana, sin importar que esta sea un bien jurídico superior y se reconozca como un derecho fundamental en el país<sup>46</sup>.

**Ahora bien, el homicidio en Colombia es consecuencia de la concurrencia de múltiples modalidades delictuales que evolucionan en el tiempo.** En 2020, de acuerdo con la Policía Nacional, alrededor de 6.914 homicidios (57,6 % del total para ese año) correspondieron a ataques sicariales y 2.465 (20,5 % para ese año) fueron producto de riñas. En esa misma línea, el fenómeno ha adquirido una mayor complejidad dada la aparición de casos de privación arbitraria del derecho a la vida por parte de agentes del Estado, cuyo deber es el de proteger a la población. De acuerdo con cifras del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación (FGN), entre 2016 y 2021 se crearon 112 noticias criminales por homicidios, en los que hay al menos un miembro de la fuerza pública en calidad de indiciado. Así mismo, una buena parte de los homicidios se deriva de la violencia que ejercen los grupos criminales en las disputas por el control de territorios o en contra de defensores de DD.HH. o líderes medioambientales.

**También se debe señalar que este delito no afecta de igual manera a toda la población.** En los últimos años (2016-2021), los defensores de derechos han sido especialmente afectados por este fenómeno. Según datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), entre el 2016 y enero de 2021<sup>47</sup> fueron asesinados 435 defensores de DD.HH., de los que 417 casos se investigan en la justicia penal ordinaria. De acuerdo con las cifras del SPOA de la FGN, el avance de esclarecimiento para esos casos, a diciembre de 2021, fue del 69,59 %. Además, según

---

<sup>46</sup> Como se establece en el artículo 11 de la Constitución Política de Colombia.

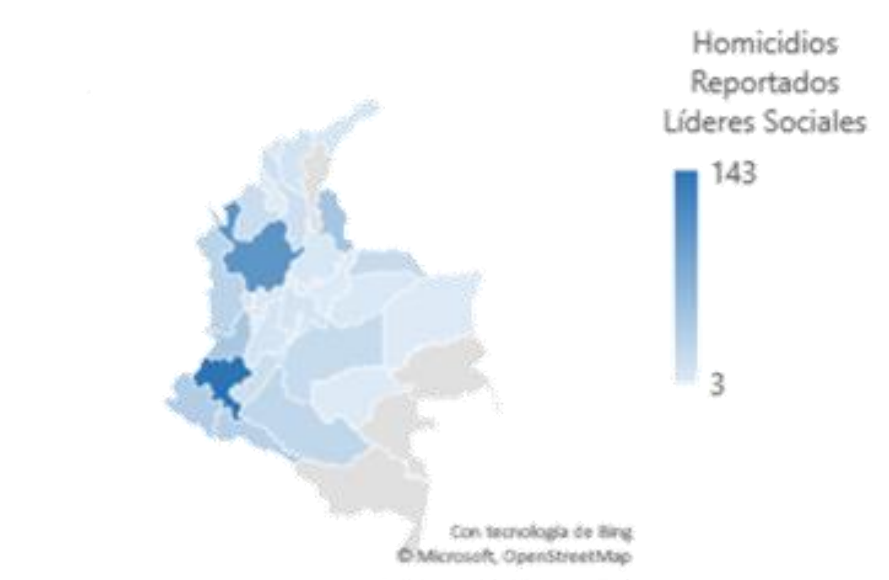
<sup>47</sup> Cifra con corte al 7 de enero de 2021.



esta entidad, las organizaciones criminales son responsables del 69,93 % de afectaciones al derecho a la vida de esta población y del 79,21 % de hechos en el caso de las afectaciones a los excombatientes.

Igualmente, es importante considerar que las afectaciones contra el derecho a la vida de los líderes sociales presentan un comportamiento diferenciado en las regiones con presencia de organizaciones criminales. Como evidencia el Mapa 1, el número de homicidios contra líderes sociales a nivel departamental se encuentra en un rango de 3 a 143 homicidios; entre más oscuro sea el color se refleja una mayor concentración de eventos en el departamento. Los departamentos en gris no cuentan con datos para la vigencia evaluada.

Mapa 1. Ubicación de hechos de homicidio de defensores de DD.HH. reportado por varias plataformas, vigencia 2020<sup>48</sup>



Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y OACNUDH (2020).

Ahora bien, pese a que en el último cuatrienio ha habido una mejora en los resultados relacionados con el avance de esclarecimientos para los casos por el delito de homicidio, existen dificultades en la resolución oportuna de los procesos para la obtención de sentencias condenatorias o absolutorias en casos de homicidio. Como puede verse en la Tabla 1, de acuerdo con los datos del Spoa de la FGN, entre 2019 y 2021 el

<sup>48</sup> Mapa coroplético que refleja el número de homicidios a líderes sociales en 2021. Entre más oscuro sea el color, mayor concentración de homicidios en ese departamento.

avance de esclarecimiento<sup>49</sup> alcanzado aumentó en 4,99 puntos porcentuales<sup>50</sup>. Sin embargo, la judicialización podría ser más efectiva pues, por ejemplo, según estadísticas de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, el 42 % de las audiencias programadas durante el año 2019 en el Spoa fueron canceladas; el 48 % fue por ausencia del defensor, el 23 % por inasistencia del fiscal y el 5 % por causa imputable al juez.

**Tabla 1. Cifras anuales para el delito de homicidio 2019-2021**

Año	Víctimas	Avance de esclarecimiento (%)
2019	12.062	33,77
2020	11.760	30,06
2021	13.506	38,76

Fuente: FGN (2021).

#### **4.2. Prevalencia de las violencias basadas en género, intrafamiliar, sexual contra NNA y población con orientación sexual e identidad de género diversa**

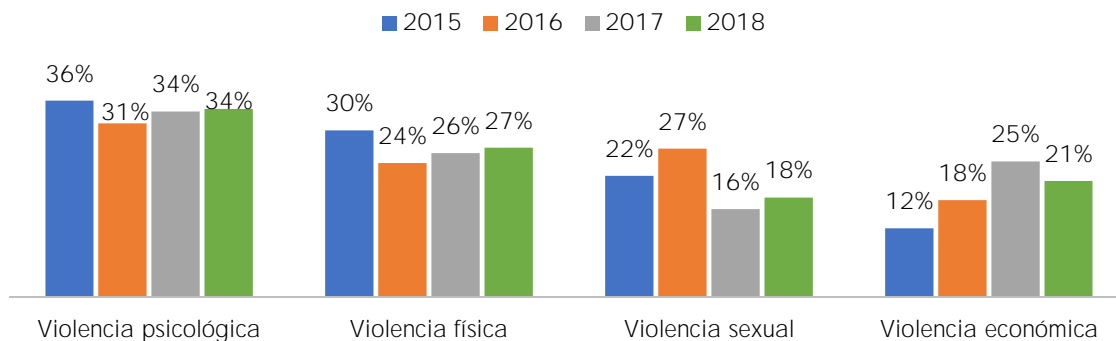
**La violencia y afectación de los derechos de las mujeres, las niñas y adolescentes es una práctica sistemática y arraigada en las diferentes sociedades.** Su principal causa obedece a que los miembros de una sociedad “justifican” estos comportamientos en una serie de estereotipos, así como en los usos y prácticas sociales y culturales, lo que refleja y materializa la existencia de relaciones de poder desiguales y violentas principalmente ejercidas por hombres, soportadas y sustentadas en el género. En igual sentido, la naturalización de las violencias deriva en su invisibilización, lo que limita brindar la atención en etapas tempranas y prevenir situaciones que generen un mayor riesgo de violencia.

**En Colombia, la violencia psicológica y física son los principales tipos de violencia que padecen las mujeres.** Como se puede apreciar en el Gráfico 1, según la Defensoría del Pueblo (2019), entre 2015 y 2018 la principal tipología de violencia ejercida contra las mujeres fue la psicológica, con una participación promedio del 33 % sobre el total de violencias registradas en el periodo mencionado, seguido de violencia física con una participación cercana al 27 %.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Los datos presentados dan cuenta de los resultados alcanzados para cada uno de los años y no corresponden a un agregado histórico.

Gráfico 1. Principales tipologías de violencia en mujeres

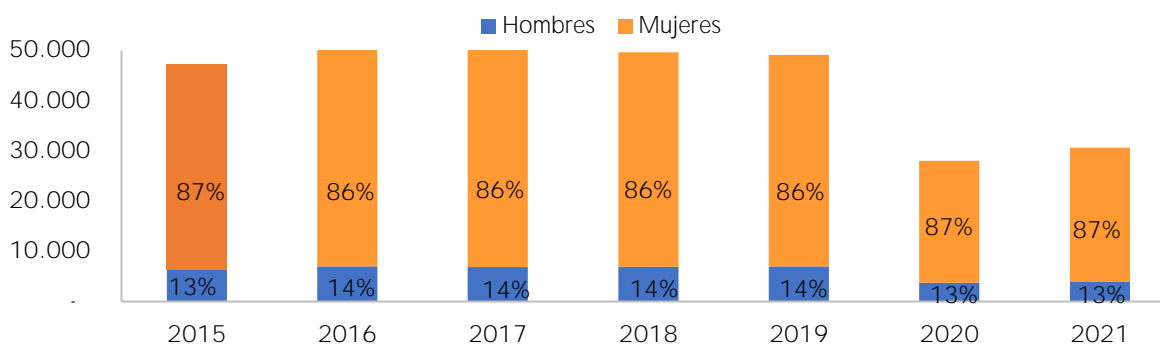


Fuente: Defensoría del Pueblo (2019).

La violencia física y psicológica se presenta principalmente en el entorno de pareja. Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2015, el 66,7 % de las mujeres casadas o en unión marital de hecho sufrió algún tipo de violencia por parte de su actual pareja o expareja. De esas mujeres, el 64,1 % reportó haber sufrido de violencia psicológica; el 31,9 % de violencia física; el 31,1 % de violencia económica; y el 7,6 % de violencia sexual<sup>51</sup> (Ministerio de Salud; Profamilia, 2015).

Por otra parte, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), en el 2016 se reportó el mayor número de casos de violencia física y psicológica (43.717). Como se puede ver en el Gráfico 2, a pesar de la disminución del número de casos reportados por violencia de pareja entre 2020 y 2021, las mujeres siguen siendo las principales víctimas de estas acciones, evidenciando una situación sistemática y continua de afectación de los derechos de las mujeres.

Gráfico 2. Número de casos de violencia de pareja 2015-2021<sup>(a)</sup>



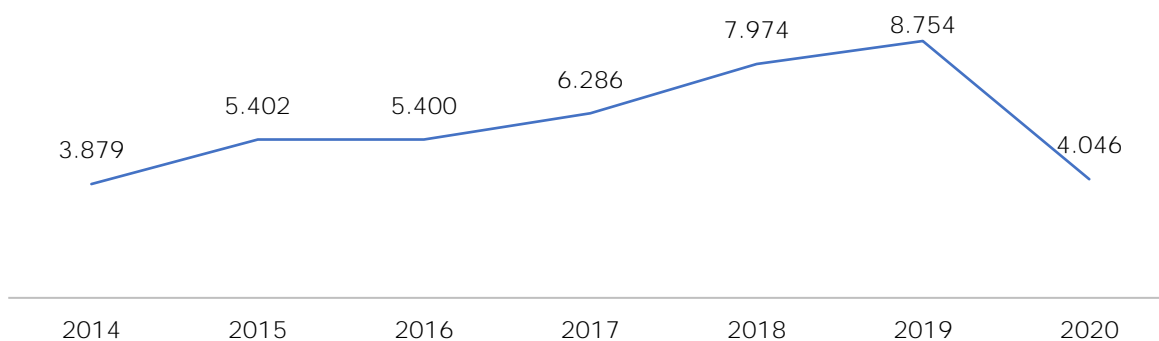
<sup>51</sup> Debe tenerse en cuenta que es posible que una misma mujer haya sido víctima de varios tipos de violencia, por lo cual las cifras representan la concurrencia de violencias.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) con información del INMLCF (2022).

(a): Para los años 2020 y 2021 los datos corresponden al periodo comprendido de enero a noviembre.

Con respecto a la violencia sexual, se identifica una tendencia creciente de los casos cuyas víctimas son NNA. El Gráfico 3 muestra el ingreso de procesos judiciales<sup>52</sup> por delitos sexuales contra menores, evidenciando un aumento acelerado entre el 2016 y el 2019, donde el 69 % de los 12.699 procesos ingresados a los despachos judiciales correspondió a este tipo de delitos (Consejo Superior de la Judicatura, 2021). Si bien en el 2020 se presentó una importante disminución en el número de ingresos de procesos judiciales, los casos de violencia sexual reportados por el INMLCF muestran un incremento para el 2021 (16.802 casos) en comparación con la vigencia 2020 (14.141 casos) (INMLCF, 2021).

Gráfico 3. Ingreso de procesos por delitos sexuales contra menores 2014 - 2020



Fuente: DNP con información del Consejo Superior de la Judicatura (2021).

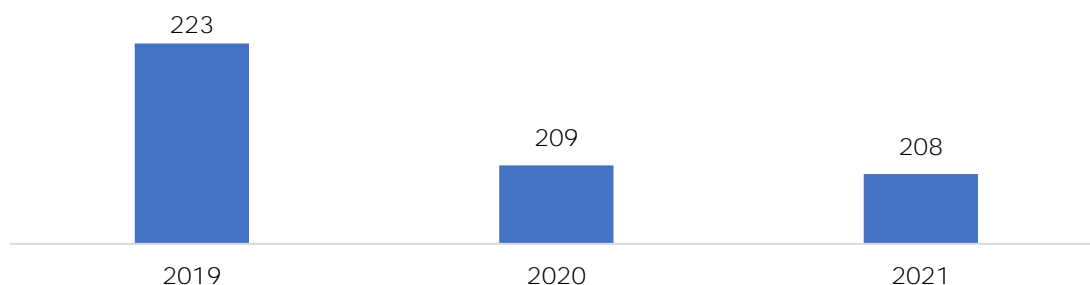
De igual forma, de acuerdo con organizaciones como las Naciones Unidas o la Organización Mundial de la Salud, existe una alta probabilidad de que las medidas de confinamiento hayan provocado un agudizamiento de dinámicas de violencia en los entornos familiares que no necesariamente se reflejó en el aumento en las denuncias (ONU; Organización Mundial de la Salud, 2020). De acuerdo con la FGN, en Colombia las denuncias por violencia intrafamiliar venían aumentando desde 2019, incrementando en un 2,35 % entre 2019 y 2021 y en un 6,90 % entre el 2020 y el 2021, con una afectación especial contra las mujeres, los NNA y la población adulta mayor (FGN, 2021). El número de entradas efectivas por el delito de violencia intrafamiliar en 2019 fue de 97.816; en 2020 de 93.655; y en 2021 de 100.114. Asimismo, las víctimas de homicidio producto de

<sup>52</sup> Corresponden a los procesos que llegaron a conocimiento de los jueces de la República y cuya etapa superó la presentación del escrito de acusación.

violencia intrafamiliar para 2019 fueron 256, para 2020 fueron 236, y para 2021 fueron 268 víctimas.

El feminicidio es una de las manifestaciones más graves de la violencia basada en género y su materialización se ha mantenido relativamente constante durante los últimos años. Según datos del Spoa de la FGN, con corte al 31 de diciembre de 2021, entre 2019 y 2021 el número de víctimas por el delito de feminicidio superó las 200 para cada año (Gráfico 4).

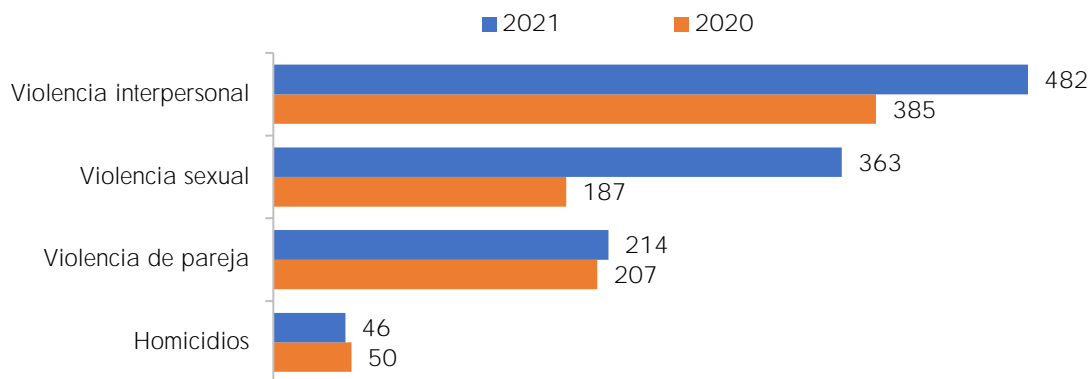
Gráfico 4. Número víctimas por feminicidio 2019-2021



Fuente: FGN (2021).

