

Efectividad de la política criminal colombiana hacia la prevención del delito

The Colombian Criminal Policy's Effectiveness Preventing Crime

Eficácia da política criminal colombiana para a prevenção do crime

Fecha de recepción: 2019/08/12 | Fecha de evaluación: 2020/05/25 | Fecha de aprobación: 2020/06/09

Oscar Orlando Gómez Pinto

Doctorando en Modelado de Política y Gestión Pública
Profesional Especializado, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC
Bogotá D.C., Colombia
oscar.gomez@inpec.gov.co
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2571-6289>

Sebastián Zapata

PhD Ingeniería
Profesor Asociado, Departamento de Ingeniería
Universidad Jorge Tadeo Lozano
Bogotá D.C., Colombia
sebastian.zapatar@utadeo.edu.co
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4836-8328>

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Gómez, O., & Zapata, S. (2020). Efectividad de la política criminal colombiana hacia la prevención del delito. *Revista Criminalidad*, 62(3): 103-118.

Resumen

El presente artículo desarrolla un análisis descriptivo cuantitativo sobre el desempeño del sistema a través del cual el Gobierno Colombiano implementa su política pública criminal: sistema judicial, penal y penitenciario. Este estudio no se realiza desde el punto de vista del derecho, sino desde la perspectiva de la evaluación de su efectividad, entendiendo la criminalidad como un problema social. El impacto de este artículo radica en la posibilidad de entender

y abordar el fenómeno de la criminalidad desde un enfoque preventivo. Esto, al identificar un desequilibrio dinámico de los componentes del sistema que refuerza el problema, evidenciando deficiencias en la finalidad de la política criminal como política pública debería propender por la prevención del crimen y por el contrario refuerza un ciclo vicioso que incrementa impunidad. Este ciclo ha desgastado operativamente al Estado y ha generado un alto costo como resultado de los altos índices de criminalidad.

Palabras clave

Prisión, sistema penitenciario, hacinamiento carcelario, violación a derechos humanos, política criminal (fuente: Tesoro de Política Criminal Latinoamericana - ILANUD).

Abstract

This article performs a descriptive, quantitative analysis of the performance of the system through which the Colombian Government implements its criminal public policy: judicial, criminal justice and penitentiary systems. This study is not performed from the point of view of law, but from a perspective evaluating its effectiveness, considering crime a social issue. This article impacts the possibility of understanding and facing the phenomenon of

crime from a preventive approach. This, upon identifying a dynamic imbalance of the system's components, which strengthens the problem, shows deficiencies in the purpose of criminal policy as a public policy that promotes prevention and emphasizes a vicious cycle that increases impunity. This cycle has operationally worn-out the Government and has generated high costs as a result of high crime indices.

Keywords:

Prison, penitentiary system, prison overcrowding, human rights violation, criminal policy (source: Thesaurus of Latin American Criminal Policy - ILANUD).

Resumo

Este artigo desenvolve uma análise descritiva quantitativa sobre o desempenho do sistema por meio do qual o Governo colombiano implementa sua política pública criminal: sistema judicial, penal e penitenciário. Este estudo não é realizado do ponto de vista do direito, mas da perspectiva de avaliar sua eficácia, entendendo o crime como problema social. O impacto deste artigo reside na possibilidade de compreender e abordar o fenômeno

do crime a partir de uma abordagem preventiva. Isto, ao identificar um desequilíbrio dinâmico dos componentes do sistema que reforça o problema, mostra deficiências na finalidade da política criminal como política pública que visa à prevenção e acentua um ciclo vicioso que aumenta a impunidade. Este ciclo desgastou operacionalmente o Estado e gerou um custo elevado em decorrência dos altos índices de criminalidade.

Palavras-chave

Prisão, sistema prisional, superlotação carcerária, violação dos direitos humanos, política criminal (fonte: Thesaurus de Política Criminal da América Latina ILANUD).

Introducción

Una de las principales dolencias de los países de América Latina y el Caribe es el aumento de la criminalidad y el impacto de esta en el crecimiento y desarrollo de los gobiernos (Kliksberg, 2002). De ahí la importancia de la política pública criminal, derivada de su capacidad para incidir sobre el comportamiento de las tasas de delincuencia de un país. Bajo esta premisa en Colombia, la Policía Nacional es la Institución que inicialmente tiene conocimiento de la criminalidad, la cual es registrada en el Sistema de Información Estadístico Delictual, Contravencional y Operativo (SIEDCO) para así llevar a cabo análisis criminológicos y elaborar reportes estadísticos a partir de los cuales se explican los cambios del crimen. Esto se alinea con la realidad del país, encontrando, según indican Buitrago y Norza (2016)

que “debe revisarse el proceso judicial, que va desde la captura hasta la imposición de la pena, y con ello medir algunas vicisitudes del sistema judicial” (p. 20).

A pesar de que esta información es de vital importancia para comprender el comportamiento del delito en Colombia, no es tenida en cuenta en la transversalidad del diseño y aplicación de una política criminal más preventiva que reactiva. Coincidentemente con la anterior aseveración se encuentra que el Documento Conpes 3828 considera que, hoy día, el “modelo penal del castigo prevalece frente a la prevención del crimen” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2015, p.18), lo que perjudica el modelo de justicia en lo concerniente a la sostenibilidad institucional y financiera del sistema, así como a la verdadera posibilidad del sistema carcelario y penitenciario para combatir y reducir al máximo la criminalidad.

En consecuencia, el problema objeto de estudio de esta investigación radicó en evaluar la eficacia de la política criminal en su papel de política pública hacia la prevención del fenómeno. En la primera parte del presente artículo se presenta el diseño metodológico de la investigación y se revisan los componentes del sistema incluidos en la política pública criminal, con sus dinámicas de interacción. Así, es posible entender su funcionamiento y plantear la hipótesis causal del sistema actual. La segunda parte evalúa el desempeño de cada uno de los componentes para los últimos nueve años, en términos de su función dentro del sistema, y concluye sobre su efectividad como política pública, midiendo el costo del sistema y su efectividad desde la óptica de la resocialización.

Método

Se empleó un análisis cuantitativo descriptivo de las estadísticas obtenidas por el Observatorio de Política Pública Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual consolida y publica la información de denuncias de la Fiscalía y de capturas de la Policía. Adicionalmente, se realizaron consultas sobre las estadísticas históricas del sistema de información SISIPPEC del Instituto Nacional Penitenciario (en adelante INPEC).

Diseño Metodológico

Se identificaron y analizaron los componentes del sistema a través del cual se despliega la política criminal colombiana. Una vez identificados los procesos y los componentes, se caracterizaron, se establecieron relaciones de causalidad y los resultados obtenidos durante los últimos 10 años. A continuación, se presentan las etapas desarrolladas para la construcción del análisis:

- Establecer y caracterizar los procesos a través de los cuales se desarrolla la política criminal en Colombia (modelo dinámico).
- Analizar la causalidad de los procesos.
- Proponer una hipótesis causal de acuerdo con las relaciones observadas.
- Analizar las mediciones de desempeño de cada elemento del sistema en un aplicativo estadístico.
- Proyectar el desempeño del sistema bajo las condiciones actuales.
- Concluir respecto al desempeño y a la capacidad del sistema.

Debe indicarse que, metodológicamente, este artículo tiene como objetivo evaluar el desempeño del enfoque de la actual política criminal para responder a la pregunta sobre la efectividad hacia la prevención

del enfoque actual, punto del cual se partirá para el desarrollo de la investigación hacia la identificación de variables económicas, sociales y demográficas que se pueden incluir en la construcción de una política con enfoque preventivo.

Marco conceptual

Es preciso aclarar que la investigación se realiza desde el punto de vista del análisis del sistema y no desde el punto de vista del Derecho, razón por la cual se deben comprender diversos conceptos más allá de las definiciones legales que norman el sistema.

