

Partidos políticos y crisis de la ley penal: un estudio de política legislativa penal en Colombia (2014 – 2022)¹

*Political parties and crisis of the criminal law: a study of penal legislative policy in Colombia
(2014 – 2022)*

Luis A. Vélez-Rodríguez

Universidad de Manizales, Manizales, Colombia

lvelezz@umanizales.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-4456-3185>

Nicolás Galvis-Piedrahita

Universidad de Manizales, Manizales, Colombia

ngalvis79567@umanizales.edu.co

<https://orcid.org/0009-0007-4143-148X>

Recibido: 10 de febrero de 2025 / Aceptado: 12 de mayo 2025

<https://doi.org/10.17081/just.30.48.8227>

Resumen

Objetivo: este artículo tuvo como objetivo identificar el protagonismo directo de los partidos políticos en el impulso de la expansión y del endurecimiento del sistema penal en Colombia.

Método: la investigación adopta un enfoque cualitativo con aspectos de método hipotético-deductivo, a partir de la clasificación de los partidos políticos por líneas ideológicas y mediante la identificación de los proyectos de ley y actos legislativos en el periodo 2014 a 2022 promovidos por aquellos. **Resultados:** de los resultados obtenidos se destaca cómo el activismo legislativo en asuntos penales ha llevado a la sobrecriminalización, afectando negativamente al sistema de justicia y, en particular, al sistema de prisiones. Asimismo, se observa una proclividad de los partidos políticos a postular estrategias de intervención punitiva frente a cualquier problema social emergente, sin mayor atención a otras alternativas menos lesivas a los derechos fundamentales.

Conclusiones: a manera de conclusión general se plantea que la atomización de ellos partidos en Colombia ha lastrado la planificación de una política criminal racional con efectos indeseables sobre este sector de las políticas públicas.

Palabras clave: partidos políticos, política criminal, racionalidad legislativa penal, sobrecriminalización.

Como citar:

Vélez-Rodríguez, L., & Galvis-Piedrahita, N. (2025). Partidos políticos y crisis de la ley penal: un estudio de política legislativa penal en Colombia (2014 – 2022). *Justicia*, 30(48), 1-29. <https://doi.org/10.17081/just.30.48.8227>

¹ Desarrollado en el proyecto “Conflictividad social en el marco del paradigma inclusión/exclusión: una exploración desde ciudad y territorio”, del Grupo de investigación *Política criminal, víctima y delito*, de la Universidad de Manizales.

Abstract

Objective: this article aimed to investigate the direct role of political parties in promoting the expansion and hardening of the penal system in Colombia. **Method:** the research adopts a qualitative approach with aspects of the hypothetical-deductive method, based on the classification of political parties by ideological lines and through the identification of bills and legislative acts from 2014 to 2022 promoted by them. **Results:** the results highlight how legislative activism in criminal matters has led to over-criminalization, negatively affecting the justice system and, in particular, the prison system. Likewise, there is a tendency for political parties to propose punitive intervention strategies in response to any emerging social problem, without much attention to other less harmful alternatives to fundamental rights. **Conclusion:** as a general conclusion, it is suggested that the atomization of parties in Colombia has hindered the planning of a rational criminal policy with undesirable effects on this sector of public policies.

Keywords: criminal law rationality, criminal policy, overcriminalization, political parties.

Introducción

El presente trabajo indaga acerca de la responsabilidad de los partidos políticos en la llamada «crisis de la ley penal» en Colombia. Se ha evidenciado (Comisión asesora de política criminal, 2012 [en adelante CAPC]; Cita & González, 2016) cómo el activismo hacia la ampliación de los ámbitos de intervención penal ha ocasionado fenómenos de sobrecriminalización con un impacto negativo de sobrecarga al sistema punitivo. No obstante, el papel directo de los partidos políticos ha sido objeto de escasa atención. Si bien son numerosas las investigaciones que apuntan a que es la actividad legislativa la principal causa de la expansión político-criminal, se suele apuntar a una suerte de legislador genérico, sin atención a las diferencias ideológicas y de postura frente al abordaje de asuntos relacionados con el fenómeno criminal y el castigo que, se presume, existen al interior de los parlamentos democráticos.

Así, el objetivo general es identificar el protagonismo directo de los partidos políticos en el impulso hacia la expansión y endurecimiento del sistema penal colombiano. Atendiendo a la tensión del espectro ideológico tradicional «izquierda-derecha» se plantea, a manera de hipótesis de partida, que, como lo han diagnosticado otros autores en contextos de política criminal anglosajones y en la Europa continental (Garland, 2001; Díez-Ripollés, 2004, 2013) la diferencia entre estos dos polos ideológicos se ha difuminado a la hora de promover una legislación penal más rigorista, en lugar de una más lenitiva y humanista.