De manera similar, se ha presentado un aumento en los casos de violencia por orientación sexual en los últimos dos años (2020 y 2021). Las agresiones cometidas contra personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD) revisten una especial gravedad, por lo que deben entenderse como parte de un contexto generalizado de violencia y prejuicio y no como episodios aislados (Defensoría del Pueblo, 2019). De acuerdo con las cifras del Observatorio de Violencia del INMLCF, entre 2020 y 2021 los casos de violencia interpersonal donde la víctima era una persona con OSIGD registraron un aumento aproximado del 18,4 % entre hombres y de 35,8 % entre mujeres. Con respecto a homicidios, en el 2021 se presentaron 46 casos, 4 menos de los ocurridos en el 2020 (50). En cuanto a violencia sexual, se registró un aumento de 94,1 % en el 2021 frente al año anterior, en la medida en que se reportaron 176 casos más que en el 2020 (187 casos) (Gráfico 5).

Gráfico 5. Número de casos por tipología de violencia contra personas OSIGD entre 2020 y 2021<sup>(a)</sup>



Fuente: DNP con información del INMLCF (2022).

(a) Los datos corresponden al periodo entre enero y noviembre de cada vigencia.

**La violencia por prejuicio es una manifestación constante en contra de las personas con OSIGD.** La Defensoría del Pueblo identificó que de las atenciones realizadas a personas con OSIGD en el 2018, el 85 % manifestó haber sufrido de violencia por prejuicio, siendo la psicológica la de mayor incidencia con un 77 % de participación, mientras que la física representó un 23 %. En igual sentido, se observa que el personal de las entidades públicas es uno de los principales agresores en contra de las personas con OSIGD (35 %), ya que estas han manifestado que durante la atención recibida se ven expuestas a la falta de objetividad del funcionario, debido a sus prejuicios (Defensoría del Pueblo, 2019).

#### 4.3. Confluencia de grupos armados en territorios que agudizan la violencia y la comisión de conductas punibles

En Colombia, la confluencia de grupos armados contribuye al aumento de la criminalidad en las zonas con presencia de este fenómeno. Como se vio en el caso de la vulneración de derechos de líderes sociales, gran parte de los homicidios reportados por las autoridades tienen como responsables a miembros de organizaciones criminales, explicado principalmente por disputas en el control territorial, logístico y económico de las rentas ilegales. De acuerdo con información del censo delictivo de investigaciones atribuidas a GAO (2021) elaborado por la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis Contra la Criminalidad Organizada, adscrita a la Delegada Contra la Criminalidad Organizada de la Fiscalía General de la Nación, con corte a agosto de 2021, existe una concentración de investigaciones en contra de los GAO, principalmente en municipios de los departamentos de Chocó, Nariño, Norte de Santander y Antioquia, donde se presentan dinámicas y fenómenos criminales que afectan al país.

**El dinamismo y mutación del crimen organizado es una de las características que le permite incursionar en cualquier tipo de actividad ilícita.** Su accionar delictivo es una de las principales causas que contribuyen a la reproducción de la violencia, la destrucción del orden económico y social, la afectación al medio ambiente, entre otras situaciones que aquejan a las distintas regiones del país tanto a nivel rural como urbano.

**Las condiciones sociales, económicas y geográficas de algunos territorios los convierten en zonas de alto interés de los grupos ilegales, que propician la concentración de actores armados.** En consecuencia, ciertas zonas del país son más vulnerables a la ocurrencia de afectaciones en los territorios y en contra de sus poblaciones, al tiempo que concentran un alto número de investigaciones penales, como el Bajo Cauca, Magdalena Medio, Catatumbo y el Pacífico Nariñense, entre otras, las cuales fueron identificadas como zonas de intervención estratégica para combatir e impactar la criminalidad organizada y las fuentes de financiación (FGN, 2020)<sup>53</sup>. En tal sentido, estas zonas se consideran puntos especialmente críticos al facilitar la confluencia de múltiples actores armados

**En línea con lo anterior, no existe un instrumento que permita gestionar y producir información geográfica para la toma de decisiones de política criminal desde el enfoque territorial.** Esta falencia de información limita la investigación criminal, el análisis diferenciado de la incidencia de la criminalidad por regiones y, en consecuencia, impacta la efectividad en la lucha contra la criminalidad y la disrupción de finanzas criminales desde una perspectiva territorial.

**Ahora bien, el número de hectáreas de cultivos ilícitos ha presentado un aumento significativo en los últimos años en Colombia como resultado de la presencia de organizaciones criminales en las regiones y su estrecha relación con el control del territorio y de las economías criminales.** Según la FGN, en 2018 los municipios con presencia de organizaciones criminales concentraban el 88 % de las hectáreas cultivadas de coca, evidenciando la relación entre violencia y cultivos ilícitos (FGN, 2020). Si bien con la pandemia, para el año 2020, se presentó una disminución del número de hectáreas sembradas de coca del 7 % en comparación con el 2019, se identifica que en aquellas zonas con mayor presencia de grupos armados como los municipios de Argelia (Valle del Cauca), El Tambo, Tarazá y Valdivia (zona del Bajo Cauca Antioqueño), San Pablo (Bolívar) y Orito (Putumayo), aumentaron los cultivos de coca (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, 2021).

---

<sup>53</sup> En su Direccionamiento Estratégico 2016-2020, la FGN identificó diez 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.

Asimismo, las regiones caracterizadas por la presencia de grupos armados evidencian afectaciones sistemáticas a los recursos naturales. Las organizaciones criminales no sólo subsisten y se lucran del cultivo, procesamiento y tráfico de sustancias ilícitas, sino de actividades que también deterioran los recursos naturales como la minería ilegal y la deforestación (FGN, 2020). Según la FGN, entre 2016 y 2021 se registraron 14.880 entradas efectivas de noticias criminales relacionados con delitos medioambientales.

De manera similar, existe una estrecha relación entre la comisión de este tipo de delitos y otros asociados a economías criminales como el tráfico de armas, el tráfico de migrantes, entre otros. Estos guardan relación con delitos de tipo financiero como el contrabando, el enriquecimiento ilícito, la financiación del terrorismo y el lavado de activos, permitiéndole a los delincuentes disponer de sus rentas criminales. Los delitos mencionados 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 o desplazamientos forzados. Así, como lo indica el Documento CONPES 4042, a pesar de que en el 2019 la intervención del Estado evitó que se lavaran dineros del narcotráfico equivalentes al 2,3 % del producto interno bruto (PIB) del país, el narcotráfico generó recursos correspondientes al 2,9 % del PIB, es decir, aproximadamente 31 billones de pesos

La pandemia facilitó el incremento de actividades de grupos armados y su expansión en diferentes territorios. Respecto de la actividad de grupos narco paramilitares el 2020 fue el periodo en el que más se ha generado la expansión de actividades de dichos grupos. En igual sentido, la pandemia aceleró la generación de poderes locales donde los diferentes grupos armados se convirtieron en actores reguladores de las acciones de la población (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

Por último, se evidencian dificultades en la articulación institucional en las políticas de defensa nacional, seguridad ciudadana y criminal. Este aspecto limita la actuación coordinada del Estado, disminuye las capacidades para el desmantelamiento de las estructuras criminales y dificulta la implementación de una política criminal coherente, articulada y efectiva para la protección de los derechos de los habitantes del territorio. Igualmente, limita la toma de decisiones que atiendan de manera integral, oportuna y pertinente las necesidades en materia de defensa nacional, seguridad y política criminal, principalmente, en la disrupción de las organizaciones criminales, grupos armados y terroristas.

#### **4.4. Dificultades en la humanización del SPC y la garantía del cumplimiento de los fines de la pena**



Persiste un pensamiento altamente punitivo y populista, que se evidencia en iniciativas legislativas que buscan aumentar las penas, crear delitos y eliminar subrogados penales sin evidencia suficiente de su necesidad y efectividad. Lo anterior, se ha puesto de presente en diferentes pronunciamientos del CSPC<sup>54</sup>, quien ha manifestado que dichas iniciativas legislativas son medidas populistas que desconocen los lineamientos de política criminal y que afectan los principios de necesidad, proporcionalidad y *ultima ratio* del derecho penal.

El sistema judicial colombiano presenta una sobreproducción de acciones que generan presiones sobre el SPC. Según la información suministrada por la FGN, entre 2019 y 2021 la solicitud de medidas de aseguramiento fue altamente frecuente, considerando que se otorgaron 155.530 medidas de este tipo, incluyendo privativas y no privativas de la libertad. Además, de las 55.213 medidas solicitadas por los fiscales en 2021, se otorgaron 49.159, lo que corresponde aproximadamente 89 % de medidas otorgadas. Por otra parte, de estas últimas, entre 2018 y 2019<sup>55</sup>, el 69 % se ejecutaron en establecimiento de reclusión, el 20 % en prisión domiciliaria y sólo el 11 % fueron no privativas de la libertad, evidenciando una preponderancia de solicitudes de medidas de aseguramiento privativas de la libertad intramurales que deja en un segundo plano las domiciliarias y privativas de otros de derechos. Esto afecta el grado de hacinamiento en centros de detención transitoria y cárceles y va en contravía de los principios de necesidad y proporcionalidad.

En línea con lo anterior, se presenta una mínima divulgación e implementación de un sistema de medidas alternativas a la sanción penal como respuesta válida del Estado a la criminalidad. Lo anterior, tiene como efecto de que la sociedad exija sanciones más severas para un mayor número de conductas, generando una aplicación indiscriminada del derecho penal y limitando el desarrollo de un tratamiento penal diferenciado para grupos poblaciones con menor riesgo de reincidencia y de afectación a la comunidad.

En relación con el SPC los esfuerzos institucionales han sido insuficientes para garantizar los mínimos asegurables de la PPL<sup>56</sup>. Ello se ha puesto de presente en los diferentes informes de seguimiento del Gobierno nacional y los entes de control al ECI

---

<sup>54</sup> Específicamente, estos pronunciamientos se enmarcan en el cumplimiento de las funciones del CSPC en cuanto a emitir concepto previo no vinculante sobre las iniciativas legislativas en materia de política criminal. De manera enunciativa se tienen los Conceptos N.º 03.2015; 19.2019; 04.2020; 09.2020; 22.2021.

<sup>55</sup> De conformidad con las cifras contenidas en el Plan Nacional de Política Criminal publicado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y que se encuentra disponible para consulta en el siguiente enlace: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>

<sup>56</sup> Los mínimos asegurables que ha desarrollado la Corte Constitucional son el servicio de alimentación, atención en salud, proceso efectivo de resocialización, acceso a la administración de justicia, servicios públicos e infraestructura (Corte Constitucional, 2015).

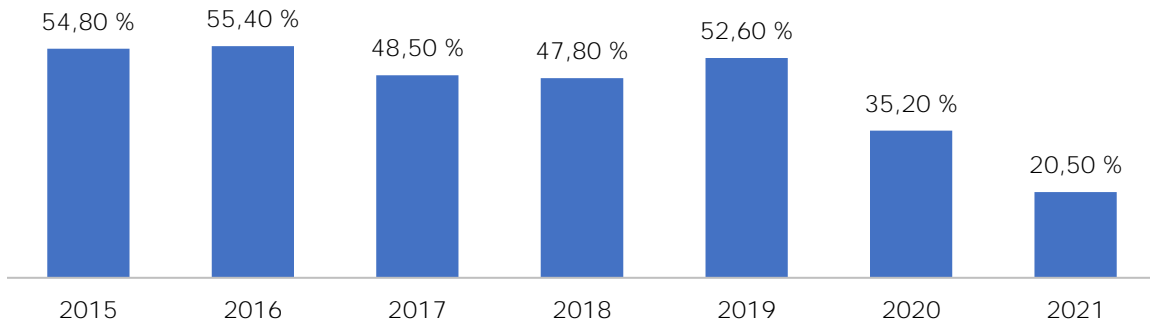
declarado en el SPC<sup>57</sup>. En el caso de la atención en salud, se han evidenciado debilidades en la oportunidad, pertinencia, continuidad e integralidad de la prestación de los servicios de salud a la PPL, como la no prestación del servicio de salud intramural por falta de contratación o pago de honorarios, la ausencia de contratación con la red externa para la atención en los diferentes niveles de complejidad (Defensoría del Pueblo, 2021). Igualmente, los retrasos y dilaciones en la obtención de citas y en el traslado de las PPL a los centros de salud (Procuraduría General de la Nación, 2021). Respecto del mínimo asegurable de alimentación se identifican problemáticas en el modelo de contratación y escogencia de los contratistas o proveedores, la infraestructura donde se preparan los alimentos sigue siendo precaria y se ha reportado el suministro de alimentos en estado de descomposición (Defensoría del Pueblo, 2021).

**Entre los principales factores que inciden en las condiciones de habitabilidad se encuentra la limitación de la infraestructura y el reducido número de cupos penitenciarios y carcelarios para suplir la oferta.** A pesar de las estrategias del Gobierno Nacional para ampliar la infraestructura del SPC, el nivel de hacinamiento en los Eron sigue siendo alto, 18,9 % en 2021. Entre el año 2015 y hasta el 2019 el hacinamiento registró una tendencia estable alrededor del 50 %; sin embargo, durante las vigencias 2020 y 2021 se presentó una disminución considerable en este indicador debido a la implementación de medidas transitorias para descongestionar los Eron, con motivo de la pandemia por Covid-19 (Gráfico 6.) se advierte que la situación de hacinamiento se ha extendido a los centros de detención transitoria, esto es, inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares.

---

<sup>57</sup> La Sentencia T-762 de 2015 estableció que las entidades involucradas en las órdenes generales y particulares deben remitir un informe trimestral al Grupo de Seguimiento, que dé cuenta de los avances, retrocesos y obstáculos para la superación del ECI. El Gobierno Nacional y los entes de control como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, presentan sus informes atendiendo las labores que realizan, dentro del marco de sus competencias, relacionadas con el SPC.

Gráfico 6. Porcentaje de hacinamiento en los Eron entre 2015 y 2021

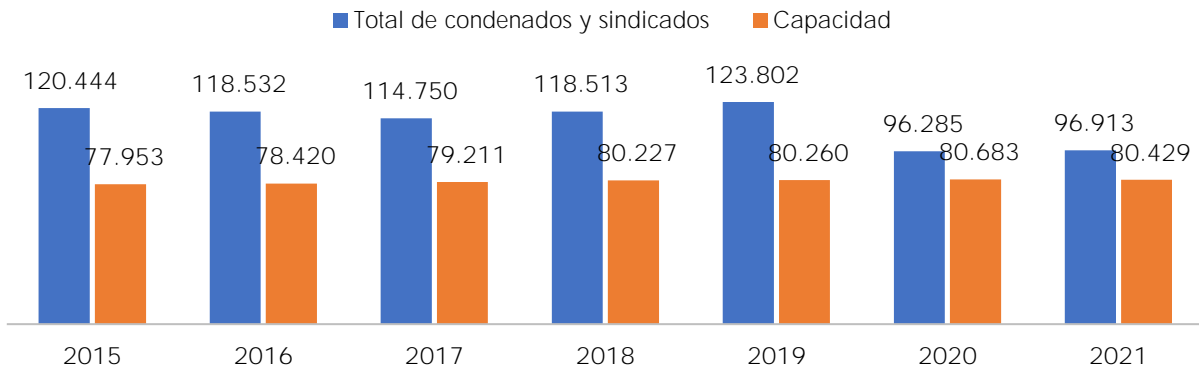


Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) con información del Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec) (2021).

De otra parte, el incumplimiento de la responsabilidad compartida entre el orden nacional y las entidades territoriales para mantener la PPL en carácter preventivo, esto es, la población sindicada<sup>58</sup>, incide en el hacinamiento de los Eron. A pesar de las diferentes estrategias implementadas por el Gobierno nacional y entes de control para sensibilizar a las autoridades municipales y regionales sobre la necesidad de asumir el mantenimiento de los procesados, persiste un alto número de esta población en establecimientos a cargo del Inpec. Para diciembre de 2021 la PPL sindicada correspondió al 26,4 % de la población intramural (25.595), lo cual indica que en los Eron no se presentaría un porcentaje mínimo de hacinamiento si en estos sólo estuviesen las personas condenadas, considerando que su capacidad alcanzó 80.429 cupos y 71.319 condenados para 2021 (Gráfico 7).

<sup>58</sup> Siguiendo la Ley 65 de 1993, artículo 17, les corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital, la creación, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, por lo que en los presupuestos deben incluirse las partidas necesarias para suplir los gastos de sus cárceles.

**Gráfico 7. Evolución capacidad Eron y PPL intramural por situación jurídica entre 2015 y 2021**



Fuente: DNP con información del Sisipec (2021).

De otra parte, persisten las dificultades para garantizar un proceso de resocialización adecuado<sup>59</sup>, que cumpla con las necesidades individuales de cada PPL y que permita disminuir la reincidencia. La limitación de recursos humanos, físicos y presupuestales incide en la operación y desarrollo de los programas de resocialización. De acuerdo con los resultados de la evaluación de operaciones del proceso de resocialización penitenciaria en los Eron<sup>60</sup>, de los diecisiete que fueron visitados durante la ejecución de la evaluación el 73,1 % de los programas y actividades de tratamiento penitenciario se veían afectados por la insuficiencia de personal y el 30,8 % enfrentaban dificultades en su implementación por cuanto los perfiles de los profesionales no eran los idóneos. En igual sentido, la insuficiencia en recursos físicos (aulas, insumos, equipamiento, equipos tecnológicos, entre otros) afectó el 61,5 % de las intervenciones y programas (UT E-valorar - IPSOS, 2019).