Política Pública Criminal

La Política Pública Criminal es definida por la Corte constitucional, en el parágrafo 105 de la Sentencia C-646/01 de 2001, como las medidas que un Estado considera necesario implementar para combatir conductas censurables que ocasionan daño a la sociedad, así busca garantizar el reconocimiento, respeto y pleno ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente y la protección de los intereses esenciales del Estado. Dichas disposiciones pueden ser sociales, jurídicas, económicas, culturales, administrativas o tecnológicas.

Por su parte, Binder (2010) considera que la política criminal, como instrumento del Estado, implica “reconocer la mera existencia del poder penal” (p.213), es decir que corresponde a la administración de la violencia estatal organizada a través de la criminalización de ciertas conductas sociales. Esta concepción es apoyada por Díez (2012) al sostener que la política criminal es producto “de decisiones políticas previas sobre cómo debe ejercerse, y solo más tarde ese modelo se acomodará, limitadamente, a las necesidades reales de la lucha contra la delincuencia” (p.38).

La Criminalidad como sistema

Esta investigación parte de la teoría sociológica para definir la estructura criminal en una sociedad. Para ello, y con el ánimo de integrar las herramientas de la ingeniería, se toma como base la dinámica de sistemas para la simulación de sistemas sociales, puesto que, de acuerdo con Aracil (1995), un sistema se puede concebir como un objeto dotado de alguna complejidad, formado por partes coordinadas, de modo que el conjunto posea una cierta unidad. Los elementos del sistema interaccionan juntos, ya que continuamente se afectan unos a otros. Así, el sistema se percibe como una identidad que lo

distingue de lo que la rodea y que es capaz de mantener esa identidad a lo largo del tiempo y bajo entornos cambiantes.

Entendiendo la política pública criminal como un sistema dinámico

De acuerdo con la definición de Sterman (2000), para desarrollar soluciones a un problema se debe entender el sistema y sus posibles respuestas y retroalimentaciones, de lo contrario, se puede generar resistencia política, lo que demora las políticas, las diluye o derrota, por las posibles reacciones de otros participantes del sistema. De ahí que muchas veces los mejores esfuerzos para resolver un problema realmente lo empeoran.

Atendiendo a lo dicho, a continuación, se describen el sistema y los subsistemas a través de los cuales se desarrolla la Política Pública Criminal en Colombia que, según la Comisión Asesora de Política Criminal (2012), comprende tres procesos, a saber:

- Criminalización primaria o definición de un comportamiento como delito: se desarrolla en la fase legislativa, se encarga de identificar las posibles conductas punibles.
- Criminalización secundaria: consiste en la definición de la responsabilidad de un individuo frente a un delito, corresponde al problema de la judicialización o investigación criminal.
- Criminalización terciaria: se refiere a la sanción penal del individuo declarado culpable de un crimen. Es la fase de ejecución penitenciaria. En cuanto a los actores involucrados en el desarrollo de la política criminal colombiana son: el legislativo en cabeza del Congreso de la República, el judicial a cargo de la Fiscalía General de la Nación y el penitenciario en manos del INPEC, la política como un intermediario entre el sistema legislativo y el judicial y la ciudadanía como individuo objeto de control, siendo este el rol más importante.

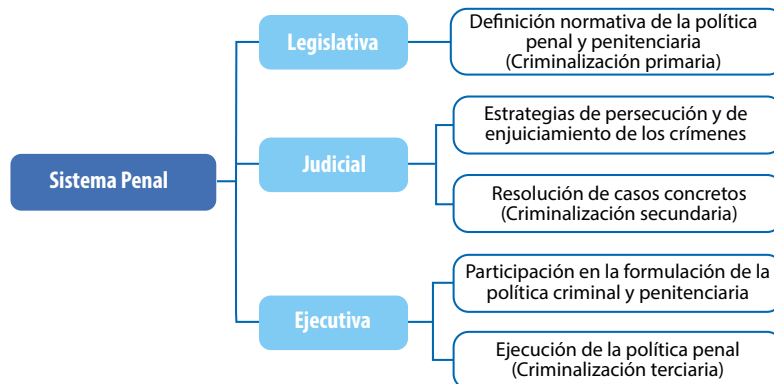


Figura 1. Sistema Penal colombiano

Fuente: Comisión Asesora de Política Criminal, 2012

Ahora bien, al analizar la causalidad de la actual Política Pública Criminal colombiana, desde el punto de vista dinámico, se presenta una hipótesis causal. Para

esto es necesario identificar el rol de cada uno de los elementos del sistema a través de relaciones de causalidad como se muestra a continuación:

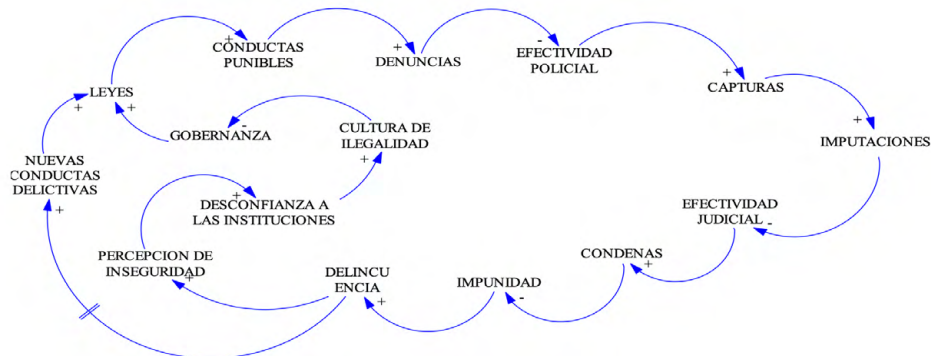


Figura 2. Hipótesis causal e identificación del rol de cada uno de los elementos del sistema a través de relaciones de causalidad

Fuente: Elaboración propia, 2019

Al observar la figura 2 se evidencia que la actual política criminal se fundamenta únicamente en la detección y la corrección de las conductas punitivas, es decir, su enfoque es reactivo hacia la corrección y la redención de los hechos punibles, a través de la sanción o pena en cuanto es manifiesto que la interacción entre los componentes del sistema es lineal. Esto significa que a una mayor cantidad de conductas entendidas como punibles, establecidas a través de las leyes, se recibirá un mayor número de denuncias y, a su vez, se realizarán un número mayor de capturas e imputaciones, lo que a su vez generará un mayor número de procesos judiciales. Finalmente, las denuncias sin posibles imputaciones darán como resultado un margen de impunidad, lo que se traducirá en un número menor de condenas y una mayor delincuencia. El incremento de la percepción de inseguridad y una mayor desconfianza en las instituciones acrecienta la cultura de la ilegalidad, lo que se traduce en nuevas conductas delictivas y refuerza la necesidad de ejercer gobernanza a través de nuevas leyes, así, inicia nuevamente el ciclo.

Las perspectivas desde las cuales los ciudadanos valoran el derecho dependen de la posición social, la ideología e incluso de la economía personal (Atienza, 2013). Es decir que, si estas perspectivas no están alineadas, no es posible construir cultura de legalidad. Esto porque no existe la sanción moral y por ende el rechazo social de dichas conductas. Como lo indica Kohlberg (1987), el cumplimiento de la ley a partir de una convicción moral exige, para que la norma no sea vulnerada, que de manera precisa esta esté perfectamente alineada con los intereses de los destinatarios o, por el contrario, que en virtud de la expresión moral, el destinatario opte por acoplarse perfectamente al ordenamiento emitido, no obstante, aquí se evidencia un problema de gobernabilidad, ya que el Estado, para mitigar la delincuencia, en lugar de coordinar de manera horizontal los diferentes actores en torno al cumplimiento normativo, desarrolla nuevas normas, que ni la fiscalía ni la policía tienen capacidad para volver operativas y generar un impacto en los delitos que las originaron.