Es decir, tanto las fuerzas políticas de derecha como las de izquierda tenderían a presentar propuestas de reformas tendientes a un mayor rigor punitivo. Para esto se brinda un panorama general para caracterizar el fenómeno de la crisis de la ley penal en Colombia. Se toma como contexto temporal de referencia la expedición del actual código penal en el año 2001 hasta el año 2022, exponiendo las principales reformas a las cuales ha sido sometido, los problemas que se identifican en el procedimiento legislativo y los efectos que ha tenido sobre la situación carcelaria. Asimismo, se ofrece una serie de marcos explicativos para describir las causas del fenómeno.

Asimismo, se atiende a la identificación de los promotores de proyectos de reforma en materia penal durante las legislaturas comprendidas entre los años 2014 a 2022. Se propone una clasificación de los principales partidos políticos en Colombia dentro del espectro «Derecha», «Centroderecha», «Centro», «Centroizquierda», «Izquierda», comparando con el número de proyectos de ley propuesto por cada uno, las materias sobre las cuales buscan intervenir y el carácter rigorista o lenitivo de las medidas planteadas.

Estado de la cuestión: el fenómeno de la crisis de la ley

La llamada «crisis de la ley» es ya una reconocida categoría problemática mediante la cual se pone de manifiesto la pérdida de centralidad de la ley como fuente originaria y superior en la creación del derecho. Varios autores coinciden en este punto. Así, para [Díez-Ripollés \(2003\)](#), la crisis de la ley se produce por una pérdida de centralidad de esta en la configuración del ordenamiento jurídico.

Dicha crisis se estaría produciendo, en buena medida, porque el arraigo del modelo del Estado social de derecho alienta un cierto activismo normativo para dar respuesta a demandas y necesidades sociales de la pluralidad de actores del espectro político; lo cual, a su vez, genera una sobrecarga del sistema penal, por la ampliación, diversidad y complejidad de los reclamos de intervención estatal ([Orozco y Gómez, 1999](#)). Así, este fenómeno, encontraría una explicación en la transformación de la idea de soberanía y a una atomización de los centros de poder.

La crisis de la ley se refiere, en suma, a la pérdida de la ley como parámetro absoluto para regular y limitar las relaciones entre el estado y los ciudadanos, la cual es fruto de la alteración del sistema de fuentes generado a partir del constitucionalismo de la segunda posguerra, la expansión de demandas sociales que propicia el reconocimiento de derechos fundamentales y un excesivo voluntarismo por parte de actores políticos en atender a estas demandas a cambio de beneficios electorales (Diez-Ripollés, 2003). Ahora bien, hablar de la crisis de la ley penal en Colombia presenta unos rasgos particulares, que demanda una pormenorización de detalles más allá de lo antedicho.

Rasgos de la crisis de la ley penal en Colombia

Dentro de este marco general, para el caso colombiano, la crisis de la ley resulta palpable con una somera revisión de la legislación penal. En particular, el código penal colombiano (Ley 599 de 2000), primer código penal en el marco de la Constitución política de 1991, a pesar de su corta historia, ha sido objeto de constantes reformas desde su entrada en vigor. En sus veinticinco años de vida jurídica el estatuto punitivo ha sido objeto de más de sesenta leyes que han modificado o creado alrededor de trescientos preceptos normativos y, con frecuencia, las mismas normas.

Estas acciones legislativas apuntan, casi sin excepción, a una ampliación de los ámbitos de criminalización y a incrementar el rigor de las sanciones existentes o a crear nuevas. Parafraseando a Husak (2013) el principal problema del derecho penal en Colombia es que tenemos demasiado. A continuación, se ofrecen algunos marcos explicativos de este fenómeno de expansión penal. Esta exposición revisa, en líneas generales, algunas de las principales propuestas desde la doctrina especializada, presentando consideraciones particulares para el caso colombiano.

Pánicos morales. El fenómeno de *pánico moral* se postula aquí como un concepto fundamental que permite entender los periodos en los cuales las decisiones en políticas públicas, así como las actividades cotidianas y habituales de los ciudadanos, son asumidas a partir de impulsos sociales que están regidos por la pasión y las emociones intensas que pueden surgir en la sociedad (Tonry, 2004). Este fenómeno no es simplemente un evento aislado, sino que puede manifestarse en diversas situaciones a lo largo del tiempo, afectando la manera en que las comunidades responden a ciertos desafíos o crisis.

Por pánico moral se entiende a una situación o episodio específico, que puede involucrar a una persona o un grupo de personas que son percibidas como una amenaza a valores e intereses sociales que son considerados fundamentales para el bienestar de la comunidad (Cohen, 2002). La naturaleza de esta amenaza es presentada de una manera estilizada y estereotípica por los medios de comunicación, quienes a menudo amplifican el miedo y la preocupación en torno a estos eventos, creando una narrativa que puede ser difícil de dismantelar. Esto puede llevar a una percepción distorsionada de la realidad, donde el miedo se convierte en el motor de la acción social.

Frente a esta situación, emergen grupos de presión o expertos socialmente acreditados que presentan sus diagnósticos y soluciones a los problemas que han surgido (Díez-Ripollés, 2003).