En línea con lo anterior, actualmente se presenta una limitada ocupación laboral de la PPL en los Eron que permita aprender y robustecer habilidades para el trabajo y generar recursos para sus familias. Hay un déficit de cupos para el desarrollo de actividades de tratamiento penitenciario y la oferta es desproporcional, en el entendido de que el número de cupos entre actividades de estudio y trabajo puede tener una gran variación (UT E-valorar - IPSOS, 2019). A diciembre de 2021 el porcentaje de las personas que intervenía en actividades ocupacionales o de trabajo ascendía al 53,8 % (43.719 PPL), en contraste con

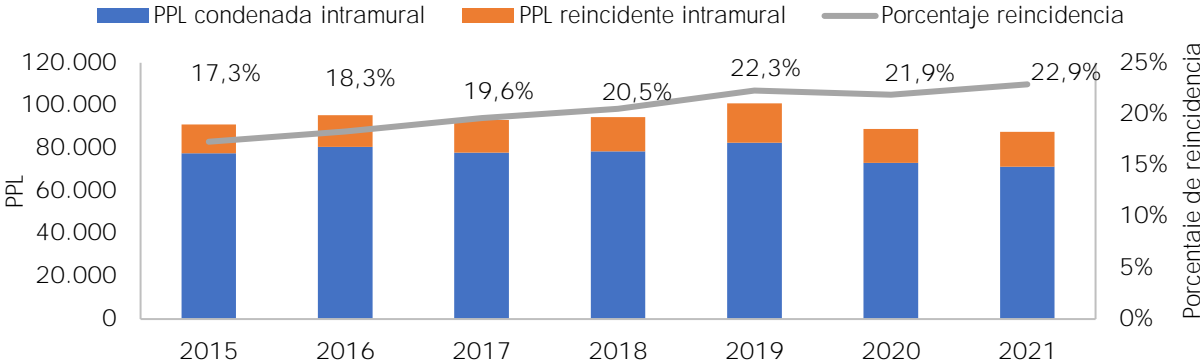
<sup>59</sup> La resocialización es un derecho de la PPL que se garantiza a través de la realización de actividades educativas, laborales, deportivas y lúdicas, así como el acompañamiento permanente de la familia, redes de apoyo y de profesionales durante el periodo de la privación de la libertad, de manera que se dispongan condiciones necesarias para el goce adecuado de otros derechos.

<sup>60</sup> Esta evaluación la contrató el DNP mediante la modalidad de Concurso de Méritos Abierto N° CM 010-18, el cual fue adjudicado a la UT E-valorar e Ipsos, con el propósito de coadyuvar en la formulación de un plan nacional de resocialización, ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015.

los vinculados a los programas educativos, que alcanzaba un 44 % (35.735 PPL) (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2021). Adicional a la limitación de oferta de cupos en actividades de trabajo, existen dificultades en la distribución y comercialización de los productos elaborados por la PPL (tejidos, marroquinería, artesanías, entre otros), lo que restringe que esta reciba una contraprestación económica por su trabajo. De esta manera se genera una baja motivación para continuar con el tratamiento penitenciario, así como para el desarrollo de habilidades y destrezas que sirvan al mercado laboral, lo cual impacta el proceso de resocialización de la PPL.

La principal consecuencia de las falencias del proceso de resocialización es la reincidencia penitenciaria<sup>61</sup>. Según las cifras del Inpec, para diciembre de 2021 la población reincidente a nivel nacional fue del 20,9 % (22.545 PPL)<sup>62</sup>. Dentro de los principales delitos que cometió la población reincidente y que se encuentra con medida intramural están el hurto (20,7 %), seguido del delito de fabricación, tráfico y porte de armas (13,2 %), el tráfico o porte de estupefaciente (12,7 %), el homicidio (12,1 %) y el concierto para delinquir (9,5 %) (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2021). El porcentaje de reincidencia desde el 2015 ha presentado una tendencia creciente con una mínima variación en el 2020 (Gráfico 8).

**Gráfico 8. Porcentaje de reincidencia penitenciaria en modalidad intramural entre 2015 y 2021**



Fuente: DNP con información del Sisipec (2021).

<sup>61</sup> El concepto de reincidencia tiene diferentes aproximaciones, una de ellas es la reincidencia penitenciaria, la cual se refiere a aquellas personas que siendo condenadas en situaciones anteriores vuelven a ser privadas de la libertad y condenados por la comisión de nuevos delitos.

<sup>62</sup> Para identificar este porcentaje se tiene en cuenta el número de personas reincidentes y el número de personas en condición de condenada en las diferentes modalidades de privación de libertad; intramural, en domiciliaria y con el mecanismo de vigilancia electrónica.

**Las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad enfrentan barreras para su reinserción a la vida en sociedad.** Los problemas de reintegración más recurrentes a los que se enfrenta la población post penada están asociados, por un lado, a los efectos de prisionalización<sup>63</sup> que se generan por la privación de la libertad, y por otro, al estigma social generado por haber pasado por un centro penitenciario, limitando las oportunidades de integración comunitaria y vinculación laboral. Esto genera una identidad delictiva que en muchos casos refuerza la actividad ilegal como forma de vida (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

**Al ser reducida la atención post penitenciaria se generan dificultades en minimizar los factores de riesgo y potencializar las habilidades y herramientas de las personas que egresan de los centros de reclusión.** A la fecha, sólo se cuenta con un programa de reintegración para personas que estuvieron privadas de la libertad y corresponde al *Programa para la prevención de la reincidencia desde un modelo de atención post penitenciaria Casa Libertad*, el cual opera únicamente en la ciudad de Bogotá desde el 2015. Este programa tiene como propósito promover el ejercicio autónomo de la ciudadanía en el marco de la legalidad, a través de la disminución de los factores de riesgo y reincidencia, el fortalecimiento de los entornos protectores, el apoyo a la inclusión social y promoviendo la garantía de derechos de dicha población (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

**A pesar de los esfuerzos para robustecer y replicar en los territorios el Programa Casa Libertad, los resultados y su efectividad son incipientes.** El número de personas post penadas que se vinculan a los programas sigue siendo bajo, los cupos son igualmente limitados y escasos, lo que dificulta su vinculación laboral y afecta su adecuada inserción a la sociedad —mayor posibilidad de reincidencia—. Las cifras que arroja el programa Casa Libertad en relación con su alcance durante los últimos años lo evidencian: entre 2015 y 2020 se identificaron 2.156 usuarios cuya permanencia es en promedio de 30,74 meses, pero en materia de inserción laboral, entre 2019 y 2021, solo 265 consiguieron empleo en el marco del programa.

#### 4.5. Participación, uso y utilización de NNA en la comisión de delitos

**El predominio de adolescentes y jóvenes en los grupos de víctimas y victimarios en varias regiones del país revela los riesgos que afronta esta población de estar relacionada con el sistema penal.** La literatura académica<sup>64</sup> ha indicado que los factores de

---

<sup>63</sup> Corresponde a las afectaciones a la salud mental y física, cambios de comportamiento, afectaciones cognitivas, entre otras, que padecen las personas como resultado de la privación de la libertad.

<sup>64</sup> Pueden revisarse, entre otras fuentes: Maldonado F. (2013). Consideraciones generales sobre las relaciones entre salud mental y derecho penal de adolescentes en Chile. Sarmiento, A. J., Ghiso, C., Siderakis, M., & De Simone, C. (2016). Aproximación teórica: efectos de la privación de libertad en jóvenes infractores a la ley penal.

riesgo 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. Frente a los aspectos de contexto se han identificado la pobreza y la exposición a la delincuencia en la escuela y en el barrio.

**Persisten dificultades en la generación de estrategias de prevención del delito dirigidas a jóvenes y adolescentes desde una perspectiva integral.** Las políticas de prevención del delito se han abordado desde diferentes enfoques sin comprender la integralidad de factores que inciden en la vinculación en escenarios delictivos, siendo necesario: (i) ampliar la cobertura en educación; (ii) generar espacios culturales, artísticos y de esparcimiento; (iii) garantizar el acceso al mercado laboral en condiciones adecuadas; (iv) fortalecer los lazos familiares y comunitarios, y (v) promover una crianza amorosa y la prestación de diferentes servicios que garanticen el desarrollo en un entorno protector (Ministerio de Justicia y del Derecho; ICBF; Fiscalía General de la Nación; Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2020)

**Con ocasión de la pandemia se han presentado dificultades para garantizar el impacto y continuidad de las estrategias de prevención del delito por parte de NNA.** En efecto, la pandemia ha afectado la implementación de las estrategias de prevención pues existen inconvenientes para su despliegue en los territorios debido a la baja conectividad que impide la comunicación telefónica y virtual. Si bien los adolescentes, padres, madres y cuidadores se inscriben y muestran interés en participar, el día de desarrollo de las actividades se presenta una baja asistencia, bien sea por compromisos laborales o familiares o por motivos asociados a la emergencia sanitaria.

**A pesar de lo dispuesto en la normativa internacional e interna, la principal medida aplicada a los adolescentes y jóvenes que ingresan al SRPA es la privativa de la libertad.** De acuerdo con las cifras del ICBF, en el 2021 ingresaron 6.999 adolescentes y jóvenes al SRPA a quienes la principal medida impuesta, con respecto a las sanciones para esa vigencia, correspondió a la de privación de la libertad, a pesar de contar con distintas alternativas, en un centro de atención especializado con una participación del 16,1 %, seguida de la libertad asistida con 15,1 %. En relación con los principales delitos de ingreso al SRPA en la vigencia 2021 se encuentran el hurto (23 %) y el tráfico de estupefacientes (14 %). Ahora bien, la prevalencia de la imposición de estas medidas desconoce el carácter excepcional y pedagógico de la sanción en el SRPA, donde sólo puede imponerse cuando las circunstancias particulares lo requieran, evento en el cual el accionar institucional debe encaminarse a garantizar los derechos del adolescente, brindar el acompañamiento

especializado y generar las acciones necesarias para minimizar el impacto de la privación de la libertad.

**La aplicación de medidas privativas de la libertad genera dificultades adicionales en materia de seguridad de los adolescentes y jóvenes.** En los centros donde operan las sanciones y modalidades del SRPA se pueden presentar situaciones de evasión y amotinamiento, lo que pone en riesgo la seguridad de los adolescentes y jóvenes, por lo que es necesario lograr la articulación con diferentes entidades como la Policía Nacional para la prestación del servicio de vigilancia y control perimetral de los centros de atención; lo justo ocurre con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que, según la normativa vigente<sup>65</sup>, debe brindar asesoramiento en lo relativo a las medidas de seguridad y administración en los Centros de Atención Especializada, atendiendo la finalidad protectora, restaurativa y educativa de la medida de privación de la libertad en el SRPA.

**De otro lado, el contacto mismo con el sistema penal puede constituir un factor de riesgo para la vinculación con el delito, 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 para cometer nuevamente delitos y, por lo tanto, alimenta un círculo vicioso entre delincuencia y sanción penal. Así las cosas, la privación de la libertad desde una corta edad genera en el individuo la pérdida de su entorno natural, en especial su ambiente familiar, donde los efectos no sólo se perciben durante la sanción penal sino posterior a ella, toda vez que se afianza la desvinculación familiar, el desarraigo social y aumentan las posibilidades de reiteración de conductas contrarias a la ley penal (Sarmiento, Ghiso, Siderakis, & De Simone, 2016). Lo anterior, incide a su vez, en la ausencia de programas de resocialización acordes al contexto social y las diferentes problemáticas desencadenadas en el entorno familiar, escolar y cultural.

**Ahora bien, en Colombia se presenta un alto número de casos donde las víctimas del delito de reclutamiento son NNA.** En el país se reconoce a este grupo poblacional como víctimas del reclutamiento desde 1997 pero no se cuenta con cifras claras desde entonces; sin embargo, según el Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (2017), se registran 16.879 casos de reclutamiento de menores desde los años 60 hasta el 2016, con un fuerte incremento entre 1997 y 2005 de 9.199 casos, lo cual representa el 54,5 % de la muestra

---

<sup>65</sup> Ley 1098 de 2006. Artículo 187. La privación de la libertad. La privación de la libertad en centro de atención especializada se aplicará a los adolescentes mayores de dieciséis (16) y menores de dieciocho años (18) que sean hallados responsables de la comisión de delitos cuya pena mínima establecida en el Código Penal sea o exceda de seis años de prisión (...) **Parágrafo 2°.** Los Centros de Atención Especializada funcionarán bajo el asesoramiento del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario en lo relativo a las medidas de seguridad y administración, de conformidad con la función protectora, restaurativa y educativa de la medida de privación de la libertad.



total de la base de datos del Observatorio de Memoria y Conflicto. Asimismo, de manera reciente, la Jurisdicción Especial para la Paz comunicó que en el universo provisional de hechos del Macrocaso 07, había identificado 18.677 víctimas de este delito entre los años 1971 a 2016<sup>66</sup>. Según cifras del Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado del Ministerio de Defensa Nacional, desde el 7 de agosto de 2002 hasta el 24 de abril de 2020 se han desvinculado 5.524 NNA de los grupos armados. Los niños son las principales víctimas (3.872) en comparación con las niñas (1.652). Respecto del ciclo vital, 4.695 estaban entre los 15 y 17 años, 817 entre los 11 y 14 años, y 12 niños entre los 7 y 10 años (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

**Desde 1999 hasta 2020 el ICBF registró el ingreso de 6.931 menores de edad que fueron víctimas de reclutamiento forzado, siendo las FARC-EP el principal victimario con un 56 % (3.878 NNA).** Según las cifras del ICBF, entre 2018 y 2020 han ingresado 520 NNA al programa especializado para la atención de menores de edad desvinculados, donde el 2018 fue el periodo con mayores ingresos (196 NNA), seguido de 180 menores en el 2019 y para el 2020 fueron 144 NNA. De estos casos se ha identificado que los principales reclutadores son el ELN (38 %), los grupos armados organizados residuales (disidencias de las FARC) con el 34 %, los grupos delincuenciales organizados (20 %) y el 8 % restante corresponde a otras estructuras criminales incluidas pandillas.

**Entre el 2019 y el 30 de junio de 2021 se registraron 186.824 hechos delictivos cuyas víctimas fueron menores de edad, 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 comprometen la integridad física, psicológica de NNA y reincidencia de los adolescentes y jóvenes** (Policía Nacional, Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo, 2021). Según cifras de la FGN, entre 2019 y 2021 se registraron 1.881 entradas efectivas por noticias criminales por el delito de uso de menores de edad para la comisión de delitos. Tanto para 2019 como para 2021, las seccionales con más casos fueron Bogotá, Medellín y Cali. Ahora bien, el esclarecimiento de los casos ha incrementado entre 2019 y 2021, pasando de 66,31 % al 68,54 %<sup>67</sup>.

#### **4.6. Limitadas estrategias institucionales en la generación de capacidades técnicas, operativas y tecnológicas en materia de investigación y juzgamiento**

---

<sup>66</sup> De acuerdo con la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los hechos y Conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz. Caso 07 "Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado", Auto no. 159 de 2021.

<sup>67</sup> Este porcentaje de tasa de esclarecimiento corresponde a 329 procesos de los 467 creados en el periodo 2021.

**Si bien el Estado cuenta con información que permite realizar el seguimiento y análisis de los diferentes fenómenos delincuenciales, no es suficiente para hacer frente a las diversas mutaciones de estos fenómenos.** Las acciones criminales se transforman constantemente, tanto las modalidades como las rentas del crimen varían en el tiempo, lo que obliga al Estado a tomar decisiones que se adapten a esos cambios. No obstante, se han evidenciado falencias técnicas y tecnológicas de las entidades que participan en las diferentes etapas de la política criminal, lo cual incide en su efectividad.

**El sector Justicia presenta múltiples dificultades que limitan la posibilidad de aumentar la efectividad en materia de investigación y juzgamiento.** Un estudio realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho identificó que, en materia de investigación criminal y judicial, hay un gran déficit de personal y sobrecarga de trabajo que impide llevar a buen término los procesos investigativos que afectan la seguridad ciudadana. Asimismo, constató falencias en las capacidades formativas y académicas de los investigadores, fiscales, jueces, peritos y analistas de las diferentes entidades responsables en el sistema de administración de justicia. De otra parte, la capacidad e infraestructura instalada es limitada para atender la oferta de justicia (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2021).

**La presencia institucional en los territorios sigue siendo limitada para responder a los retos y al dinamismo de la criminalidad.** En el caso de la FGN, la entidad hace presencia permanente en 491 de los 1.103 municipios, 19 áreas no municipalizadas y la isla de San Andrés, es decir, solo tiene presencia institucional en 43 % de los municipios del territorio nacional (FGN, 2020). Sumado a ello, persiste una concentración de entidades y servicios en las principales ciudades, lo que ha limitado la actuación en los territorios más alejados.