De este modo, el enfoque punitivo sin mecanismos de prevención solo refuerza la necesidad del Gobierno de identificar conductas punibles para que sean castigadas. Sobre esta lógica, para Garland (1999), la prisión cumple únicamente funciones de retribución, incapacitación y exclusión, con el fin de inhabilitar y aislar a los reos de la sociedad. En consecuencia, es posible demostrar que la política criminal se queda corta frente a la definición de política pública, ya que está dirigida únicamente a identificar y castigar

conductas, es decir se enfoca en el infractor y no en la sociedad y sus derechos. En este sentido, el Banco Mundial (2011) advierte que una política pública “es un plan para alcanzar un objetivo de interés público” y, desde esta definición, la Política Pública Criminal colombiana estaría lejos de ser una política pública, al menos efectiva, ya que en vez de inducir a la reducción del crimen podría incrementar las tasas delictivas y la tasa de prisionalización.

De aquí en adelante, se analizará el impacto de la actual Política Pública Criminal evaluando su efectividad como política y su contribución en la reducción de la criminalidad. Enseguida, se llevará a cabo el análisis cuantitativo de los elementos planteados en la hipótesis causal propuesta, y descritos dentro del sistema “Política Criminal Colombiana”, con el fin de verificar los resultados obtenidos.

Las leyes como elemento de prevención de las conductas punibles

Según Bacigalupo (1982), la relación entre la dogmática penal y la criminología se originó en Europa en los movimientos positivistas de mitad del siglo XIX. A partir de este momento se considera que el delito se podría explicar científicamente como un hecho social, situación que orientó el rumbo del Derecho Penal hacia una nueva perspectiva. No obstante, “la innegable relación de la política y las leyes ha ocasionado que se tomen decisiones públicas sin tener en cuenta las opiniones de los expertos en materia de justicia penal” (Garland, 2005).

De acuerdo con Muñagorri (2007) actualmente se hace una instrumentalización político-publicitaria y mediática del Derecho que deja a un lado los orígenes de los problemas sociales. Los medios de comunicación masiva generan una propaganda morbosa de hechos delictivos, generando exigencias penales y el endurecimiento del Derecho Penal. Coherentemente con lo manifestado, el diagnóstico realizado en Colombia por la Comisión Asesora de Política Criminal (2012), muestra una tendencia al endurecimiento punitivo, reflejado en un incremento en la severidad de las penas y en la generación de nuevos delitos. Con base en lo anterior se analizará si el endurecimiento punitivo ha mejorado la efectividad de la política pública criminal específicamente como herramienta de disminución del crimen ya que entre el año 2009 y el 2017, se realizaron 20 reformas al

Código Penal, lo que se traduce en un promedio de 2,22 reformas año, situación que ha incrementado el número de personas en prisión, tanto en valor absoluto como relativo a la población total. La figura

3 presenta el número de reformas al código penal, y las figuras 4 y 5, representan comportamiento de la población sindicada y condenada privada de la libertad (en adelante PPL).

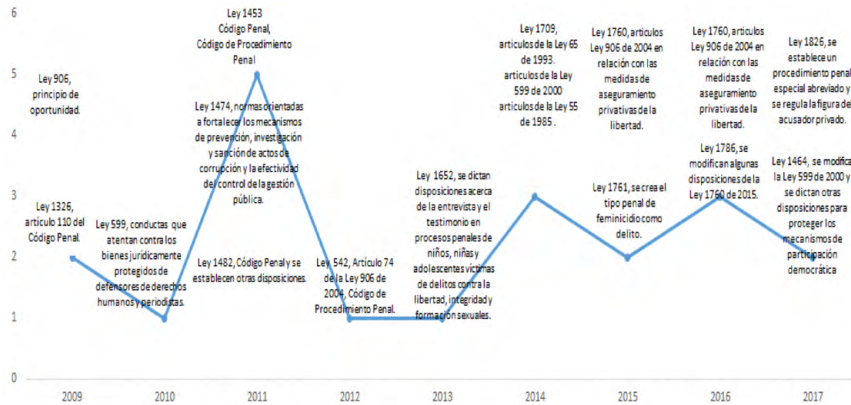


Figura 3. Número de reformas al Código Penal Colombiano

Fuente: Repositorio de datos -Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho

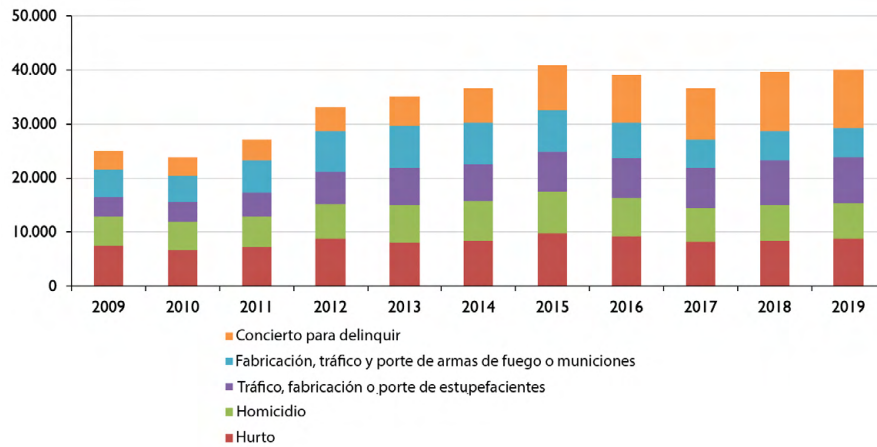


Figura 4. PPL Sindicados (Top 5 delitos)

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INPEC.

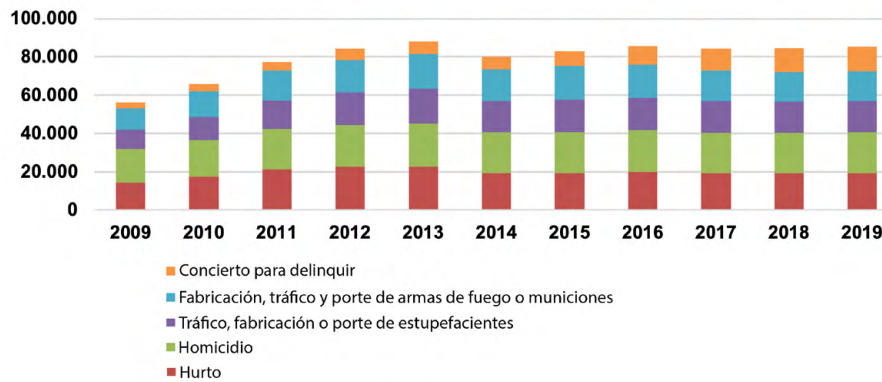


Figura 5. PPL Condenados (Top 5 delitos)

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INPEC.

Las modificaciones que se han hecho a la legislación corresponden principalmente a tipificación de nuevas conductas punibles, aumento de penas y a la modificación de causales de agravación punitiva. En las figuras 4 y 5 se observa que, para los cinco principales delitos, que corresponden al 71% de la PPL intramural sindicada y al 80% de la población condenada, se presenta una tendencia creciente, es decir, que las modificaciones no son efectivas hacia la prevención. Los delitos de mayor crecimiento entre 2009 y 2019 son: concierto para delinquir con un incremento del 209%, tráfico, fabricación y porte de estupefacientes con un 135%, seguido por el homicidio con un 20%, hurto con un 17% y fabricación, tráfico y porte de armas con un 7%.

Para evitar generar conclusiones erróneas frente a la efectividad de las políticas, se realizó una revisión

del equilibrio dinámico del sistema, esto teniendo en cuenta que las cifras penitenciarias son el resultado de la efectividad del sistema como control reactivo, es decir, que no refleja la realidad del comportamiento delictivo dadas las limitantes del sistema que se presentan más adelante. Para aterrizar esto se tomó como referente el delito de homicidios, el cual en su medición de tasa es uno de los más exactos teniendo en cuenta que, para este, no se requiere de denuncia alguna, reportándose como homicidio toda muerte violenta. De esta forma se identifica que para 2018 existían más personas en establecimientos de reclusión que en el año 2017. No obstante, si se revisa la tasa de homicidios, se observa que esta se ha reducido significativamente en los últimos 10 años (ver figura 6).

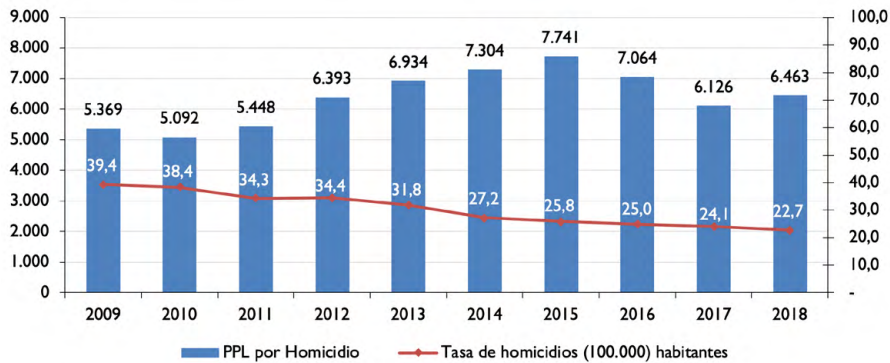


Figura 6. PPL Homicidio vs. Tasa de Homicidios

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INPEC y del Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho.

Se puede establecer que el número de PPL no es un dato adecuado para concluir acerca del comportamiento delictivo, ya que se ve afectado por las tasas de impunidad y las fallas del sistema judicial, las cuales pueden generar demoras en el cumplimiento de penas y en el tiempo de solución

de la situación judicial de las personas sindicadas. Es preciso contrastar la tasa de homicidios con los ingresos año a año a establecimientos de PPL por este delito, con el fin determinar si las estadísticas de prisionalización son el referente adecuado para comprender la criminalidad en el país.

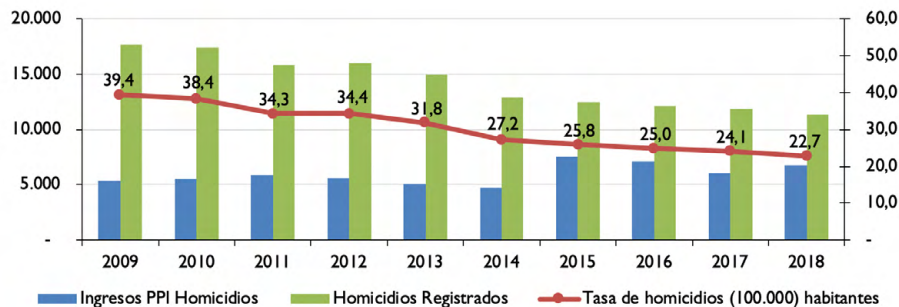


Figura 7. Ingresos PPL por Homicidios vs. Homicidios Registrados vs. Tasa de Homicidios

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INPEC y del Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho.

En la figura 7 se observa una brecha de aproximadamente el 50% entre los homicidios reportados y los ingresos a establecimientos de reclusión por este delito. En total, durante el periodo 2009-2018 se llegó a 142.778 homicidios registrados vs 59.564 ingresos al sistema penitenciario. Esto representa, para este periodo, un margen de impunidad del 58%. Se concluye que en definitiva las estadísticas de prisionalización no son un buen parámetro para entender el fenómeno criminal en Colombia, ya que están afectadas por variables como la efectividad policial, la efectividad judicial, la impunidad, la rigurosidad normativa, la penalización de nuevas conductas o las modificaciones a un delito ya existente. Esto ocasiona que las estadísticas no sean comparativas en el tiempo, lo que impide sacar conclusiones respecto de las conductas delictivas.

Denuncias en Fiscalía y capturas de la Policía como entradas al sistema

De la hipótesis causal, base para el desarrollo de la investigación (presentada en la figura 2), se observó que el Estado, como respuesta a las conductas delictivas, se pronuncia a través del legislativo con la producción de leyes que buscan reducir el delito al incrementar las penas o definiendo nuevas conductas punibles. Ahora bien, ¿el Estado se encuentra en la capacidad de implementar estas leyes? Dentro de la Política Pública Criminal colombiana se establece un proceso de criminalización secundaria, el cual tiene como objetivo la acción punitiva individualizada, que

tiene lugar cuando la Policía, o el ente judicial, atribuye responsabilidad sobre algún delito o, como se verá ahora, cuando los delitos son denunciados por la misma ciudadanía.

¿Cuál es el equilibrio del sistema? ¿Qué pasaría si la Policía fuera más efectiva? ¿Qué pasaría si se aceleraran los procesos judiciales y se dictaran sentencias más rápidas? Estas preguntas serán analizadas a la luz de las cifras, con el objetivo de entender si el sistema a través del cual se desarrolla la política pública criminal, es coherente con las necesidades de la Nación, si contribuye o no a reducir el crimen o, por el contrario, genera un ambiente propicio para la impunidad y la delincuencia.

En Colombia, de acuerdo con la información de la Fiscalía General de la Nación, entre 2009 y 2018 se presentaron en promedio 1'196.438 denuncias año, un valor que dista mucho del promedio de ingresos al sistema penitenciario que es de aproximadamente 50.000 año, es decir el 4%. Cabe resaltar que en las denuncias se incluyen falsas denuncias, denuncias por un mismo delito y otras posibles situaciones que incrementan el número. No obstante, deberían existir controles para reducir este tipo de situaciones y que el sistema judicial sea capaz de responder a las necesidades de justicia de la población. Ahora bien, como se vio, el incremento de leyes se tradujo en un mayor número de conductas delictivas, ahora ese incremento se traduce en un mayor número de denuncias, como se muestra a continuación en la figura 8.

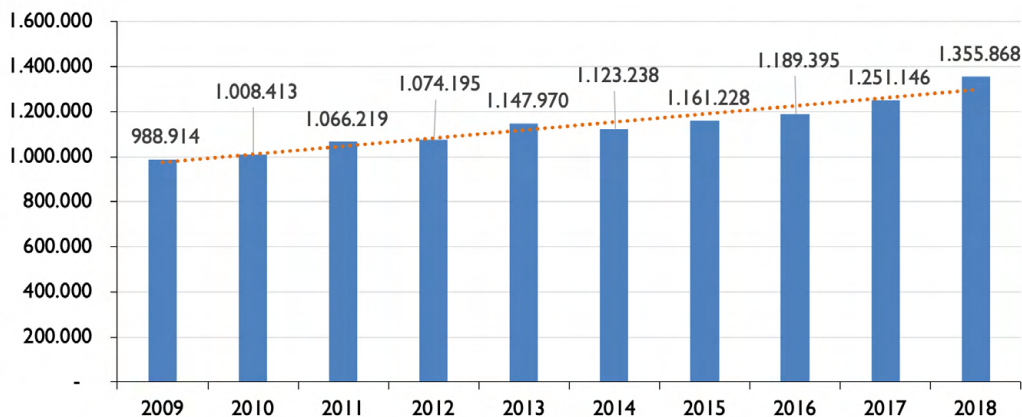


Figura 8. Total Denuncias Fiscalía

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho.