**En línea con lo anterior, los investigadores, peritos y analistas de justicia no cuentan con los elementos técnicos y tecnológicos para garantizar el debido cumplimiento de sus funciones.** En algunas regiones no se cuenta con suficientes equipos de criminalística para tomar las muestras, embalar las evidencias, entre otros, lo cual puede llegar a interferir con el valor probatorio de los elementos materiales o la evidencia física en las etapas de juicio. De otra parte, en algunos municipios no existen sedes del INMLCF, lo que impone algunas cargas adicionales a la Sijin o implica la necesidad de acudir, por ejemplo, a las redes hospitalarias para poder cumplir con las funciones propias de dicha entidad. A su vez, existen falencias para la disposición y uso de medios logísticos, tecnológicos y de transporte en municipios aislados y con alta presencia de actores y economías criminales.

**El uso de tecnologías en las etapas de investigación y juzgamiento sigue siendo reducido, lo cual impacta la efectividad y oportunidad de la actuación del Estado.** Las entidades que participan en las etapas de investigación y juzgamiento han incluido reciente

y paulatinamente dentro de sus lineamientos, objetivos y direccionamientos internos mejoras tales como: (i) el fortalecimiento en el uso de herramientas tecnológicas; (ii) métodos y modelos de análisis de datos y de información geoespacial y georreferencial; (iii) uso de fuentes tecnológicas externas como las cámaras de los sistemas de vigilancia; (iv) implementación del expediente electrónico, y (v) desarrollo de audiencias virtuales, entre otros.

**Persisten dificultades en la articulación y coordinación de las acciones que despliegan las diferentes entidades en materia de investigación y juzgamiento.** La FGN y Policía Nacional, en el marco de sus funciones y desarrollo de actividades investigativas, contemplan estrategias de articulación interinstitucional; no obstante, se requiere coordinar el trabajo de las diferentes entidades del Estado que participan en las etapas de la política criminal. Lo anterior, con la finalidad de aprovechar al máximo los recursos investigativos y la información que se recopila en cada una de las investigaciones, de forma tal que sea posible anticipar, prevenir, disminuir y contrarrestar el delito, así como dar una respuesta oportuna y efectiva a los problemas que impone la criminalidad.

**Existe un déficit de información, estudios y análisis que permitan orientar la actuación de las entidades en materia de investigación criminal.** El insumo principal para observar y analizar la dinámica de la delincuencia en Colombia son los datos de la FGN, la Policía Nacional y del INMLCF; no obstante, la constante mutación de la criminalidad exige la articulación de los datos de las diferentes entidades, el desarrollo de análisis, sistemas de información y herramientas que faciliten la gestión de las actividades de investigación.

**Por otro lado, en materia de investigación judicial de los delitos cometidos al interior de los Eron, existen falencias en el conocimiento y experticia técnica que limita adelantar de manera acertada las investigaciones penales y administrativas.** A pesar de que se han capacitado funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Inpec para ejercer la función de policía judicial en cada Eron, se requiere consolidar y robustecer la formación y conocimiento técnico de los funcionarios. Lo anterior, con el fin de garantizar el recaudo de elementos materiales probatorios y evidencia física bajo el cumplimiento de lineamientos técnicos, así como de los principios de celeridad e inmediatez, frente a los actos urgentes de los hechos punibles que se cometen al interior de los Eron.

**De otra parte, la falta de capacidad institucional para desarrollar eficazmente la etapa de investigación y juzgamiento limita la administración oportuna de justicia.** De acuerdo con la Corporación Excelencia en la Justicia, 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 pues, según concluye la Contraloría General de la República, en la etapa de juzgamiento en materia penal la

cantidad de casos que ingresan es mayor en relación con los que salen, lo cual genera una congestión dentro del sistema (Contraloría General de la República, 2018).

**Por último, la gestión en justicia en materia de investigación y sanción se ve afectada por la demanda continua de servicios y por factores externos, como la pandemia del COVID-19.** Con ocasión de la pandemia fue necesario ajustar el funcionamiento y operación de la gestión y de los servicios de justicia; no obstante, se requiere desarrollar acciones coordinadas que permitan a los operadores de justicia y a los actores que intervienen en la política criminal, brindar el servicio y ejercer sus funciones bajo estándares de calidad, oportunidad, haciendo uso de las tecnologías, entre otros aspectos. Si bien existen avances en el desarrollo de Planes Estratégicos de Transformación Digital y el uso de herramientas tecnológicas en la administración de Justicia, como ha sido la implementación del sistema SAMAI<sup>68</sup>, la herramienta Prometea15<sup>69</sup> y el software Justicia XXI<sup>70</sup>, se evidencian rezagos en el Sector Justicia para la prestación del servicio mediante canales digitales, lo cual incide en la eficiencia en los procesos (Consejo Privado de Competitividad, 2021).

#### 4.7. Cooptación del Estado como consecuencia de actos de corrupción

La corrupción, entendida como el abuso de un poder para beneficio privado en detrimento del interés general, afecta los recursos públicos y reduce el crecimiento económico y la inversión social, pues está asociada con mayores niveles de inequidad y pobreza (Gupta, Davoodi, & Alonso-Terme, 2002). Este es un obstáculo importante para el desarrollo socioeconómico y la consolidación de un Estado que garantice los derechos a los ciudadanos, puesto que la confianza institucional es indispensable para responder de manera efectiva y eficiente a las demandas sociales de la ciudadanía (Khan & Saavedra, 2021).

De acuerdo con datos de la organización Transparencia por Colombia (2022), el país ocupa la posición número 87 entre 180 países evaluados con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) para 2021 a nivel mundial. El país obtuvo una calificación de 39 puntos sobre 100, donde 0 da cuenta de niveles de corrupción muy elevada y 100 implica la ausencia de corrupción. Una calificación por debajo de 50 puntos, como la colombiana, indica serios niveles de corrupción en el sector público.

**El país ha permanecido estancado en una calificación que oscila entre los 36 y los 39 puntos del IPC durante la última década** (Transparencia por Colombia, 2022). Algunos patrones de corrupción que se han encontrado de manera transversal en diferentes

---

<sup>68</sup> Ha sido implementado por el Consejo de Estado.

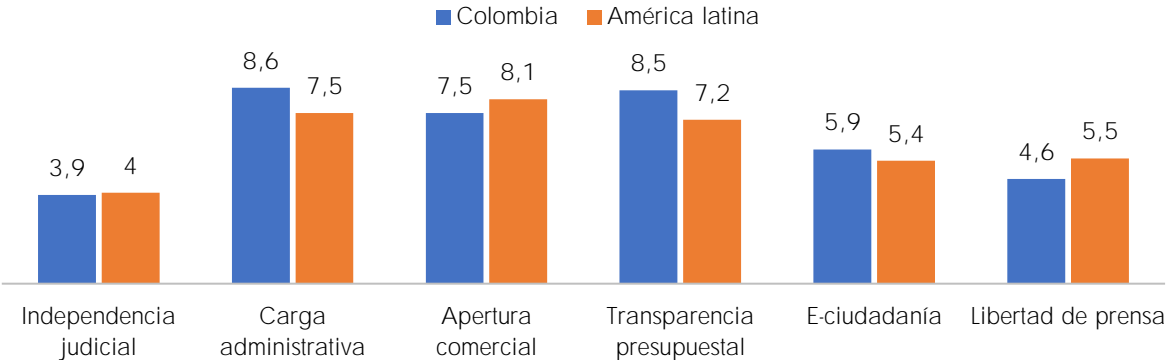
<sup>69</sup> Esta herramienta fue implementada por la Corte Constitucional.

<sup>70</sup> Plataforma tecnológica del Consejo Superior de la Judicatura.

estudios son: (i) la existencia de métodos de corrupción sofisticados que requieren de altos niveles de conocimiento, recursos e influencia para incidir en decisiones y manejo de recursos públicos; (ii) la influencia en las dinámicas políticas y electorales para acceder al poder con el fin de desviar recursos; (iii) el clientelismo y manipulación regulatoria, frecuentemente bajo la presión o colaboración de actores privados o criminales; (iv) la captura de los sistemas locales y nacionales de control y de justicia; (v) los problemas en el diseño institucional que incluyen vacíos normativos e institucionales y a la vez excesos de control que le hacen juego a la corrupción; (vi) afectaciones graves a los DD.HH. derivados de conductas de corrupción sin que se presente reparación integral a las víctimas, y (vii) persistencia de prácticas sociales en materia de trampa, incumplimiento de normas, fraude y corrupción (Transparencia por Colombia, 2022).

Además, de acuerdo con el índice de integridad pública, Colombia cuenta con un retraso importante en materia de control y sanción de la corrupción. Según la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2021), entre los principales indicadores del índice de integridad pública, nuestro país requiere seguir fortaleciendo sus herramientas para el control de la corrupción dentro de las instituciones judiciales. Asimismo, es necesario aumentar la capacidad institucional para investigar y sancionar de manera efectiva y oportuna los actos de corrupción. El Gráfico 9 muestra que, en comparación con el promedio de la región, nuestro país presenta bajos niveles de independencia judicial, lo que supone un reto que socava el poder disuasorio de la sanción a la corrupción.

Gráfico 9. Índice de Integridad Pública<sup>(a)</sup>



Fuente: Fedesarrollo (2021).

(a) El índice de integridad pública mide de 0 a 10 el desempeño de cada país alrededor de 6 categorías, siendo 0 el valor más bajo y 10 el puntaje más alto.

En los últimos años ha aumentado el número de denuncias y de sentencias condenatorias por actos de corrupción en todo el territorio nacional. Pese a que las cifras

de sentencias por corrupción disminuyeron notablemente en 2020 (Tabla 2), aún persiste un alto número de sentencias por hechos de corrupción.

**Tabla 2. Número de sentencias por corrupción entre 2016 y 2020**

Tipo de corrupción	Período				
	2016	2017	2018	2019	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: FGN (2020).

Adicionalmente, si bien no existen mediciones concretas que cuantifiquen el impacto de la corrupción en la economía nacional, se estima que alrededor del 70 % de los delitos contra la administración pública obedecen a tipificaciones relacionadas a la **corrupción** (Secretaría de Transparencia, 2016). Lo anterior se traduce en que, para el periodo 2010-2014, aproximadamente 9 billones de pesos por año fueron objeto de investigación por hechos de corrupción. Si bien esta cifra debe ser revisada con cautela, toda vez que no es atribuible en su totalidad a hechos de corrupción en la medida que los procesos pueden concluir en exoneración o archivo, y no se cuenta con ejercicios más recientes, es imperativo desarrollar estrategias institucionales que reduzcan esta cifra.

Si bien se han realizado esfuerzos por parte del CSPC para atacar esta problemática, la normativa existente no es eficaz para enfrentar el fenómeno de la **corrupción al realizarse esfuerzos poco integrales**. Un ejemplo de ello es la expedición de la Política Criminal Electoral que, si bien atiende un fenómeno que persiste en nuestra sociedad (sumando alrededor de 9.710 delitos entre 2010 y 2021, con tan solo 129 condenas para el mismo periodo) (Consejo Nacional de Política Criminal, 2022) no cuenta con una estrategia que involucre a todas las instituciones del Consejo, restando efectividad a las intervenciones que apunten a combatir el fenómeno.

Sumado a eso, de acuerdo con Fedesarrollo (2017), uno de los principales precursores de la corrupción es la falta de transparencia en las Instituciones públicas que **administran recursos**. Según la última medición disponible del Índice de Transparencia de

las Entidades Públicas<sup>71</sup> (Transparencia por Colombia, 2016), el país cuenta con falencias en mecanismos de atención a la ciudadanía (37,9) y divulgación de información (48,5), señalando que hay un alto riesgo de corrupción debido a la falta de estrategias que apunten a resolver esos problemas. De modo que, todo lo expuesto anteriormente sintetiza las prioridades temáticas del documento, y evidencia las principales problemáticas que busca abordar la política.

## 5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

El presente Documento CONPES busca implementar múltiples estrategias intersectoriales, interinstitucionales y coordinadas que consoliden la actuación institucional del Estado para garantizar la aplicación de una política criminal coherente, ajustada a las necesidades de la sociedad y bajo el marco de la garantía de derechos. Lo anterior, mediante la definición de las principales acciones que se implementarán en materia de política criminal para los próximos cuatro años, esto es entre el 2022 y 2025, período en el que las entidades involucradas en este documento realizarán, en el marco de sus funciones, las gestiones necesarias para dar cumplimiento a lo formulado en esta política, la cual tiene como base el PNPC y su plan de acción.

### 5.1. Objetivo general

Coordinar la acción del Estado, entre 2022 y 2025, para garantizar su efectividad en materia de política criminal a través de la definición de estrategias intersectoriales orientadas a robustecer la capacidad institucional, garantizar los bienes jurídicos de la población y cumplir los principios generales del derecho penal.

### 5.2. Objetivos específicos

**OE1.** Robustecer la acción estatal en la prevención del delito y reducción del homicidio en el país para proteger los bienes jurídicos de la población.

**OE2.** Visibilizar, prevenir y perseguir las violencias basadas en género, intrafamiliar y sexual contra NNA y población con orientación sexual e identidad de género diversa para proteger los derechos de poblaciones vulnerables.

---

<sup>71</sup> Esta medición es realizada de manera periódica por Transparencia Colombia, donde el último periodo de medición corresponde a enero de 2015 a abril de 2016. El indicador está constituido por tres componentes: (i) visibilidad, (ii) institucionalidad y control, y (iii) sanción. Su cálculo va de 0 a 100, donde su interpretación se realiza por escalas, a saber: 0-45 Riesgo Muy Alto de Corrupción, 45-60 Riesgo Alto, 60-75 Riesgo Medio, 75-90 Riesgo Moderado y 90-100 Riesgo Bajo (Transparencia por Colombia, 2022).

**OE3.** Fortalecer las estrategias de interrupción del crimen organizado y sus finanzas ilícitas para garantizar la seguridad y disminuir la violencia en los territorios.

**OE4.** Implementar acciones orientadas a humanizar el SPC, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal para garantizar la finalidad de la pena y los derechos de la PPL.

**OE5.** Adoptar estrategias que permitan prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales, para promover un proyecto de vida en el marco de la legalidad.

**OE6.** Modernizar la acción estatal en los aspectos técnicos, operativos y tecnológicos para combatir el crimen y garantizar la efectividad institucional en materia de investigación y judicialización.

**OE7.** Desarrollar mecanismos para la prevención y lucha contra las conductas asociadas a la corrupción para promover la cultura de la legalidad y aumentar la confianza e integridad en la administración pública.

### **5.3. Plan de acción**

**Para el cumplimiento del objetivo general de la presente política se proponen siete ejes estratégicos que comprenden dieciocho líneas de acción,** que, a su vez, involucran la implementación de 122 acciones a ejecutar por diferentes entidades del Estado.

**Las acciones de esta sección son coherentes con los objetivos de la política.** Asimismo, el detalle de las entidades responsables de cada acción, los períodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para su implementación, así como los indicadores de gestión y de producto asociados, con sus respectivas metas, se encuentran en el Anexo B de este documento, a saber, el Plan de Acción y Seguimiento (PAS).

#### **5.3.1. Robustecer la acción estatal en la prevención del delito y reducción del homicidio en el país para proteger los bienes jurídicos de la población**

##### **Línea de acción 1. Implementar estrategias de acciones preventivas para reducir el homicidio**

Considerando que prevenir el delito y reducir el homicidio en el país, debe ser un elemento central en la consolidación de una política criminal efectiva y garante de los bienes jurídicos tutelados de los ciudadanos, donde resulta fundamental el enfoque preventivo del servicio policial frente a la regulación de los comportamientos sociales, mediante la efectiva aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo de la Policía Nacional y la Defensoría del Pueblo, entre**



2022 y 2025, diseñarán e implementarán estrategias interinstitucionales en el marco del Sistema Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que impacten en la disminución de los homicidios asociados a los comportamientos contrarios a la convivencia.

Teniendo en cuenta que la prevención de la delincuencia debe entenderse como la integración de iniciativas de gobernanza multinivel y de servicios públicos nacionales y territoriales, orientadas a identificar y atender los factores de riesgo para la comisión de delitos, con el propósito de reducir eventos de delincuencia, disminuir la reincidencia y el porcentaje de victimización, **entre 2022 y 2025, la Policía Nacional, en conjunto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y la Defensoría del Pueblo desarrollarán 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.**

Adicionalmente, se deben generar herramientas que permitan la comprensión y análisis del fenómeno criminal para lograr una intervención acertada y efectiva en los diferentes delitos, en particular, aquellos generadores de altos niveles de violencia y ocurrencia de homicidios; por ello, entre el 2022 y 2025, **la Policía Nacional, con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Defensoría del Pueblo crearán el Centro Nacional de Análisis de Convivencia y una metodología de análisis para su funcionamiento, con el fin de mantener 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.**

## **Línea de acción 2. Robustecer la etapa investigativa con nuevas técnicas de analítica de datos, herramientas tecnológicas y modelos investigativos**

Para garantizar la efectividad del Estado en materia de persecución penal y aumentar los resultados, es necesario adoptar nuevas técnicas de investigación, generación y análisis de datos. En ese sentido, entre el 2022 y 2025, **la Policía Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrollarán una plataforma tecnológica para la integración de bases de datos<sup>72</sup> y analítica,** que permita producir documentos de análisis que sirvan de

---

<sup>72</sup> Dentro de las bases de datos que se espera integrar en la plataforma tecnológica se encuentran: (i) Sistema de Información para el Seguimiento y Control de Caos; (ii) Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional; (iii) Sistema de Información de la Vigilancia Comunitaria por

insumos para la toma de decisiones de manera oportuna. Esta integración se realizará por fases donde se identificarán las bases de datos que serán integradas y se definirán sus especificaciones técnicas.