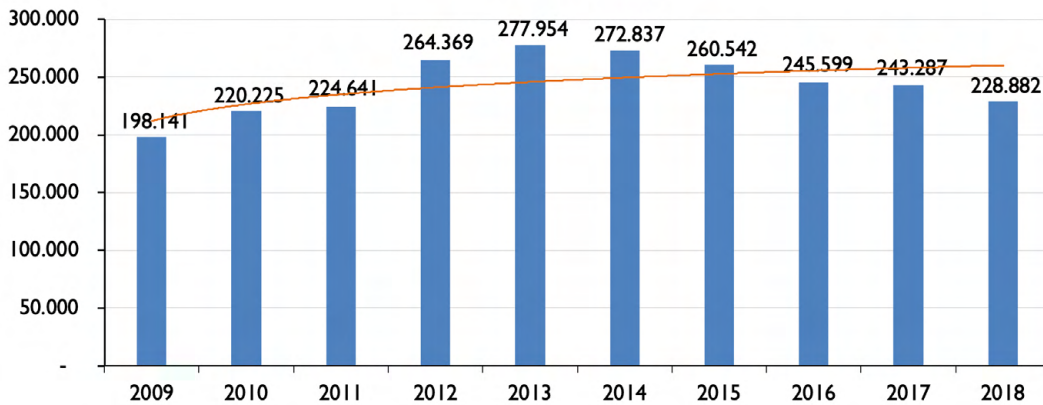


Figura 9. Capturas Policía Nacional 2009 – 2018, Colombia

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho.

En la figura 8 se aprecia una tendencia creciente en las denuncias, no obstante, las capturas de Policía (figura 9) muestran una tendencia decreciente desde el año 2013, situación que puede indicar que las capturas están limitadas por la capacidad de la institución, es decir, por el número de policías. Al verificar la información de los informes anuales emitidos por la Policía se encuentra que entre 2009 y 2013 se agrupaban las capturas en delitos de salud pública (tráfico, fabricación o porte de estupefacientes), delitos contra el patrimonio (hurto agravado a personas o empresas) y delitos contra la vida (homicidio y lesiones personales), identificando que la proporción por tipo se mantiene durante los 4 años en que se realizó la medición, con un promedio de 49%, 35% y 15% respectivamente. De esta forma se pueden identificar y describir las entradas del sistema, es decir que, como respuesta a la legislación respecto a las conductas punibles, la Policía y la Fiscalía

identifican y reciben denuncias respectivamente, sin embargo, cabe preguntar: ¿cuál es la efectividad policial y la efectividad judicial colombiana? ¿El sistema judicial está en capacidad de gestionar y tramitar este volumen de denuncias?

Efectividad judicial como cuello de botella del sistema y facilitador de la impunidad en Colombia

A continuación, se presenta un análisis de la gestión de denuncias de la Fiscalía durante los últimos 10 años, observando que, con corte en 2018, el 73% de las denuncias recibidas en el periodo analizado permanecen en indagación y solo un 5% se encuentran en ejecución de pena como muestra la figura 10. Esto representa una impunidad de aproximadamente el 95%.

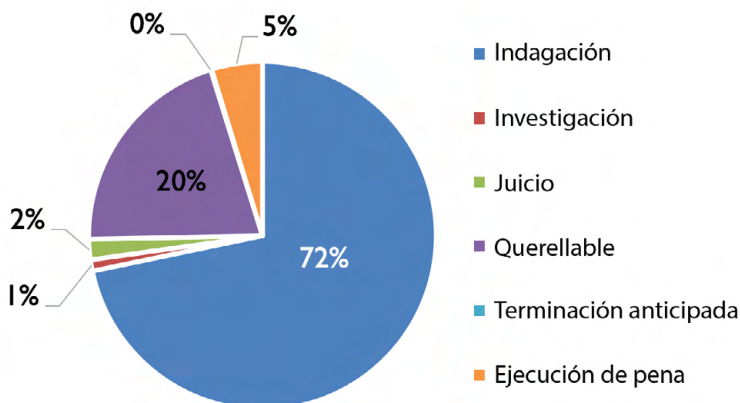


Figura 10. Estado de las denuncias entre 2009 y 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho.

Como se aprecia en la figura 11, es evidente una tendencia creciente del número total de denuncias, así mismo se puede observar que las ejecuciones de pena entre 2009 y 2014 son en promedio de 63.238. Este dato es importante porque indica la capacidad máxima del sistema judicial. No obstante, al verificar los últimos tres años (2016-2018) se puede observar

que la capacidad del sistema para dictar sentencia, sobre una entrada de denuncias creciente, es de aproximadamente 20.000 sentencias por año, con un punto máximo en tres años para llegar sobre las 60.000. Por esta razón las denuncias en estado ejecución disminuyen y las que permanecen en indagación aumentan.

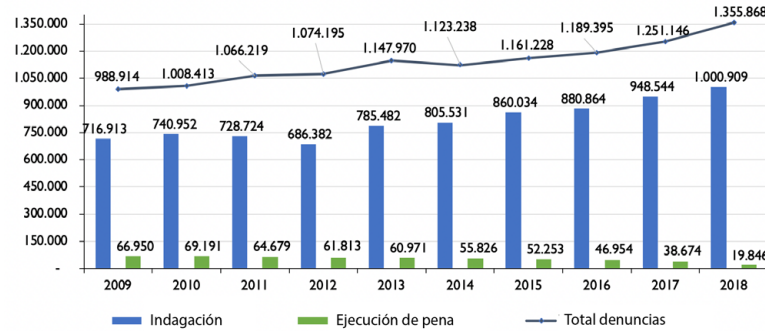


Figura 11. Denuncias en estados: indagación y ejecución de pena 2009 – 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho.

Adicionalmente, se logró evidenciar que el total de las denuncias crece a un ritmo constante relacionado con el crecimiento poblacional, sin embargo, se observa que la capacidad del sistema es limitada, insuficiente y que, adicionalmente, se ha mantenido estática en el tiempo. Esto se puede verificar al observar las

denuncias en términos del porcentaje de población con respecto a las capturas efectuadas por la Policía, las cuales dependen de la capacidad instalada de la fuerza policial. Así mismo se puede ver en términos de la ejecución de penas, que depende de la capacidad instalada del sistema judicial.

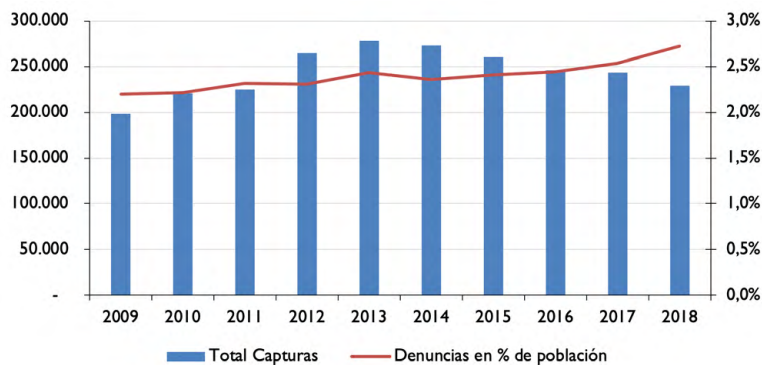


Figura 12. Capturas Policía Nacional vs. Denuncias en porcentaje de población

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho.

A partir de las figuras 11 y 12 se puede observar que el sistema judicial está desbalanceado, evidenciando un desequilibrio dinámico en la política criminal colombiana, donde se presenta una tendencia constante en su capacidad para dictar sentencia, respecto una tendencia creciente de la población y, por ende, de las denuncias. Igual pasa con la efectividad policial, la cual presenta una tendencia decreciente a pesar del crecimiento de las denuncias.

Análisis del sistema penitenciario, capacidad en cupos y hacinamiento

El sistema penitenciario se encarga de ejecutar las penas privativas de la libertad dictadas desde el sistema judicial, ya sea dentro de un establecimiento penitenciario o en una medida alterna como es la detención domiciliaria. Los cupos en establecimientos tienen capacidad limitada, por consiguiente, los cambios en el legislativo que impacten en mayores conductas

punibles y que a su vez se reflejen en incrementos de procesos en el sistema judicial, generarán un impacto en el sistema penitenciario. Se debería asegurar un equilibrio entre el impacto de las nuevas leyes y la efectividad del sistema judicial respecto a la capacidad instalada a nivel penitenciario, ya que el éxito en la

implementación de la Política Pública Criminal, tal y como está concebida actualmente, desde sus procesos de criminalización primaria, secundaria y terciaria, dependerá de la capacidad de implementación que se tenga en el sistema.

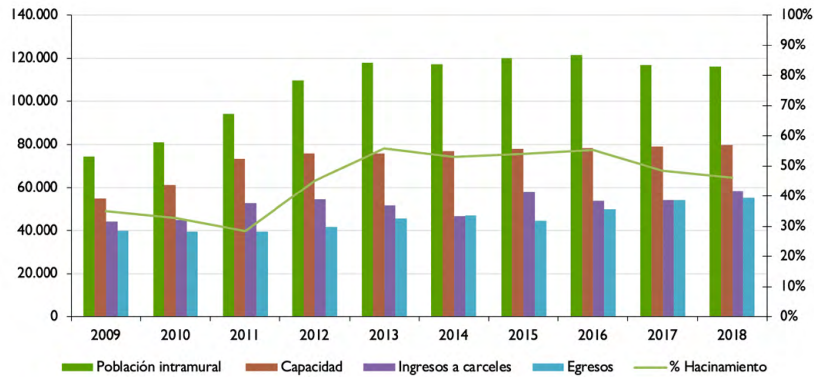


Figura 13. Capacidad intramural Colombia 2009 – 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INPEC.

A pesar de que, aproximadamente solo el 5% de las denuncias llegan a ejecución de pena, en la figura 13 se aprecia que el crecimiento de la población intramural es superior a la capacidad instalada, generando un alto índice de hacinamiento con impacto sobre los derechos humanos de la PPL. A pesar de ello, es claro que los ingresos a establecimientos son

proporcionalmente equiparables con los egresos, lo que indica que el hacinamiento se da por una mayor permanencia de la PPL, posiblemente por el endurecimiento de las penas que se veía inicialmente, o por la incapacidad del sistema judicial de resolver la situación jurídica de la PPL en condición sindicada, como se muestra a continuación.

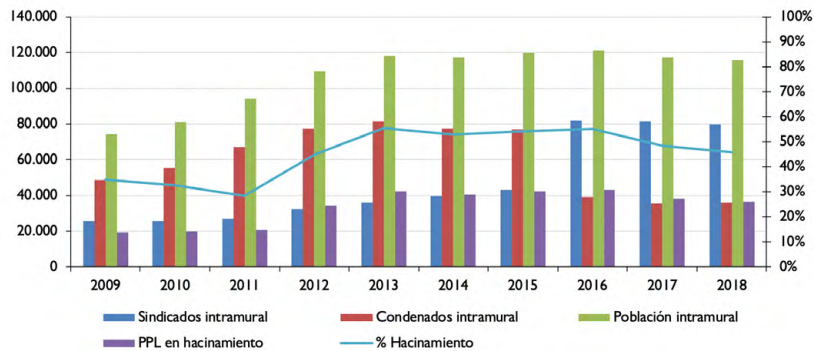


Figura 14. Hacinamiento PPL 2009-2018, Colombia

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INPEC.

Al discriminar en la figura 14 la población sindicada de la totalidad de población intramural, es decir, aquella población que está en espera de que se le resuelva su situación jurídica y se le dicte condena, se observa que el número de PPL en hacinamiento es equiparable al número de PPL sindicada. Aquí se puede identificar el impacto del sistema judicial, ya que las demoras en la definición de la situación jurídica de las personas, impactan o se hacen manifiestas en el sistema penitenciario con un mayor hacinamiento.

Entre más hacinamiento se podría plantear la hipótesis de una menor probabilidad de éxito en los programas de resocialización que desarrolla el INPEC, el cual, desde el enfoque progresivo (Acosta, 1996; Téllez, 1996; Rueda, 2010) y el tratamiento que brinda a la PPL, busca prepararla para que, en el futuro, viva en paz con los demás miembros de la sociedad, respetando los bienes jurídicos protegidos por el legislador.

La legislación nacional, establece que desde la fase de ejecución de la pena se tendrá en cuenta la

prevención especial y la reinserción social, siendo este el fin fundamental. No obstante, la cobertura de estos programas es limitada como lo expuso el documento CONPES 3828 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2015) en el que se declara que la infraestructura es insuficiente para la implementación del programa de resocialización y que esto no es un problema reciente sino de varios años atrás. Además, en contra de este modelo, se esgrime como argumento crítico la paradoja de pretender educar para la libertad con ausencia de esta (Mir, 1989), y Carranza (2012) cita a Zaffaroni, quien equipara la imposibilidad de socializar la vida en libertad dentro de la prisión con la enseñanza de la natación en una piscina sin agua. También, Garland (2005), al describir las finalidades de la pena dentro del welfarismo penal, consideraba a la prisión como contraproducente para la reforma del sujeto y su corrección.

La cobertura de los programas de resocialización, expresados en trabajo, estudio y enseñanza, para el cierre 2019, fue del 82%. De acuerdo con estadísticas el INPEC, sin embargo, para verificar la efectividad de estos programas en el fin de la resocialización, es necesario revisar la reincidencia, la cual, para efectos de este trabajo, se tomará como ingresos al sistema penitenciario de personas que habían estado antes en el sistema respecto el total de ingresos de PPL.

En la figura 15 se aprecia que la reincidencia presenta una tendencia creciente, situación que pone en entredicho la efectividad de los programas de resocialización, al menos de la forma como están concebidos actualmente, dando origen a sobrecostos al incurrir en gastos para personas que, en teoría, ya fueron resocializadas.

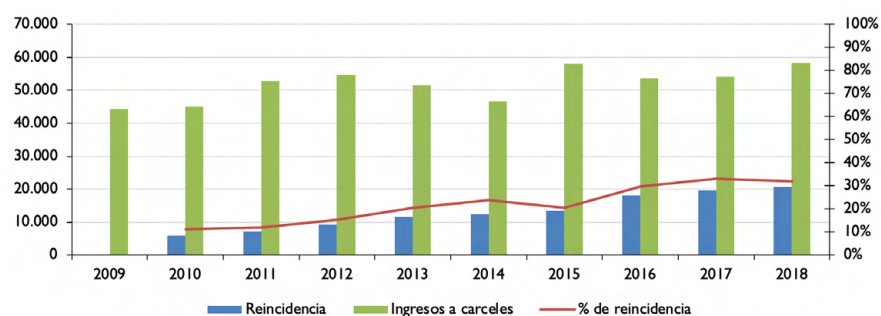


Figura 15. Reincidencia en ingresos al sistema penitenciario 2009-2018, Colombia

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INPEC.

Al desarrollar un análisis de correlación bivariada entre 2009 y 2018 (tabla 1), encontramos que la reincidencia tiene una correlación significativa con el hacinamiento, la capacidad carcelaria y el comportamiento de los delitos contra el patrimonio

y contra las personas, los cuales en muchos casos son delitos conexos. De esto podemos evidenciar que el proceso de resocialización se ve afectado en su capacidad por las limitaciones del sistema.

Tabla 1.

Análisis de correlación SPSS Hacinamiento, Capacidad y Delitos.