Por otra parte, es necesario afianzar las acciones del cuerpo de investigación y judicialización e implementar mejoras a la etapa de investigación. Para alcanzar este propósito, **la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación, implementarán una herramienta de analítica que contribuya a la persecución del homicidio**, lo que generará un mayor impacto en la efectividad de la institucionalidad en la persecución del infractor de la ley penal. Esta actividad se realizará entre el 2022 y 2024. Para lo anterior, se elaborará un documento diagnóstico que incluya variables de interés y de utilidad en el marco de criterios de analítica para la persecución del delito de homicidio, el cual permitirá estructurar el modelo de la herramienta de analítica que posteriormente será objeto de una prueba piloto.

Reconociendo que el delito de homicidio es una de las conductas recurrentes de las estructuras criminales, entre el 2022 y el 2024, **la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación, desarrollarán 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**. Esto permitirá articular y robustecer la acción estatal orientada a la fragmentación y disolución del negocio ilícito, a través de la elaboración de un diagnóstico para la priorización de casos o situaciones del sicariato y la caracterización de la estructura de las organizaciones criminales para identificar su modo de operación y financiamiento.

En ese mismo sentido, entre el 2022 y 2024, **la Fiscalía General de la Nación implementará un modelo investigativo que permita el aumento de esclarecimiento de casos de homicidio**, lo que promoverá la actuación eficaz de las autoridades en la etapa investigativa. Este modelo tendrá en cuenta los resultados de la aplicación del principio de oportunidad, para aumentar las imputaciones sobre los casos de homicidio. Así mismo, este modelo permitirá establecer la pertinencia de expedir una nueva directiva de preacuerdos y negociación. Por último, promoverá la articulación con la Rama Judicial con el fin de que se prioricen audiencias de control de garantías y de formulación de imputación, principalmente para casos de homicidio doloso.

---

Cuadrantes; (iv) Sistema de Información de Participación Ciudadana; (v) Registro Nacional de Medidas Correctivas; (vi) Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (vii) Instrumento de Recolección de Información Priorizado; (viii) Matriz Operacional para la Reducción del Delito; (ix) Sistema de información jurídico; (x) Sistema Integrado para la Ubicación del Talento Humano y (xi) SILOG: Sistema de Información Logística

De manera complementaria, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación dotarán de herramientas tecnológicas, analíticas y logísticas a los grupos especiales de investigación, para el conocimiento de homicidios colectivos, homicidios de líderes sociales, defensores de DD.HH., excombatientes y casos de mayor impacto a nivel nacional, lo cual tendrá lugar entre el 2022 y el 2024.

El desarrollo de una política criminal eficaz requiere de la articulación y colaboración de las diferentes entidades, por lo que entre el 2023 y el 2024 el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación diseñarán e implementarán un modelo interinstitucional que aumente la coordinación y fortalezca las capacidades institucionales en materia de análisis criminal, criminológico e investigación judicial para los casos de homicidios, lo cual permitirá lograr mejores resultados en la investigación y esclarecimiento de este delito, reduciendo la impunidad.

### **Línea de acción 3. Implementar estrategias institucionales para garantizar la eficacia de la persecución del delito de homicidio e incremento de los niveles de esclarecimiento**

Atendiendo el aumento de los homicidios y otras agresiones, especialmente, en contra de personas defensoras de DD.HH., se hace necesario fortalecer los equipos técnicos e investigativos para garantizar la reacción oportuna y articulada del Estado. Por tal razón, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, y el Congreso de la República<sup>73</sup>, realizarán gestiones para 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 Fiscalía General de la Nación, para mejorar su capacidad operativa y de reacción, para el cumplimiento de los deberes creados por el punto 3 del Acuerdo de Paz<sup>74</sup> en materia de investigación de homicidios contra personas reincorporadas, líderes sociales, defensores de DD.HH. y periodistas, cometidos en el territorio nacional. Esta acción iniciará en 2022 y se desarrollará hasta 2025.

El acceso oportuno a la justicia y la pronta resolución de los casos aumenta la credibilidad en el sistema de justicia, por ello entre el 2022 y el 2025 el Consejo Superior de la Judicatura con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho aumentarán el número de jueces especializados para casos vinculados a delitos cometidos contra líderes

---

<sup>73</sup> En el marco de su participación en el CSPC.

<sup>74</sup> El punto 3 del Acuerdo de Paz establece las condiciones sobre el cese al fuego y las hostilidades, dejación de armas, reincorporación y garantías de seguridad para la construcción de la paz. En este acápite del Acuerdo propende por establecer garantías de seguridad, entendiendo estas como una condición inherente a la construcción de la paz e implementación de las estrategias, planes, programas y proyectos establecidos.

sociales, defensores de DD.HH. y personas reincorporadas a la vida civil por el proceso de paz, con el 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.

En los casos de homicidios atribuibles a agentes del Estado se requiere unificar sistemas de información, criterios de investigación y de asignación de la competencia jurisdiccional, con el fin de que el sistema de justicia opere articulada y efectivamente para sancionar estas conductas. Por lo anterior, entre el 2022 y el 2024, **la Fiscalía General de la Nación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional, implementarán mecanismos para unificar los datos sobre homicidios cometidos por agentes del Estado, por parte de las entidades competentes.** Estos mecanismos comprenden la actualización de la guía de trabajo sobre el fenómeno de homicidio para el registro de los datos sobre homicidios cometidos por agentes del Estado, así como la realización de un diagnóstico sobre la necesidad de unificar los criterios técnicos de las bases de datos de la Fiscalía General de la Nación y la Policía nacional.

A su vez, con el propósito de generar insumos que permitan definir el factor de competencia en los homicidios atribuibles a agentes del Estado, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, entre 2023 y 2024, realizarán 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.**

Finalmente, entre 2022 y 2024, **la Fiscalía General de la Nación, en articulación con la Procuraduría General de la Nación desarrollará criterios de priorización en la investigación de los homicidios atribuibles a agentes del Estado, con el fin de dar celeridad a los procesos investigativos e incrementar los niveles de esclarecimiento.**

### 5.3.2. **Visibilizar, prevenir y perseguir las violencias basadas en género, intrafamiliar y sexual contra NNA y población con OSIGD para proteger los derechos de poblaciones vulnerables**

#### **Línea de acción 4. Implementar estrategias de prevención, visibilización y abordaje de la violencia basada en género**

El Ministerio de Justicia y del Derecho junto con el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre el 2023 y 2024, diseñarán e implementarán una estrategia de fortalecimiento para los liderazgos locales con perspectiva de género para la atención y acceso a la justicia de mujeres, NNA, y población con OSIGD.

En articulación con lo anterior, entre 2023 y 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Educación Nacional, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, construirán rutas de acompañamiento comunitario con perspectiva de género e interseccional<sup>75</sup>.

Entre el año 2023 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Policía Nacional, diseñará e implementará una estrategia que permita evitar la revictimización y acelerar los procesos de atención y acceso a la justicia a víctimas de violencia basada en género y personas con OSIGD.

Considerando que el Estado debe generar estrategias que faciliten el seguimiento estadístico de casos relacionados con violencia de género para garantizar su acción oportuna y eficaz, la Fiscalía General de la Nación, con el apoyo de la Policía Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho, implementará y socializará ajustes a sus sistemas de información, con el fin de actualizar y visibilizar las variables de género y OSIGD, permitiendo identificar la incidencia de estas características identitarias en la materialización de conductas criminales. Esta acción inicia en 2022 y finaliza en 2025.

De manera complementaria, entre el 2022 y el 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo de la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo diseñarán e implementarán un programa de formación con vocación de permanencia, para incluir la perspectiva basada en género en todas las etapas del proceso judicial de los delitos asociados a las violencias basadas en género. Ello permitirá visibilizar la violencia basada en género para que la administración de justicia actúe de manera pertinente, reconociendo la diversidad poblacional y las características propias de los intervinientes en el proceso judicial.

En igual sentido, para visibilizar los factores que constituyen violencia de género, entre el 2022 y 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, diseñarán e implementarán campañas pedagógicas con vocación de permanencia, sobre los factores que constituyen violencia y las garantías y derechos de las mujeres, personas con OSIGD y NNA.

Por último, entre 2022 y 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

---

<sup>75</sup> La interseccionalidad es una herramienta de análisis donde visibilizaban las desigualdades y discriminaciones que se dan al cruzarse algunas o varias categorías identitarias de una persona, como son: la edad, el género, la orientación sexual, la adscripción étnica y la discapacidad, entre otras.

diseñarán un plan de intervención de los entornos individual, familiar y comunitario para transformar las condiciones que afectan la seguridad de las mujeres. Esto coadyuvará a la generación de acciones y estrategias de prevención de casos de violencia.

#### **Línea de acción 5. Promover la persecución y sanción efectiva de la violencia basada en género, intrafamiliar y sexual, garantizando un tratamiento digno a las víctimas**

La Fiscalía General de la Nación, con el apoyo de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Policía Nacional, desarrollará e implementará, entre 2023 y 2024, una estrategia institucional que priorice la persecución del delito de violencia intrafamiliar y de los delitos asociados a la violencia basada en género y contra NNA. Esta estrategia se orientará a realizar un acompañamiento investigativo y de impulso a las direcciones seccionales de la Fiscalía General de la Nación con menor índice de esclarecimiento en los delitos de violencia intrafamiliar y aquellos asociados a violencia basada en género.

Frente a los delitos de violencia intrafamiliar, entre 2023 y 2024, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñarán una estrategia para fortalecer la investigación de la violencia intrafamiliar mediante la potencialización de los procesos de intervención temprana y de priorización, con el fin de abordar estratégicamente los altos niveles de denuncia de violencia intrafamiliar y focalizar los esfuerzos en los casos con mayor riesgo para las víctimas.

De igual manera, entre el 2023 y el 2024, el Ministerio de Justicia y el Derecho realizará boletines semestrales que visibilicen el comportamiento del fenómeno de la violencia intrafamiliar. La información consignada en estos boletines permitirá identificar las características sociodemográficas de las víctimas de violencia intrafamiliar, así como analizar las infracciones penales y las sentencias condenatorias en los casos objeto de denuncia. Esto brindará datos relevantes sobre la evolución del fenómeno criminal, además, facilitará la toma de decisiones de política pública en aspectos de prevención e investigación del delito, con base en evidencia empírica.

Es necesario lograr mayor efectividad en la etapa de investigación para garantizar el incremento del porcentaje de esclarecimiento, en ese sentido, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho, diseñarán e implementarán, entre el 2022 y 2024, un plan de acciones formativas para fortalecer las competencias laborales de los integrantes destacados de la Policía Judicial sobre los delitos basados en violencia de género.

En relación con la etapa probatoria, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre el 2022 y el 2024,

realizarán un análisis de las decisiones judiciales con el fin de visibilizar buenas y malas 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 con la disponibilidad regional.

Respecto de la violencia sexual, entre el año 2022 y 2023, la Fiscalía General de la Nación, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Defensoría del Pueblo, realizará el seguimiento a la implementación del protocolo de investigación de la Fiscalía para casos de violencia sexual. Esto incluirá la evaluación del conocimiento y aplicación por parte de los funcionarios de la Fiscalía, así mismo un informe de recomendaciones de aplicabilidad del protocolo de violencia sexual por parte de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación.

En el mismo sentido, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Procuraduría General de la Nación, entre 2022 y 2023, diseñarán lineamientos para la implementación de modelos analíticos en materia de persecución de delitos de violencia sexual y violencias basadas en género. Lo anterior, se realizará a través de un documento para el análisis de muertes violentas de mujeres que incluya métodos cualitativos y cuantitativos.

Para estimar la efectividad de las medidas legislativas y la necesidad de reformas adicionales o medidas de política pública respecto de los delitos de violencia sexual, entre 2022 y 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Superior de la Judicatura, el Congreso de la República<sup>76</sup>, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizará un estudio de impacto normativo sobre las reformas relacionadas con la investigación y persecución de la violencia sexual.

Por último, entre el 2022 y el 2023, la Fiscalía General de la Nación junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, implementarán una estrategia para promover la práctica de la prueba anticipada<sup>77</sup> en los procesos judiciales que se adelanten por el delito de violencia intrafamiliar, en especial en aquellos casos donde exista riesgo de revictimización.

## **Línea de acción 6. Implementar acciones para robustecer la persecución penal del feminicidio y delitos asociados al prejuicios y discriminación por OSIGD**

---

<sup>76</sup> En el marco de su participación en el CSPC.

<sup>77</sup> Al tenor de lo dispuesto en el artículo 284 del Código de Procedimiento Penal es aquella que se practica anticipadamente durante la investigación y hasta antes de la instalación de la audiencia de juicio oral, observando el cumplimiento de los requisitos establecidos en el citado artículo.



Teniendo en cuenta la necesidad de ajustar criterios, procedimientos y variables para garantizar la persecución efectiva del delito de feminicidio, entre 2022 y el 2024, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho, diseñarán y socializarán estrategias de prácticas de enfoque litigioso e investigativo que unifiquen criterios y procedimientos, e incorporen 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.

En igual sentido, entre el año 2022 y el 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho revisará y ajustará las variables y criterios que componen la escala de valoración del riesgo feminicida. Esto facilitará identificar y generar alertas por posibles situaciones de feminicidio.

De manera subsecuente, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con la participación de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre 2022 y 2024, establecerán un plan de seguridad dirigido a las mujeres que incluya rutas de protección acordes con las necesidades específicas de las mujeres y los niveles de riesgo definidos en la estrategia de valoración del riesgo feminicida. Para ello, se realizarán mesas de trabajo interseccionales para definir aspectos del plan de seguridad de acuerdo con los niveles de riesgos feminicidas.

Por último, entre 2023 y el 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho con apoyo de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, desarrollarán una estrategia interinstitucional de respuesta a los casos priorizados por la Fiscalía por ser de riesgo feminicida en nivel extremo y grave, para brindar una respuesta inmediata y eficaz, tanto a nivel administrativo como judicial.

Para garantizar el acceso a la justicia y brindar mayor celeridad en los casos de violencia contra personas con OSIGD, la Fiscalía General de la Nación, con apoyo del Ministerio Justicia y del Derecho y la Defensoría del Pueblo, desarrollará una metodología institucional que priorice los delitos asociados al prejuicio y la discriminación de personas con OSIGD, con el fin de abordar las principales formas de violencia basadas en género contra esta población. Esta acción inicia en 2022 y finaliza en 2024.

En relación con lo anterior, durante el 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, implementará una estrategia participativa para visibilizar las necesidades en materia de atención y acceso a la justicia de las personas con OSIGD.



Por otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre 2024 y 2025, realizará capacitaciones a los equipos técnicos de investigación para la identificación y caracterización del prejuicio y la discriminación como elementos asociados a la motivación criminal. Estas capacitaciones se realizarán, primordialmente, en los territorios con mayor tasa de denuncia de casos relacionados con prejuicio y discriminación a personas OSIGD.

Por último, entre el año 2023 y 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, construirá un documento técnico que brinde lineamientos para la Investigación penal de casos contra personas con OSIGD, con la participación de la sociedad civil.

### 5.3.3. Fortalecer las estrategias de disrupción del crimen organizado y sus finanzas ilícitas para garantizar la seguridad y disminuir la violencia en los territorios.

Se requiere implementar acciones orientadas a robustecer el aparato institucional para la disrupción de la acción criminal de estas organizaciones, fortaleciendo la etapa investigativa, ampliando la capacidad de articulación entre las diferentes entidades que intervienen, promoviendo modificaciones normativas necesarias para lograr mayor eficiencia en la persecución de los integrantes de las organizaciones criminales y, generando mayor presencia de la oferta del Estado en las zonas alejadas, lo cual se convierte en escenario propicio para el desarrollo de economías y rentas ilegales.

### Línea de acción 7. Fortalecer los sistemas de información y analítica de datos, así como, la gestión institucional y del conocimiento, para la disrupción de las organizaciones criminales en los territorios

En primer lugar, con el fin de robustecer la generación y análisis de datos en la etapa investigativa, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, formulará e implementará, entre el 2023 y el 2025, un modelo interinstitucional de gestión de información geográfica que establezca relaciones entre datos e información de expresiones de crimen organizado y su impacto social e institucional.

Se requiere empoderar la gestión del conocimiento como herramienta útil para el análisis de las nuevas dinámicas del crimen organizado y la toma de decisiones. En ese sentido, entre 2023 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y la Fiscalía General de la Nación desarrollarán estudios orientados a la gestión del conocimiento y la caracterización de las dinámicas criminales, para la toma de decisiones a nivel interinstitucional.

De igual manera, entre 2023 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, formulará una herramienta de 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.

En relación con lo anterior, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, entre el 2022 y el 2024, generarán un análisis de las posibles relaciones entre las organizaciones criminales y distintos sectores legales de la economía. Esto permitirá identificar relaciones de diferentes actores que intervienen en la cadena criminal.

En igual sentido, con respecto a la generación del conocimiento, entre el año 2023 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho realizará 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.

Los diagnósticos y recomendaciones son clave para la adopción de mejoras institucionales y, en especial, para el fortalecimiento de los procesos y procedimientos judiciales. Por tal razón, entre el 2024 y el 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, realizará un documento de diagnóstico y emisión de recomendaciones en materia de competencia jurisdiccional, en relación con la actuación geográfica de las organizaciones criminales. Este análisis se centra en su accionar en ríos, valles, cuencas y otros lugares que no corresponden con la división político-administrativa del país sobre la cual se ha fundamentado la competencia jurisdiccional.

Considerando la relevancia de robustecer la etapa de investigación y garantizar la judicialización efectiva y desarticulación de las estructuras criminales, entre 2022 y 2025, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, formularán un análisis que permita identificar los objetivos de alto valor para las organizaciones criminales, orientado a fortalecer las estrategias de investigación y judicialización hacia dichos objetivos para lograr un mayor impacto.

A su vez, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Fiscalía General de la Nación, entre el 2023 y el 2025, diseñarán e implementarán una estrategia para la aplicación de operaciones de disrupción de las finanzas del crimen organizado y lavado de activos desde un enfoque distinto al derecho penal, como puede ser el tributario y comercial. Para lo anterior se contempla la realización de mesas de trabajo de articulación con

entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y algunas Superintendencias que, en su momento, se considere pertinente articular.

En línea con lo anterior, entre 2022 y 2024, **la Fiscalía General la Nación junto con la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación, desarrollará una metodología que priorice 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, teniendo en cuenta sus principales estructuras de poder y máximos líderes.**

Además, **entre el año 2022 y 2024, para afianzar la articulación institucional para apoyar las iniciativas investigativas en territorio teniendo en cuenta los casos priorizados, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional realizarán análisis de contexto que permitan el desarrollo de investigaciones estructurales y la asociación de casos frente a la criminalidad organizada.** Para ello se realizará la caracterización de estructuras criminales en los proyectos regionales y se realizarán mesas de seguimiento para evaluar la utilidad de los informes de contexto en el proceso penal, en especial, en aquellos casos relacionados con criminalidad organizada.

#### **Línea de acción 8. Implementar medidas de articulación interinstitucional e internacional y actualización normativa para atacar el crimen organizado y las economías ilegales**

Entre el 2022 y el 2023, el **Ministerio de Justicia y del Derecho, como Secretaría Técnica y Presidencia del CSPC, de la mano con todas las entidades que conforman el CSPC<sup>78</sup>, construirá una propuesta para robustecer el liderazgo y capacidad de articulación de esta instancia asesora.** Esta propuesta recogerá las consideraciones de todas las entidades miembro del CSPC, será analizada en la instancia técnica y será aprobada por el pleno del CSPC.

En paralelo, entre el año 2022 y 2023, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, como Secretaría Técnica y Presidencia del CSPC, en conjunto con las entidades que conforman el CSPC, elaborará una propuesta de articulación, en materia de política criminal, entre**

---

<sup>78</sup> De conformidad con el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, está conformado por el Ministro de Justicia y del Derecho; el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia; el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.; el Fiscal General de la Nación; el Ministro de Educación; el Procurador General de la Nación; el Defensor del Pueblo; el Director General de la Policía Nacional; el Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana (ANIC); el Director General del Inpec; el Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios; el Director General del ICBF; el Director General del Departamento Nacional de Planeación; Dos (2) Senadores y cuatro (4) Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda, es decir, un Senador (1) y dos (2) Representantes de cada Comisión respectivamente, elegidos por esas células legislativas.

el CSPC y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Esta propuesta de articulación se considera relevante para generar una apuesta de trabajo conjunta en las temáticas de protección de líderes sociales, defensores de DD.HH., integrantes de partidos políticos, entre otros, considerando la relación que existe entre el crimen organizado y su incidencia territorial con la violación de los derechos de esta población. Dicha propuesta, también, incluirá aspectos relacionados con la investigación y juzgamiento de delitos que atenten contra estos grupos poblacionales.

Considerando que el 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, las cuales están implementando estrategias de cooptación de territorios en los que la presencia del Estado es baja o incipiente, se requiere articular las diferentes políticas del sector defensa. En ese sentido, entre 2023 y 2024, el **Ministerio de Justicia y del Derecho**, como **Secretaría Técnica y Presidencia del CSPC**, con apoyo de las entidades que conforman el CSPC, diseñará una propuesta para articular las políticas de seguridad ciudadana y defensa nacional, posibilitando el despliegue de acciones coordinadas en función de objetivos similares cuando así lo permitan.

Reconociendo la importancia de la cooperación y apoyo internacional para atacar las estructuras criminales y sus fuentes de recursos, el **Ministerio de Justicia y del Derecho** y la **Fiscalía General de la Nación**, generarán, de 2023 al 2024, recomendaciones para mejorar 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.

En igual sentido, entre el 2023 y el 2025, el **Ministerio de Justicia y del Derecho**, la **Fiscalía General de la Nación** y la **Procuraduría General de la Nación**, formularán e implementarán mecanismos de articulación interinstitucional para el **desmantelamiento del crimen organizado transnacional y el terrorismo**. Esto robustecerá el accionar del Estado colombiano en la persecución efectiva de los eslabones más fuertes de la cadena criminal y de las organizaciones que generan mayor violencia en los territorios.

De igual manera, el **Ministerio de Justicia y del Derecho**, con apoyo de la **Fiscalía General de la Nación** y la **Procuraduría General de la Nación**, entre el año 2023 y 2025, gestionarán 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 aquellos fenómenos criminales.

Considerando la pertinencia de modificar, generar y aplicar disposiciones normativas que promuevan con mayor celeridad y firmeza el accionar institucional para la disrupción de las organizaciones criminales y la afectación de las rentas ilícitas, entre el 2023 y el 2025, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Congreso de la República<sup>79</sup> y la Policía Nacional, elaborarán propuestas de disposiciones normativas orientadas a fortalecer los controles estatales sobre producción, importación, comercialización y disposición final de insumos y precursores químicos empleados en actividades ilícitas.** Esta acción comprende únicamente el desarrollo y presentación de la propuesta normativa, considerando que la aprobación excede las facultades de las entidades que participan en esta acción.

En 2023 y 2024, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, como Secretaría Técnica y Presidencia del CSPC, de la mano con todas las entidades que conforman el CSPC, elaborarán propuestas de disposiciones normativas que permitan el procesamiento de delitos cometidos por organizaciones criminales mediante estrategia de macro-casos en la justicia ordinaria.** Estos ajustes normativos permitirán el dismantelamiento efectivo y eficaz de las organizaciones, principalmente, de los altos mandos de estas estructuras. Esta acción comprende únicamente el desarrollo y presentación de la propuesta normativa, considerando que la aprobación excede las facultades de las entidades que participan en esta acción.

Finalmente, entre los años 2022 y 2023, el Ministerio de Justicia y del Derecho con apoyo del Congreso de la República<sup>80</sup>, elaborará una propuesta de disposición normativa **con el fin de cumplir con el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores descritos en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo de Paz.** Esto promueve la implementación de salidas alternativas al ejercicio de la acción penal para población vulnerable obligada a participar en economías ilegales, al tiempo que resulta estratégico para generar transformaciones en los territorios afectados por el narcotráfico y en las personas que los habitan. Esta acción comprende únicamente el desarrollo y presentación de la propuesta normativa, considerando que la aprobación excede las facultades de las entidades que participan en esta acción.

**Línea de acción 9. Generar nuevos modelos de presencia institucional que permitan la investigación y efectiva judicialización, en las regiones más alejadas y con dificultades geográficas de acceso**

---

<sup>79</sup> En el marco de su participación en el CSPC.

<sup>80</sup> En el marco de su participación en el CSPC.

Reconociendo que la baja o incipiente presencia del Estado facilita el acaparamiento del territorio por organizaciones criminales y el desarrollo de economías y rentas ilegales, entre 2023 y 2025, el **Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación** diseñarán e implementarán modelos de investigación y judicialización (unidades móviles) con equipos de investigadores, fiscales y 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.

En línea con lo anterior, entre 2022 y 2024, la **Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional** implementarán unidades móviles de Fiscalía, equipos de policía judicial de la **Dirección de Investigación Criminal e Interpol (Dijin)** y el **Cuerpo Técnico de Investigación (CTI)** que permita la recolección de evidencia en territorio, lo que facilitará la actuación oportuna y la recolección e indemnidad de los elementos materiales probatorios.

Por otro lado, la **Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho**, generarán una estrategia de investigación y judicialización, entre el 2022 y el 2024, dirigida 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.

Considerando que la extracción ilícita de minerales es una de las principales fuentes de financiación de las estructuras criminales, lo que ocasiona afectaciones graves a los recursos hídricos y a la vez contribuye a la deforestación, la **Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Policía Nacional**, entre 2022 y 2024, desarrollarán una metodología que priorice las investigaciones de deforestación y explotación ilícita de minerales asociadas a finanzas criminales, lo que permitirá desarticular los corredores que permiten afianzar la rentas ilícitas y contrarrestar la comisión de delitos que afectan el medio ambiente.

En el mismo sentido, entre 2022 y 2023, el **Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación** crearán una estrategia contra la criminalidad medio ambiental que permita concentrar la acción y afectar los actores más relevantes que inciden en los delitos contra los recursos naturales y medio ambiente. Esta estrategia es relevante por cuanto articula la acción de las entidades que participan en las diferentes etapas de los delitos medioambientales, para aumentar su efectividad e incidencia en la investigación,

juzgamiento y sanción de dichas conductas, bajo un enfoque territorial. De esta manera, la estrategia permite potenciar las capacidades de cada institución bajo una lógica de acción coordinada contra estos delitos.

#### 5.3.4. Implementar acciones orientadas a humanizar el SPC, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal para garantizar la finalidad de la pena y los derechos de la PPL

Las líneas de acción agrupadas en este objetivo de política están encaminadas, principalmente, a la superación del ECI que ha sido declarado reiteradamente por la Corte Constitucional en referencia al SPC. En ese sentido, se centran en la necesidad de prevenir las violaciones a los derechos que tienen lugar no solo en los Eron, sino en los centros de detención transitoria. Asimismo, en el reforzamiento del carácter excepcional de la medida de aseguramiento, la garantía de un tratamiento penitenciario efectivo para la resocialización y disminución de la reincidencia y, finalmente, en el fortalecimiento de las capacidades técnicas, operativas y de vigilancia del Inpec.

#### Línea de acción 10. Promover la alternatividad penal y la disminución del uso de la privación de la libertad y de la detención preventiva

El Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre el año 2022 y 2023, diseñarán e implementarán una estrategia para promover el uso prioritario y razonable de las alternativas a la privación de la libertad durante el proceso judicial y la ejecución de la pena.

Entre el 2023 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura, realizarán campañas de promoción y socialización con destino a las instituciones y la ciudadanía sobre las ventajas de aplicar las alternativas al encarcelamiento durante el proceso judicial y la ejecución de la pena, como mecanismos de reducción de los riesgos de obstrucción de la justicia, de fuga, del peligro para la comunidad o para la víctima, y de reincidencia.

Finalmente, entre 2023 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, diseñará e implementará campañas de formación dirigidas a la comunidad, orientadas a sensibilizar sobre la importancia de poner en práctica los mecanismos alternativos de solución de conflictos y la justicia restaurativa.

## Línea de acción 11. Diseñar estrategias que permitan el desarrollo de garantías para el trato humano y las condiciones de habitabilidad digna a las personas privadas de la libertad

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y la Defensoría del Pueblo, entre 2022 y 2024, implementará una estrategia de seguimiento a las acciones orientadas a mejorar las condiciones dignas para la ejecución de la pena privativa de la libertad. Esto permitirá realizar el seguimiento a la satisfacción de las necesidades básicas de la PPL, entrega de dotación de elementos personales, la prestación de servicios de salud y alimentación, para con ello implementar acciones de mejora que permitan garantizar las condiciones dignas de reclusión.

Entre el año 2022 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, generará estrategias que coadyuven a las entidades territoriales en el cumplimiento de su obligación con las personas privadas de la libertad que no han sido condenadas. Estas estrategias tienen como propósito realizar acompañamiento y asesoría a los entes territoriales en fuentes de financiación para la construcción de cárceles, instrumentos de política relacionados con establecimientos carcelarios, marco normativo, entre otros aspectos. Ello con el fin de coadyuvar al cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, con respecto a las PPL sindicadas, siendo de vital importancia que las entidades territoriales asuman la responsabilidad de proveer lugares para las personas privadas preventivamente de la libertad.

Considerando que persiste un alto porcentaje de hacinamiento en los Eron, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en articulación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario, entre el 2023 y 2025, estructurará estrategias que permitan disminuir el hacinamiento en los establecimientos de reclusión a cargo del Inpec. Esto facilitará el cumplimiento de la medida de aseguramiento o de la sanción penal en condiciones dignas.

En 2022 y 2023 el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Defensoría del Pueblo, realizarán un diagnóstico sobre las variables de DD.HH. que priorice el Inpec, para las vigencias 2019 a 2022, que afectan gravemente la vida, integridad y dignidad de las PPL, como el uso excesivo de la fuerza, irregularidades en el aislamiento, violencia sexual y discriminación. Este



diagnóstico busca ser instrumento para la toma de decisiones y adopción de medidas correctivas en el ejercicio de las funciones de vigilancia y custodia.

Finalmente, entre 2022 y 2024, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario elaborará un documento diagnóstico y de orientaciones técnicas para el cumplimiento de parámetros y lineamientos técnicos de infraestructura penitenciaria y carcelaria. Para ello, se realizará un diagnóstico de la infraestructura del SPC y de esta forma, definir adecuadamente los lineamientos y orientaciones técnicas para adelantar las diferentes etapas del proceso de construcción.

### **Línea de acción 12. Implementar acciones de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal y establecer rutas de reinserción social para aquellos que cumplieron sanción privativa de la libertad**

En primer lugar, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, entre el 2022 y el 2025, implementarán los lineamientos de resocialización con enfoque en justicia restaurativa. Su implementación promoverá la comprensión de la sanción penal desde un enfoque restaurativo de los lazos sociales que se vieron afectados por la comisión del delito, de forma tal que los lineamientos del ordenamiento jurídico al respecto sean tenidos en cuenta para la operativización del sistema penal.

En igual sentido, entre 2022 y 2025, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, y la Defensoría del Pueblo implementarán la ruta metodológica para la aplicación del proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad en calidad de condenadas. Esta ruta desarrollará un plan de tratamiento de acuerdo con el perfil de la PPL, así como la evaluación y diagnóstico que realiza el Consejo de Evaluación y Tratamiento.

A su vez, en el 2022 y 2025, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho actualizarán y socializarán los procedimientos y guías de los programas de atención psicosocial y de tratamiento penitenciario para facilitar la comprensión de los programas de resocialización, donde se adelantará la revisión y actualización de los procedimientos y guías de los programas de atención social y de tratamiento penitenciario, para luego socializar los lineamientos en los diferentes Eron.

Teniendo en cuenta la importancia de capacitar periódicamente al cuerpo administrativo, y de vigilancia y custodia que desempeña sus funciones al interior de los Eron, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario junto con la Defensoría del Pueblo, entre el año 2022 y 2025, desarrollarán capacitaciones técnicas anuales dirigidas a los

funcionarios responsables de implementar los programas de Atención Social y Tratamiento Penitenciario.

Con respecto a las competencias y habilidades de la PPL, entre el 2022 y 2025, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, diseñará e implementará una estrategia para fortalecer las capacidades técnicas de la PPL, armonizando y fortaleciendo sus competencias y habilidades productivas para el desarrollo del trabajo penitenciario. Ello robustecerá el proceso de resocialización y coadyuvará a generar oportunidades de inclusión al mercado laboral una vez la persona se encuentre en libertad.

Con el propósito de disminuir la reincidencia en el país, entre el año 2022 y 2025, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y el Ministerio de Justicia y del Derecho, diseñarán e implementarán una estrategia para aumentar las oportunidades laborales para la resocialización, mediante el incremento de la cobertura de PPL certificada y con experiencia en el sector productivo e industrial.

En línea con lo anterior, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, entre el 2022 y 2025, diseñará e implementará una estrategia dirigida a mejorar la calidad y diseño de los productos generados por las personas privadas de la libertad, para así posicionar la marca institucional y generar sostenibilidad de las actividades productivas.

Desde 2022 y hasta 2025, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y el Ministerio de Justicia y del Derecho promoverán la suscripción de convenios o contratos 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, para involucrar a las personas privadas de la libertad en actividades productivas. Lo anterior, con el propósito de aumentar la oferta de actividades de trabajo para la PPL y facilitar el acceso a tratamientos especializados que fortalezcan la función resocializadora de la pena.

De la mano con lo anterior, entre 2022 y 2025 el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y el Ministerio de Justicia y del Derecho generarán alianzas de comercialización con grandes superficies, centros comerciales y/o espacios públicos, para la presentación y venta de los productos elaborados por las personas privadas de la libertad en stands designados en dichos lugares.