		Capacidad	PPL en hacinamiento	Delitos contra el patrimonio	Delitos contra la vida	Delitos contra las personas	Delitos contra la salud pública	Delitos contra la seguridad pública
Reincidencia	Correlación de Pearson	,730*	,752*	,975**	0,186	,942**	-0,637	0,292
	Sig. (bilateral)	0,040	0,031	0,000	0,659	0,000	0,089	0,483
	N	8	8	8	8	8	8	8

*. La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

**.. La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y el Derecho.

Costos de la política pública criminal colombiana

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) (2017), los costos del crimen en América Latina son altos en comparación con Estados Unidos y países de Europa. Asimismo, las altas tasas de criminalidad en Latinoamérica generan los siguientes tipos de costo:

- Costos sociales del crimen: incluyen los costos de la victimización en términos de pérdida de la calidad de vida por homicidios u otros delitos violentos y los ingresos perdidos (no generados) de la población penitenciaria.
- Costos incurridos por el sector privado: comprenden el gasto de las empresas y los hogares en la prevención del delito, a saber, el gasto en servicios de seguridad.
- Costos incurridos por el gobierno: abarcan el gasto público en el sistema judicial, la prestación de servicios policiales y la administración de prisiones.

Según indican Jaitman y Torre (2016), la anterior es una estimación conservadora, ya que no incluye otros costos directos e indirectos, tales como programas de prevención de la violencia, gastos en salud debido a la violencia, o el impacto de la delincuencia en otros resultados, como los precios de la propiedad. El informe del BID (2017), presenta una comparación entre los costos de la delincuencia de América Latina y el Caribe y los costos de un conjunto de países desarrollados, identifica que la

media de la región está muy por encima de la de todos los países desarrollados. Esto señala una relación entre la violencia y la pobreza, ya que se puede observar que, a pesar de que la producción medida como PIB es mayor en los países desarrollados, el costo porcentual es mayor en los países de América Latina. En conexión con la problemática objeto de estudio, esto podría generar un impacto económico adverso, ya que recursos que podrían destinarse a inversión social deben emplearse en el sistema judicial y en el mantenimiento de las prisiones. Por ejemplo, el costo de un cupo en un centro penitenciario en Colombia es de \$18.2 millones por año, lo que representa anualmente para la Nación \$2.1 billones.

Con el desarrollo de esta investigación hemos evidenciado que el carácter reactivo de la política criminal colombiana incide en los costos, ya que se incrementa la reincidencia y se reduce la efectividad de los programas de resocialización debido al hacinamiento. Adicionalmente no se mitiga efectivamente el delito, ya que la dinámica del sistema contribuye a la impunidad, entendida esta como la cantidad de denuncias para las cuales no se define inocencia o culpabilidad.

En la figura 16 se aprecia que en los países desarrollados los costos de la criminalidad son menores porcentualmente respecto del PIB en comparación con los países de América Latina y el Caribe. Esta situación impacta directamente en el desarrollo económico y social, ya que reduce recursos para la inversión social.

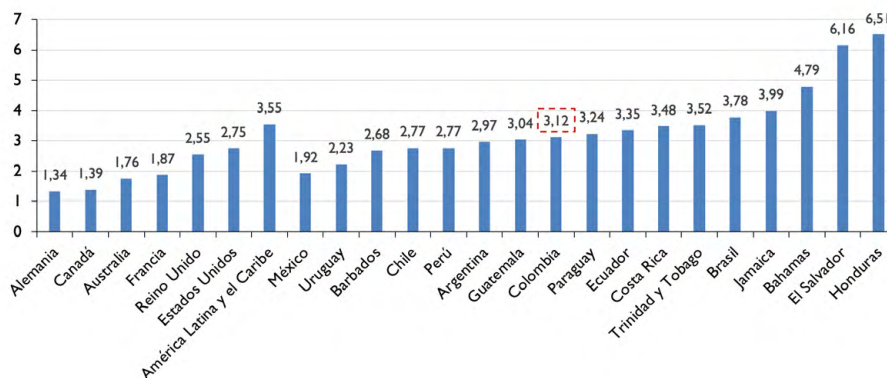


Figura 16. Costos del crimen como porcentaje del PIB, comparación internacional (BID, 2017).

Modelo dinámico actual: proyección bajo las condiciones actuales

En la figura 17 se presenta el modelo dinámico actual, este contiene el sistema legislativo, el cual define las conductas punibles sin considerar la capacidad del sistema judicial que, a su vez, procesa las denuncias

y las capturas de acuerdo con su capacidad instalada. El resultado de la efectividad judicial corresponde a los ingresos al sistema penitenciario, limitado por su capacidad instalada, que incide sobre los niveles de hacinamiento y, por ende, en la capacidad del sistema para resocializar, lo que se traduce en una mayor reincidencia.

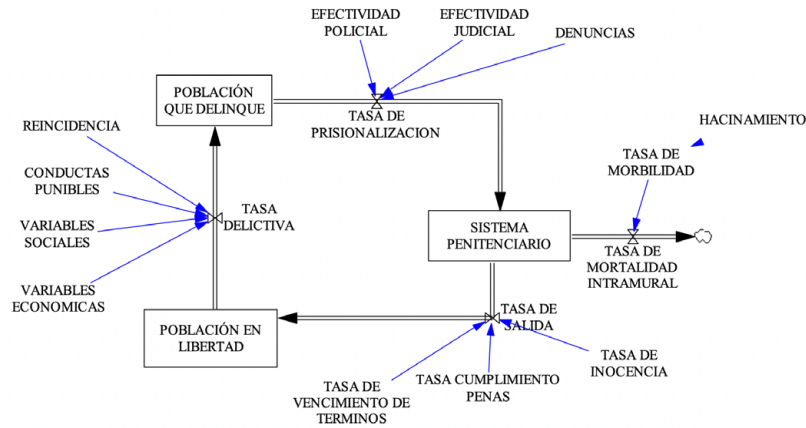


Figura 17. Modelo dinámico actual

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis realizado hasta ahora, se concluye que los inputs del sistema han mantenido una tendencia creciente entre 2009 y 2018, superando la capacidad instalada, que depende de las restricciones de infraestructura, en cada una de las fases del proceso que compone la política criminal actual y que se describen en la hipótesis causal inicial propuesta. Esto evidencia la incapacidad de la política de modificar las conductas de los ciudadanos, generando un ambiente propicio

para la impunidad y la vulneración de los derechos humanos de la PPL, de ahí que se evidencie en la proyección lineal de las variables, el desbordamiento del sistema, observando, que la falta de efectividad y oportunidad en cada instancia es un mecanismo de autorregulación de un sistema que no está balanceado en sus diferentes etapas. Seguidamente, en las figuras 18, 19 y 20, se hace la proyección de las principales variables al año 2023.