En relación con las personas que cumplen alguna medida o sanción privativa de la libertad, es necesario fortalecer las rutas de atención para garantizar su inclusión al mercado laboral y de esta forma promover un proyecto de vida en el marco de la legalidad. En ese sentido, durante el 2022 y el 2023, el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñará una estrategia para promover el programa de atención a la prevención de la reincidencia

desde un modelo de atención post penitenciaria, programa Casa Libertad. Lo anterior permitirá dar a conocer en mayor medida el programa, no sólo a las personas que están próximas a recobrar su libertad sino también al sector privado y productivo, con el fin de que se vinculen al mismo.

Bajo esta perspectiva, entre 2023 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho ampliará la cobertura nacional del programa Casa Libertad a través de la suscripción de convenios interadministrativos entre las entidades territoriales, el Inpec y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Con ello se pretende replicar el programa de atención de Casa Libertad en los diferentes territorios, garantizando oportunidades de reinserción social de las personas que estuvieron privadas de la libertad.

Finalmente, entre el año 2022 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá alianzas estratégicas con el sector privado para la ampliación de la oferta productiva y de capacitación, en el marco del programa Casa Libertad.

#### 5.3.5. Adoptar estrategias que permitan prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales, para promover un proyecto de vida en el marco de la legalidad

Las líneas de acción que desarrolla este objetivo buscan abordar el fenómeno de vinculación de adolescentes y jóvenes al delito, y promover el desarrollo de un proyecto significativo y en el marco de la legalidad. Estas acciones tienen como propósito robustecer las estrategias de prevención del delito por parte de adolescentes y jóvenes, así como intervenir en factores de riesgo del contexto social que trascienden la vida de los adolescentes y sus familias, como lo son los fenómenos de reclutamiento y de uso o utilización de NNA por parte de grupos armados al margen de la ley y grupos delincuenciales.

Es importante señalar que este objetivo se complementa y articula con la *Línea de acción 9. Fortalecimiento de entornos protectores para mitigar el riesgo de vinculación de los adolescentes y jóvenes al delito* del Documento CONPES 4040.

#### Línea de acción 13. Desarrollar estrategias intersectoriales de prevención de la delincuencia juvenil y de la reiteración de la conducta penal por parte de adolescentes y jóvenes

Entre el 2022 y el 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, formularán 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.

El Instituto Colombiano del Bienestar Familiar junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre 2022 y 2025, implementarán programas de inclusión social enfocados a promover proyectos de vida sostenibles en adolescentes y jóvenes. Así se busca generar mayores oportunidades para que estos grupos poblacionales puedan desarrollar un proyecto de vida significativo y en el marco de la legalidad.

Bajo esa perspectiva, entre el 2023 y el 2025, el Departamento Nacional de Planeación, con apoyo del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar y la Policía Nacional, coordinará la elaboración de 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.

Para prevenir eventos que afecten la seguridad y el recto funcionamiento de las unidades de atención del SRPA, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en articulación con la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre el 2022 y 2025, formularán recomendaciones y acciones que permitan prevenir los eventos de evasión y amotinamiento al interior de los centros de atención de sanciones del SRPA en el marco del modelo de atención integral y garantía de derechos. Para ello, se realizará un análisis de necesidades en materia de prevención de eventos de evasión y amotinamiento, formulando recomendaciones para el modelo de atención y las competencias del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

En línea con lo anterior, entre 2022 y 2025, la Policía nacional con apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, formularán lineamientos orientados a realizar recomendaciones y acciones de prevención y vigilancia del servicio de Policía, con relación a los centros de atención de sanciones del SRPA, bajo un enfoque de derechos. Esto permitirá mejorar y articular la labor de vigilancia y prevenir eventos de evasión por parte de los adolescentes y jóvenes que se encuentran en los centros de atención del SRPA, principalmente aquellos de modalidad privativa de la libertad.

En el año 2022 hasta 2025, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho formulará una estrategia de fortalecimiento de los programas de atención del SRPA para la reducción del riesgo de reiteración del delito de adolescentes y jóvenes. Esta estrategia creará e implementará un instrumento de evaluación del riesgo, al tiempo que, definirá un catálogo de programas y técnicas de intervención para la prevención y manejo de riesgos, para con ello actualizar los lineamientos de atención para los jóvenes y adolescentes del SRPA.

#### Línea de acción 14. Promover la utilización de alternativas a la judicialización

El Consejo Superior de la Judicatura con apoyo de la Defensoría del Pueblo, entre 2022 y 2025, diseñará e implementará una estrategia para fortalecer los mecanismos alternativos a la judicialización de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, en aplicación del principio de mínima intervención penal. Esta estrategia busca privilegiar la solución de conflictos sin recurrir a procedimientos judiciales de tipo penal, con plena observancia de sus garantías y derechos.

Entre 2023 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Consejo Superior de la Judicatura y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar diseñará e implementará una estrategia para la ampliación de la oferta de programas de justicia juvenil restaurativa y la incorporación de los resultados restaurativos en las etapas del proceso del SRPA, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes. Esta estrategia será aprobada por esta última instancia y será socializada con las entidades territoriales priorizadas.

En igual sentido, en el año 2022 a 2025, el Consejo Superior de la Judicatura y la Procuraduría General de la Nación diseñarán e implementarán una estrategia para fomentar, ampliar y desarrollar programas de justicia terapéutica con enfoque en las prácticas de justicia restaurativa a nivel nacional en el SRPA. Esto robustecerá el cumplimiento de la finalidad del SRPA como lo es la aplicación de la justicia restaurativa durante el proceso, la verdad y la reparación del daño.

#### Línea de acción 15. Implementar acciones orientadas a prevenir el reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados

El Ministerio de Justicia y del Derecho diseñará, entre 2023 y 2025, una estrategia para fomentar el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos en los entornos hogar, educativo, comunitario y espacio público, laboral, institucional y virtual, enfocado en prevenir la victimización por la utilización y reclutamiento, por parte de grupos armados al margen de la ley y grupos delincuenciales.

A partir del 2023, y hasta el 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional formulará una estrategia de articulación con la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (Ciprunna), para generar: (i) 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 grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos

organizados; (ii) acciones en contra de diversas formas de violencia y explotación, y (iii) espacios de participación de NNA en la formulación de instrumentos de política dirigidos a prevenir el reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual.

Además, la Policía Nacional, junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, diseñará e implementará, entre el 2022 y 2025, una estrategia articulada con la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (Ciprunna) y la Fiscalía General de la Nación, para combatir de manera directa el reclutamiento ilícito, el uso de menores de edad para la comisión de delitos y la violencia sexual. La formulación de la estrategia se encuentra enfocada en acciones operativas para combatir de manera frontal el reclutamiento ilícito, el uso de menores de edad para la comisión de delitos y violencia sexual, fortaleciendo judicialmente los casos y las denuncias instauradas por estos hechos. Así mismo, se enfoca en los procesos de restablecimientos de derechos de las víctimas de los hechos punibles y de sus familias, donde se busca incorporar todos los actores del SNBF, quienes deben brindar las diferentes garantías procesales y velar por el respeto y garantía de los derechos.

Iniciando en el 2023 y hasta el 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación generarán mecanismos de articulación interinstitucional, 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 grupos armados organizados y de grupos delictivos organizados. Esto permitirá robustecer el accionar institucional para minimizar el riesgo de reclutamiento y garantizar un entorno libre de violencias para los NNA.

En igual sentido, entre 2024 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho con apoyo de la Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, diseñará una estrategia interinstitucional que incorpore la utilización de herramientas tecnológicas de intercambio de información, para la disrupción de estructuras delincuenciales dedicadas al uso de menores para la comisión de delitos y violencia sexual. Esta estrategia brindará elementos de investigación clave para desarticular estas estructuras criminales, y de esta manera, reducir la participación de menores en conductas delictivas y la materialización de hechos de violencia, principalmente sexual.

Por último, reconociendo la importancia de garantizar la celeridad y eficacia de la administración de justicia en los casos relacionados con violencia sexual contra NNA, entre 2022 y 2025, la Fiscalía General de la Nación, en articulación con la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, diseñará e implementará una estrategia que permita mejorar el modelo de entrevista

forense a NNA víctimas de violencia sexual, para su oportuna investigación y juzgamiento, incluyendo claridad sobre calidad y capacitación requerida para realizarla con arreglo al marco normativo vigente. Con esta estrategia se realizará un entrenamiento a la policía judicial para la práctica de entrevista forense con el protocolo del Instituto Nacional de la Salud infantil y Desarrollo Humano Eunice Kennedy Shriver.

#### **5.3.6. Modernizar la acción estatal en los aspectos técnicos, operativos y tecnológicos para combatir el crimen y garantizar la efectividad institucional en materia de investigación y judicialización**

Considerando el dinamismo en los hechos criminales y la presencia diferenciada de la institucionalidad en los territorios, este objetivo busca implementar estrategias tendientes al fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal y de judicialización, la optimización del uso de herramientas tecnológicas y la comprensión de las realidades de los territorios para garantizar la efectividad de las acciones del aparato estatal en la lucha contra el crimen.

#### **Línea de acción 16. Desarrollar acciones orientadas a potenciar el análisis y la generación de información relevante, así como, el desarrollo tecnológico en materia de política criminal**

Entre 2023 y 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación unificarán los criterios de priorización, planeación, seguimiento y evaluación de la información de actores criminales orientado a su afectación o desarticulación.

En línea con lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre 2022 y 2025, diseñará e implementará una estrategia de generación de datos sobre dinámicas criminales con enfoque municipal, urbano y rural. Esta estrategia permitirá generar información relevante para analizar los modus operandi de los actores criminales y de esta forma garantizar su judicialización.

A su vez, con la finalidad de contar con información territorial detallada que permita robustecer las etapas de investigación y judicialización de los actores clave de la cadena criminal, la Fiscalía General de la Nación, con apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia y la Policía Nacional, elaborará, entre el 2022 y el 2024, un diagnóstico sobre la actuación geográfica de la criminalidad y las diferencias de impacto de la criminalidad por regiones, emitiendo recomendaciones en materia de investigación y judicialización.

Por otra parte, entre el año 2023 y el 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en colaboración con la Fiscalía General de la Nación, realizará 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. Esto permitirá incluir nuevas formas de procesamiento de las situaciones delictivas relevantes y de alto impacto, garantizando mayor efectividad en la etapa de investigación y juzgamiento.

Respecto del desarrollo tecnológico, entre el 2023 y el 2024 el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, el Congreso de la República<sup>81</sup> y la Policía Nacional, propondrá 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, otras). Lo anterior, con el fin de reducir la impunidad a partir de criterios de oportunidad y efectividad, evitando errores de procedimiento en las experticias técnico-científicas para la persecución penal de actores criminales, garantizando el respeto a los DD.HH.. Esta acción comprende únicamente el desarrollo y presentación de la propuesta normativa, considerando que la aprobación excede las facultades de las entidades que participan en esta política.

Desde el 2022 hasta 2024, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional diseñarán instrumentos para incrementar la interoperabilidad de sus herramientas tecnológicas de manera que se logre el intercambio fluido de información. Lo anterior se alcanzará, entre otras, con el diseño del modelo único de recepción de denuncias, de la Fiscalía en las salas de la Policía Nacional.

En igual sentido, entre el año 2022 y el 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo de la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, formularán e implementarán un plan de modernización de herramientas técnicas, tecnológicas, analíticas y metodológicas para la investigación criminal. Este plan coadyuvará a robustecer los bienes tecnológicos para garantizar una investigación más eficaz y oportuna.

Respecto del uso de medios tecnológicos en las diferentes etapas del proceso penal, el Consejo Superior de la Judicatura, en articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Defensoría del Pueblo, realizará, entre el 2022 y el 2025, un diagnóstico acerca de las acciones de promoción del uso de las tecnologías de la información en el desarrollo de audiencias, como estrategia de fortalecimiento de acceso a la administración de justicia.

---

<sup>81</sup> En el marco de su participación en el CSPC.



Por último, entre 2022 y 2023, el Ministerio de Justicia y del Derecho, como Presidente y Secretaría Técnica del CSPC, en coordinación con las entidades que conforman esta instancia, elaborarán un documento de recomendaciones para las entidades del sector justicia que apoyan en la ejecución de la política criminal, en aspectos de gestión institucional y cuidado del talento humano, atendiendo las nuevas dinámicas derivadas de la pandemia por COVID-19. Lo anterior, teniendo en cuenta la necesidad de adoptar nuevos modelos y estrategias en materia de atención al ciudadano, gestión de procesos judiciales, métodos de trabajo colaborativo y empleo de herramientas tecnológicas, entre otros, que faciliten el cumplimiento de las funciones de las autoridades que intervienen en la ejecución de la política criminal.

#### **Línea de acción 17. Implementar estrategias para robustecer las capacidades de investigación criminal y judicialización en el procesamiento de los delitos de mayor impacto**

Desde el 2022 y hasta 2024, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional capacitarán a los analistas del Cuerpo Técnico Investigativo y de la Policía Nacional en el manejo de herramientas informáticas, técnicas de análisis y anticipación en materia penal. Para lo anterior, se diseñará un plan de intercambio de experiencias y aprendizajes, se realizará un plan piloto de análisis de investigación penal para replicar las buenas prácticas a nivel nacional, al tiempo que se elaborará una guía de investigación penal, con la aplicación de metodologías innovadoras y el uso de herramientas y recursos tecnológicos.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, entre 2022 y 2025, con la participación de todas las entidades que conforman el CSPC, elaborará protocolos de interacción y colaboración para brindar información judicial a la ciudadanía, mediante mesas de trabajo conjuntas entre funcionarios judiciales, entes de control y medios de comunicación. Lo anterior, permitirá socializar la información judicial a la ciudadanía bajo parámetros de idoneidad, oportunidad y confiabilidad, así como facilitar la comprensión 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.

A partir del 2022 hasta el 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en articulación con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura, la Policía nacional y la Fiscalía General de la Nación, implementará 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 la Policía Nacional, la FGN, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo. Lo anterior, busca 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 y la profesionalización permanente de los investigadores y analistas.

Teniendo en cuenta que la reducida presencia institucional en los territorios limita brindar el apoyo investigativo de manera urgente, eficiente y priorizada, **entre el 2023 y 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, generarán un nuevo modelo de presencia institucional que permita llegar a las regiones más alejadas y con dificultades geográficas de acceso.**

Ahora bien, reconociendo que la criminalidad también se extiende a otro tipo de entornos, como los establecimientos de reclusión, **el Ministerio de Justicia y del Derecho con apoyo de la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, entre 2022 y 2025, diseñará e implementará una estrategia para la detección, caracterización y neutralización de actividades criminales que se generan desde y al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.** Esto permitirá contrarrestar el ingreso de sustancias y elementos prohibidos, así como el desarrollo de acciones delictivas.

En igual sentido, **entre el año 2022 y el 2025, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario implementará el servicio de policía judicial y guías caninos en los establecimientos de reclusión a su cargo,** lo que permitirá adelantar actuaciones de carácter investigativo, limitará la actuación criminal desde y hacia los establecimientos de reclusión, fortaleciendo su seguridad y vigilancia.

De otra parte, con el propósito de garantizar mayor eficiencia en la administración de justicia, especialmente, en lo relacionado a los tiempos procesales, **desde el 2022 y hasta el 2024, la Fiscalía General de la Nación, con apoyo de la Procuraduría General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia, formulará recomendaciones con base en la realización de un análisis diagnóstico sobre las situaciones u obstáculos que limitan la agilidad del proceso penal acusatorio.** Dichos estudios permitirán implementar mejoras en las diferentes etapas del proceso penal para promover una pronta justicia, tanto a los infractores de la ley como a las víctimas.

Considerando la importancia de generar nuevos mecanismos que faciliten la aplicación de modelos estratégicos de judicialización, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, en articulación con la Corte Suprema de Justicia y el Congreso de la República<sup>82</sup>, entre el año 2023 y 2024, fomentará ajustes legislativos necesarios que permitan el incremento**

---

<sup>82</sup> En el marco de su participación en el CSPC.

y extensión de la justicia premial, incluso para crimen organizado y delitos violentos y relacionados con drogas, que diferencie los niveles de gravedad relacionados con las economías ilegales y que permita la aplicación de esquemas estratégicos de judicialización. Esta acción comprende únicamente el desarrollo y presentación de la propuesta normativa, considerando que la aprobación excede las facultades de las entidades que participan en esta política.

#### 5.3.7. Desarrollar mecanismos para la prevención y lucha contra las conductas asociadas a la corrupción para promover la cultura de la legalidad y aumentar la confianza e integridad en la administración pública

#### Línea de acción 18. Implementar estrategias para promover una cultura de legalidad y atacar el fenómeno de la corrupción

La Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre el 2022 y 2025, implementarán campañas de sensibilización, capacitaciones y otras herramientas que promuevan la cultura de la legalidad en la administración pública en todos los actores sociales, con el propósito de reducir la comisión de delitos que atenten contra esta, facilitando la reducción de ingresos al sistema penal y, posiblemente, al SPC.

Reconociendo que atacar el fenómeno de la corrupción es una de las prioridades del PNPC, y considerando que los delitos asociados a la corrupción generan un alto impacto en la confianza institucional, la Procuraduría General de la Nación junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre 2022 y 2025, diseñarán e implementarán un programa para la promoción de buenas prácticas de gobierno corporativo en las entidades estatales que fomente la transparencia, la generación de confianza y la integridad de la administración pública.

De otra parte, para enfrentar la comisión de delitos específicos y considerados de alto impacto, como los asociados a corrupción, la Procuraduría General de la Nación, entre el año 2022 y hasta 2025, formulará e implementará una herramienta tecnológica que permita identificar factores de riesgo de corrupción para así focalizar la acción preventiva del Estado.

En línea con lo anterior, a partir del 2022 y hasta 2025, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, diseñarán e implementarán un plan de capacitación dirigido a los equipos técnicos de investigación, análisis y persecución de los hechos de corrupción, consolidando el enfoque

**especializado y multidisciplinario.** Este plan de formación robustecerá las habilidades técnicas y de investigación, permitiendo aumentar los resultados en la judicialización de actores que cometen delitos asociados a corrupción.

A su vez, **la Fiscalía General de la Nación, en conjunto con la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Procuraduría General de la Nación, entre 2022 y 2024, desarrollará estrategias que permitan concentrar esfuerzos en la investigación de casos de corrupción que afecten los recursos de la salud, educación, medio ambiente, contratación pública, infraestructura, administración de justicia y aquellos destinados a la atención de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.**

En cuanto a la relación de la criminalidad organizada y la administración pública, entre el año 2023 y el 2025, el Ministerio de Justicia y del Derecho, de la mano con la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, desarrollará una estrategia interinstitucional para la investigación de casos connotados que relacionen la criminalidad organizada y su injerencia en la administración pública en territorios específicos.

Por otro lado, **la Procuraduría General de la Nación junto al Ministerio de Justicia y del Derecho, entre 2022 y 2024, identificarán y formalizarán redes de cooperación permanente con otros países en la lucha contra la corrupción y, particularmente, en el seguimiento de los recursos en el exterior.**

Adicionalmente, para afianzar la actuación institucional en relación con el crimen organizado y posibles vínculos con el sector público y privado, **la Procuraduría General de la Nación, entre el año 2022 y el 2024 implementará 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.** Para lo anterior, se realizarán mesas de trabajo interinstitucionales e intersectoriales que permitan identificar las actuales estrategias de promoción de transparencia y las posibles acciones de mejora y fortalecimiento. Así mismo, en el desarrollo de las mesas se podrá diseñar la estrategia comunicativa que permita socializar las buenas prácticas, desafíos y mecanismos de control que aporten a la apropiación de la transparencia en la institucionalidad y en el sector privado.

Por último, en el procesamiento de casos asociados al fenómeno de la corrupción, **la Fiscalía General de la Nación, en articulación con la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Procuraduría General de la Nación, entre 2022 y 2024, desarrollará estrategias para impactar las rentas provenientes de la corrupción, con aplicación de comiso y extinción de dominio según opere.** Dentro de las estrategias se prevé la socialización de lineamientos para impactar las rentas en el fenómeno de corrupción,

la compulsa de copias realizadas en casos de corrupción a la Delegada para las Finanzas Criminales, y la realización de mesas de trabajo conjuntas.

#### 5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del presente documento CONPES se realizará a través del PAS que se encuentra en el Anexo A. En este se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades incluidas en este documento CONPES y será consolidado según los lineamientos del DNP.

Esta política tiene un periodo de implementación que cubre desde el año 2022 hasta el 2025. Su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en diciembre de 2022 y finalizando con el informe de cierre con corte al 31 de diciembre de 2025, tal y como se presenta en la Tabla 3.

**Tabla 3. Cronograma de seguimiento**

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

Fuente: DNP (2022).

#### 5.5. Financiamiento

Para el cumplimiento de los objetivos de este documento, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, los recursos para la financiación de las acciones que se proponen, conforme lo establecido en el PAS.

La ejecución de las inversiones asociadas a la implementación de la política estará sujeta a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para los sectores responsables. En este sentido la implementación de esta política

tiene un costo indicativo estimado de 42.895 millones de pesos como se presenta en la Tabla 4.

**Tabla 4. Financiamiento indicativo por entidad**

(Cifras en millones de pesos)

<b>Entidad</b>	<b>Costos indicativos total</b>
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	4.820
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	12.877
Fiscalía General de la Nación	7.037
Ministerio de Justicia y del Derecho	6.818
Consejo Superior de la Judicatura	5.256
Policía Nacional	4.776
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	1.260
Departamento Nacional de Planeación	51
<b>Total</b>	<b>42.895</b>

Fuente: DNP (2022).

## 6. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Justicia del Derecho recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Adoptar el Plan Nacional de Política Criminal (PNPC), aprobado por el CSPC mediante Acuerdo 01 de 2021, esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 del Código Penitenciario y Carcelario, en los términos planteados en el presente documento, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en el mismo, acorde con el Marco de Mediano Plazo del respectivo sector.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
  - a. Apoyar técnicamente a las entidades del Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) en la implementación del PNPC.
  - b. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el PAS (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
  - c. Coordinar la elaboración de 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, de acuerdo con la información que sea reportada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Policía Nacional.
4. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho:
  - a. Implementar estrategias interinstitucionales en el marco del Sistema Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que impacten en la disminución de los homicidios asociados a los comportamientos contrarios a la convivencia.
  - b. Desarrollar e implementar una estrategia institucional que priorice la persecución del delito de violencia intrafamiliar y de los delitos asociados a la violencia basada en género y contra NNA.
  - c. Diseñar y socializar 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.

- d. Diseñar e implementar una estrategia para la aplicación de operaciones de disrupción de finanzas del crimen organizado y lavado de activos desde un enfoque distinto al derecho penal.
  - e. Estructurar estrategias que permitan disminuir el hacinamiento en los establecimientos de reclusión a cargo del Inpec.
  - f. Diseñar e implementar una estrategia para la ampliación de la oferta de programas de justicia juvenil restaurativa y la incorporación de los resultados restaurativos en las etapas del proceso del SRPA, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA).
  - g. Diseñar e implementar una estrategia de generación de datos sobre dinámicas criminales con enfoque municipal, urbano y rural.
5. Sugerir a la Fiscalía General de la Nación:
- a. 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.
  - b. Dotar de herramientas tecnológicas, analíticas y logísticas a los grupos especiales de investigación para el conocimiento de homicidios colectivos, homicidios de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes de casos de mayor impacto a nivel nacional.
  - c. Implementar y socializar ajustes a los sistemas de información de la Fiscalía General de la Nación a fin de actualizar y visibilizar las variables de género y la OSIGD, permitiendo identificar la incidencia de estas características identitarias en la materialización de las conductas criminales.
  - d. Diseñar e implementar un plan de acciones formativas para fortalecer las competencias laborales de los integrantes destacados de Policía Judicial del CTI sobre los delitos basados en violencia de género para aumentar el esclarecimiento.
  - e. Desarrollar una metodología que priorice las investigaciones de lavado de activos en esquemas más complejos y sofisticados, en relación con los principales fenómenos y estructuras de la criminalidad organizada que opera en el país, teniendo en cuenta sus principales estructuras de poder y máximos líderes.



6. Solicitar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario:
  - a. Realizar un diagnóstico de las vigencias 2019 a 2022 sobre variables de Derechos Humanos priorizadas, las cuales afectan gravemente la vida, integridad y dignidad de las personas privadas de la libertad, como el uso excesivo de la fuerza, irregularidades en aislamiento, violencia sexual y discriminación.
  - b. Promover la suscripción de convenios o contratos 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, para involucrar a la PPL en actividades productivas.
  - c. Diseñar e implementar una estrategia para aumentar las oportunidades laborales para la resocialización, mediante el incremento de la cobertura de PPL certificada y con experiencia en el sector productivo e industrial.
7. Solicitar al Instituto Nacional de Bienestar Familiar:
  - a. Formular una estrategia de fortalecimiento de los programas de atención del SRPA para la reducción del riesgo de reiteración del delito de adolescentes y jóvenes.
  - b. Formular recomendaciones y acciones que permitan prevenir los eventos de evasión y amotinamiento al interior de los centros de atención de sanciones del SRPA en el marco del modelo de atención integral y garantía de derechos.
  - c. Implementar programas de inclusión social enfocados a promover proyectos de vida sostenibles en adolescentes y jóvenes.
8. Solicitar a la Policía Nacional:
  - a. 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.
  - b. Crear el centro Nacional de Análisis de Convivencia con su respectiva metodología para su funcionamiento que permita monitorear de manera permanente las conductas y comportamientos contrarios a la convivencia que facilitan y originan la materialización de hechos delictivos.

- c. 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.
  - d. Formular un análisis que permita identificar los objetivos de alto valor para las organizaciones criminales, orientado a fortalecer las estrategias de investigación y judicialización hacia dichos objetivos para lograr un mayor impacto.
  - e. Diseñar e implementar una estrategia articulada con la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes (Ciprunna) y la Fiscalía General de la Nación, para combatir de manera directa el reclutamiento ilícito, el uso de menores de edad para la comisión de delitos y la violencia sexual.
9. Sugerir a la Procuraduría General de la Nación:
- a. Implementar campañas de sensibilización, capacitaciones, y otras herramientas que promuevan la cultura de la legalidad en todos los actores sociales.
  - b. Formular e implementar una herramienta tecnológica que permita identificar factores de riesgo de corrupción para así focalizar la acción preventiva del Estado.
10. Sugerir al Consejo Superior de la Judicatura aumentar el número de 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.
11. Solicitar a la Unidad de Servicios Penitenciarios elaborar documento de diagnóstico y de orientaciones técnicas para el cumplimiento de parámetros y lineamientos técnicos de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

## ANEXOS

### Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel adjunto

## Anexo B. Plan Nacional de Política Criminal

Este anexo corresponde al documento que está público en el siguiente enlace del Consejo Superior de Política Criminal:

<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>.

## Bibliografía

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Una guerra sin edad : informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Criminal. (2022). *Política Criminal Electoral*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Consejo Privado de Competitividad. (2021). *Informe Nacional de Competitividad 2020-2021*. Obtenido de [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2020/11/web-CPC\\_INC\\_2020\\_2021\\_LIBRO\\_DIGITAL\\_PAGINAS.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2020/11/web-CPC_INC_2020_2021_LIBRO_DIGITAL_PAGINAS.pdf)
- Consejo Superior de la Judicatura. (2021). *Informe de reportes al Observatorio de delitos sexuales contra menores*. Obtenido de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/7429328/Informe+CSJ+sobre+delitos+sexuales+contra+menores+Ley+1336+de+2009.pdf/6fd86aff-65c4-4b50-9233-3af616a74b13>
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia T-762. Colombia.
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Informe Defensorial: violencias basadas en género y discriminación*. Bogotá. Obtenido de [https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias\\_basadas\\_en\\_genero\\_y\\_discriminacion.pdf](https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Violencias_basadas_en_genero_y_discriminacion.pdf)
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Décimo Primer Informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- en materia penitenciaria y carcelaria*. Bogota.
- Defensoría del Pueblo. (9 de diciembre de 2021). *En lo corrido de 2021 fueron asesinados 130 líderes sociales y defensores de derechos humanos*. Obtenido de [defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10607/En-lo-corrido-de-2021-fueron-asesinados-130-lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-lideres-sociales-asesinatos-balance-Defensoria.htm](https://defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10607/En-lo-corrido-de-2021-fueron-asesinados-130-lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-lideres-sociales-asesinatos-balance-Defensoria.htm)
- Departamento Nacional de Planeación. (21 de diciembre de 2020). *Documento Conpes 4021: Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (09 de 08 de 2021). *Documento CONPES 4042*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4042.pdf>

- Fedesarrollo. (2017). *Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política*. Bogotá: Fedesarrollo.
- FGN. (5 de noviembre de 2020). *Direccionamiento Estratégico 2020-2024: En la calle y los territorios*. Obtenido de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento-estrategico-2020-2024.pdf>
- FGN. (2021). *Informe de Gestión 2020-2021*. Bogotá: Fiscalía General de la Nación.
- Fiscalía General de la Nación. (2020). *Direccionamiento estratégico. En la calle y los territorios 2020-2024*. Bogotá.
- Fiscalía General de la Nación. (2021). *Censo afectaciones delictiva de Grupos Armados Organizados -GAO*.
- Fiscalía General de la Nación. (2021). *Censo Delictivo de la Fiscalía General de la Nación*.
- Fundación Ideas para la Paz. (2020). *El problema del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes. Desafíos y respuestas urgentes*. Bogotá. Obtenido de [https://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_NEST\\_ReclutamientoMenores\\_Final.pdf](https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NEST_ReclutamientoMenores_Final.pdf)
- Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (2002). Does corruption affect income inequality? *Economics of Governance*, 3, 23-45. doi:10.1007/s101010100039
- INMLCF. (2021). *Revista Forensis. Violencias Fatales y No Fatales según año y sexo de la víctima. Comparativo enero - noviembre, años 2020 y 2021*.
- InSight Crime. (1 de febrero de 2022). *Balance de InSight Crime de los homicidios en 2021*. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021/>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2021). *Los focos del conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados*.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2021). *Informe estadístico N.º 12. Población privada de la libertad*. Bogota.
- Khan, T., & Saavedra, V. (2021). *La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Khan, T., Saavedra, V., & Fedesarrollo, C. d. (s.f.). *La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla*. Obtenido de [https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/diagnostico\\_secretaria\\_tecnica.pdf](https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/diagnostico_secretaria_tecnica.pdf)

- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). *Lineamientos para la implementación del programa nacional de prevención de la reincidencia desde un modelo de atención pospenitenciaria*. Casa Libertad. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2021). Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025. Obtenido de <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho; ICBF; Fiscalía General de la Nación; Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2020). *Documento metodológico para el fortalecimiento técnico de los comités departamentales/distritales del Snrcpa en materia de prevención del delito de adolescentes y jóvenes*.
- Ministerio de Salud; Profamilia. (2015). Encuesta Nacional de Demografía y Salud - ENDS. Obtenido de <https://www.dhsprogram.com/pubs/pdf/FR334/FR334.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito & Ministerio de Justicia y del Derecho. (2019). *Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas: las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas*.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Secretaría Distrital de la Mujer. (2015). *Metodológica para la identificación y atención de escenarios de riesgos y respuesta a la Trata de Mujeres, Niñas y Adolescentes en Bogotá D.C.*
- ONU. (2005). En J. Sampedro, *¿Qué es y para qué sirve la justicia restaurativa?* Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3043776>
- ONU. (2012). *Corte Internacional de Justicia*. Obtenido de <https://www.un.org/es/icj/>
- ONU. (abril de 2015). *13° Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*. Obtenido de <https://www.un.org/es/events/crimecongress2015/about.shtml>
- ONU. (s.f.). *Víctimas de la violencia doméstica atrapadas durante la pandemia*. Obtenido de <https://www.un.org/es/coronavirus/articulos/un-supporting-trapped-domestic-violence-victims-during-covid-19-pandemic>
- Organización Mundial de la Salud. (18 de 06 de 2020). *Addressing violence against children, women and older people during the covid-19 pandemic: Key actions*. Obtenido de [https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Violence\\_actions-2020.1](https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Violence_actions-2020.1)
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Informe de contraste al décimo informe de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencia T-388 de 2013 y T-762 de 2015*. Bogotá .

- Sarmiento, A., Ghiso, C., Siderakis, M., & De Simone, C. (2016). Aproximación teórica: efectos de la privación de la libertad en jóvenes infractores a la ley penal. *Anuario de investigaciones*, XXIII, 237-241.
- Secretaría de Transparencia. (2016). *Diálogos sobre la Transparencia*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI. (junio de 2016). *Colombia: Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota*. Obtenido de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/junio/Explotacion\\_de\\_Oro\\_de\\_Aluvion.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/junio/Explotacion_de_Oro_de_Aluvion.pdf)
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI. (julio de 2021). *Colombia: Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota*. Obtenido de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Agosto/Colombia\\_Explotacion\\_de\\_Oro\\_de\\_Aluvion\\_EVOA\\_Evidencias\\_a\\_partir\\_de\\_percepcion\\_remota\\_2020.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Agosto/Colombia_Explotacion_de_Oro_de_Aluvion_EVOA_Evidencias_a_partir_de_percepcion_remota_2020.pdf)
- Transparencia por Colombia. (2016). *Índice de Transparencia Nacional*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2022). *El cambio que se requiere en la lucha contra la corrupción - Comunicado de prensa 001 de 2022*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2022/01/25/el-cambio-que-se-requiere-en-la-lucha-contra-la-corrupcion/>
- UT E-valorar - IPSOS. (2019). *Informe de resultados de la evaluación de operaciones del proceso de resocialización penitenciaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional*. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion\\_Operaciones\\_Resocializacion\\_Penitenciaria\\_Nacional\\_Informe\\_Final\\_V4.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Operaciones_Resocializacion_Penitenciaria_Nacional_Informe_Final_V4.pdf)