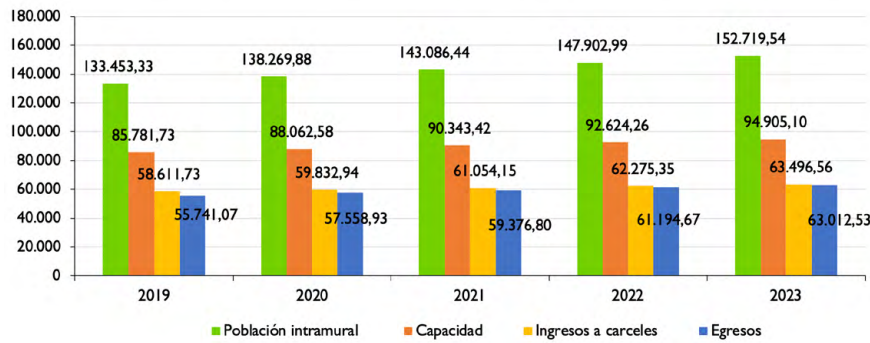


Figura 18. Capacidad intramural Colombia 2019-2023

Fuente: Elaboración propia, 2019

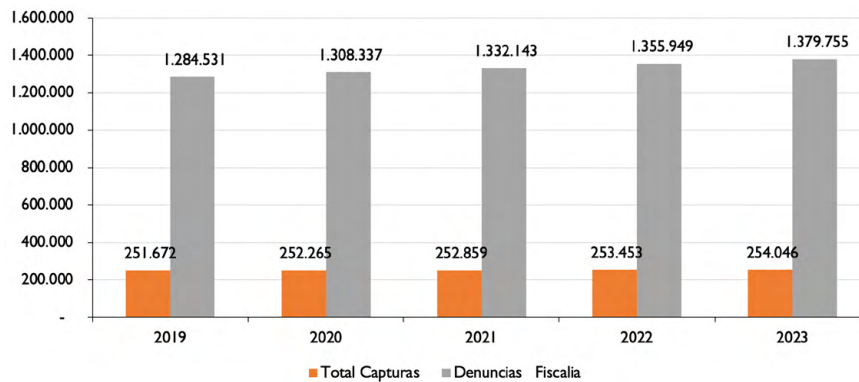


Figura 19. Denuncias vs Capturas 2019-2023

Fuente: Elaboración propia, 2019

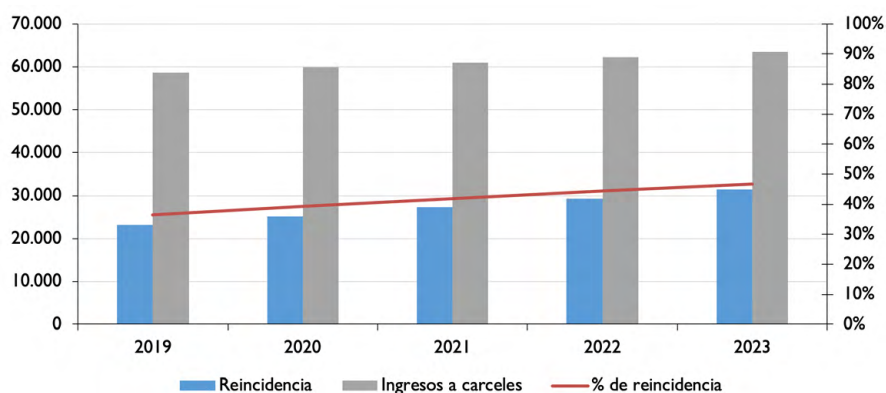


Figura 20. Reincidencia en ingresos al sistema penitenciario 2019-2023

Fuente: Elaboración propia, 2019

Conclusiones

De acuerdo con el análisis realizado, las estadísticas de criminalidad se encuentran afectadas por las modificaciones legislativas que pueden provenir del populismo punitivo. Es así como se evidencia que las estadísticas de capturas y prisionalización no son estadísticas adecuadas para entender el fenómeno criminal.

Por otro lado, se identifica un desequilibrio entre los sistemas que conforman la política criminal colombiana, iniciando por la incongruencia entre la legislación de conductas antijurídicas y la capacidad tanto de la Policía (para identificar y capturar a los ciudadanos que infringen las leyes), como de la Fiscalía (para desarrollar los procesos judiciales).

Además, se analizó el papel de la prisionalización como parte fundamental en la redención de la pena, observando que el sistema está desfasado en su capacidad, situación que puede contribuir a reducir la efectividad de los procesos de resocialización e incrementar la reincidencia y la cultura criminal. Se concluye así que el sistema está limitado por la capacidad instalada para identificar, capturar, condenar y resocializar, ya que el enfoque es 100% reactivo. Además, se identificó que el sistema actual genera un ciclo virtuoso hacia la impunidad, elevando los costos asociados a la seguridad en el ejercicio de la gobernabilidad. Además, el enfoque reactivo por sí solo no tiene la capacidad de identificar y condenar el 100% de las conductas punibles dadas las características limitadas del sistema.

De esta forma se plantean las bases para la continuación de la investigación y responder así a la pregunta de si el sistema debe mejorar su efectividad a través del fortalecimiento de sus

propios componentes: leyes, endurecimiento de penas, capacidades, o más bien debe identificar los elementos sociales y económicos que pueden afectar o explicar el fenómeno criminal para de esta forma contribuir al desarrollo de una política criminal efectiva, que no se limite y encasille en los procesos de criminalización, sino que en su lugar identifique y determine responsabilidades sobre los actores que de manera trasversal, podrían intervenir en el desarrollo de una política pública con enfoque preventivo desde la construcción social.

Referencias

- Acosta, D. (1996). *Sistema Integral de Tratamiento Progresivo Penitenciario*. Reflexión en torno a la construcción de un modelo de atención a internos. Bogotá: INPEC
- Aracil, J. (1995). *Dinámica de Sistemas*. Madrid: Isdefe
- Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta, Madrid.
- Bacigalupo, E. (1982). Sobre la dogmática penal y la criminología. *Nuevo Foro Penal*, 12 (12), 396-410.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Laura Jaitman
- Banco Mundial. (2011). *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina (59207-LAC)*. Recuperado de; <http://documents1.worldbank.org/curated/es/929251468017387470/pdf/592070VWP0SPANII101public10BOX358364B.pdf>
- Binder, A. M. (2010). La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el análisis político-criminal. *Revista de Estudios de la Justicia*, (12), 213-229. <https://doi.org/10.5354/0718-4735.2010.15236>
- Buitrago, J. R. y Norza, E. (2016). Registros de la criminalidad en Colombia y actividad

- operativa de la Policía Nacional durante el año 2015. *Revista Criminalidad*, 58, (2), 9-20.
- Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? Anuario de derechos humanos (Universidad de Chile), (8), 31-66. <https://doi.org/10.5354/0718-2058.2012.20551>
- Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). *Informe Final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Recuperado de: <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Documento Conpes 3828. Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia*. Recuperado de: <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/CONPES%20Pol%C3%ADtica%20penitenciaria%20y%20carcelaria%202015.pdf>
- Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-646/01. [MP: Manuel Jose Cepeda Espinosa]
- Díez, J. L. (2012). Un diagnóstico y algunos remedios de la política criminal española. *Revista de Estudios de la Justicia*, (16), 31-54.
- Garland, D. (1999). *Castigo y Sociedad Moderna. Un estudio de teoría social*. México D.F: Siglo XXI.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Jaitman, L. y Torre I. (2017). Estimación de los costos directos del crimen y la violencia. En: *Banco Interamericano de Desarrollo. Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Laura Jaitman.
- Kliksberg, B. (2002). El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente. *Multiciencias*, 2, (2), 85-91.
- Kohlberg, L. (1987). El enfoque cognitivo-evolutivo de la educación moral. En Jordán, J. A. y Santolaria, F. (Eds.), *La educación moral hoy. Cuestiones y perspectivas* (pp. 85-114). Barcelona: PPU.
- Mir, S. (1989). ¿Qué queda en pie de la resocialización? *Eguzkilore* (Número extraordinario), (2), 35-41.
- Muñagorri, I. (2007). Imagen del delito y del delincuente a partir de las nuevas políticas e ideologías sobre la seguridad. *Delito y sociedad: Revista de Ciencias Sociales*, (23), 49-58. <https://doi.org/10.14409/dys.v1i23.5330>
- Rueda, M. (2010). *Función de ejecución de penas y medidas de seguridad*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura (Sala Administrativa) y Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla
- Sterman, J. (2000). *Business Dynamics: Systems thinking and modeling for a complex world*. New York: Irwin/McGraw-Hill
- Téllez, A. (1996). Derecho penitenciario colombiano: una aproximación desde la experiencia española. *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, 49, (2), 591-625.