Estas propuestas pueden variar en su enfoque y efectividad, y pueden ser recibidas de diferentes maneras por la población. En algunos casos, estas intervenciones conducen a que el pánico desaparezca y sea olvidado, salvo en la memoria colectiva o en la cultura popular, donde puede persistir como un recuerdo de un tiempo de crisis. Sin embargo, en otros casos, el pánico moral tiene repercusiones más serias y de mayor duración, produciendo reformas legales, sociales y políticas que pueden transformar la estructura misma de la sociedad o incluso la manera en que las sociedades se conciben a sí mismas (Cohen, 2002).

Este fenómeno, por lo tanto, no solo afecta la percepción pública, sino que también puede influir en la formulación de políticas y en la dirección que toma una sociedad en su conjunto. La forma en que se aborda el pánico moral puede tener un impacto significativo en la cohesión social y en la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones encargadas de garantizar su seguridad y bienestar. La producción del pánico moral tiene lugar en un proceso desarrollado por etapas:

1. En primer lugar, se presenta un evento como parte de un fenómeno mucho más amplio o se presenta a alguien concreto como un riesgo o amenaza frente a importantes intereses y valores sociales.
2. Los medios de comunicación y algunas agencias estatales presentan una versión exagerada o sobredimensionada de la amenaza.
3. La opinión pública se polariza y demanda decididas e inmediatas respuestas gubernamentales.
4. La administración adopta reacciones extremas y son cualquier voz que sugiera que el problema es menos serio o más complejo de lo que parece es desatendida (Tonry, 2004).

Para el caso colombiano la categoría del pánico moral resulta de sugerente aplicación para el análisis de iniciativas que han impulsado ciertas reformas legislativas rigoristas. Así, a manera de ejemplo, a partir de ciertos casos graves y con alta atención mediática en materia de violencia sexual contra menores de edad se ha abierto paso a iniciativas como los llamados “muros de la infamia” (Vélez-Rodríguez, 2016); aumentos en los marcos punitivos (Vélez-Rodríguez, 2018) o reforma constitucional para incorporar la pena de prisión perpetua en el ordenamiento jurídico penal colombiano (Cáceres-González, 2019).

Ejemplos similares, se encuentran en la ley que creó el delito autónomo de feminicidio (Ley 1761 de 2015) o la que creó un tipo autónomo agravado de lesiones personales por uso de agente químico (Ley 1773 de 2016), conocidas como Ley Rosa Elvira Celis y Ley Natalia Ponce de León, respectivamente, llamadas así en referencia a las víctimas de aquellos eventos que dieron pie a los movimientos impulsores de esas reformas legislativas.

En los referidos casos, se observa que las iniciativas de intervención normativa fueron impulsadas a partir de hechos que alcanzaron una amplia difusión mediática, en donde o bien se ahondaba en detalles acerca del caso en ciernes o se insertaba como parte de un fenómeno más amplio y de fácil comprensión, asociando una amenaza (vg. *los predadores sexuales*) contra valores o sujetos sociales de especial importancia (vg. *la infancia, las mujeres*).

Dicha cobertura mediática vino acompañada de una inmediata presentación de propuestas de intervención punitiva con consecuentes reformas a la legislación penal, a pesar de que los proyectos contaban con un escaso fundamento científico (diagnóstico empírico) que diera cuenta de la real dimensión del problema o de la adecuación de las medidas penales para conjurarlo.

Si bien existe una inclinación doctrinal a comprender estas tendencias reactivas de la política criminal en Colombia dentro del fenómeno del populismo punitivo (CAPC, 2012), se encuentra que este concepto suele ser empleado con una orientación peyorativa, con escasa capacidad para brindar caracterizaciones precisas de las medidas analizadas dentro de contextos sociales y políticos complejos como el colombiano y un reduccionismo hacia motivaciones electoralistas (Tamayo, 2016).

No se trata aquí de descartar de tajo el concepto de populismo punitivo como categoría analítica que permita interpretar las causas del fenómeno expansionista y de la llamada crisis de la ley penal. Este concepto se halla firmemente asentado en la literatura especializada (Pratt, 2020) y ha permitido identificar el rol de los intereses partidistas y el papel de los medios en la formulación de la política criminal con tendencia securitaria (Beckett y Sasson, 2000).

Esto no es óbice para cuestionar la prevalencia de este enfoque en perspectivas más moralistas que instrumentales, así como cuestionamientos sobre las dificultades empíricas y metodológicas que trae el concepto de “opinión pública” y su medición. Más bien, se propone brindar una categoría conceptual alternativa, a saber, la de pánico moral, la cual contiene ciertas ventajas analíticas para la identificación de promotores de las medidas de intervención, ventanas de oportunidad, dinámicas y efectos.

Ahora bien, huelga reconocer que esta categoría conceptual brinda a lo sumo una explicación parcial para comprender el amplio espectro alcanzado por la expedición de leyes penales, pero sí permite realizar una caracterización de la actividad legislativa en materia penal a partir de la identificación de ciertos fenómenos delictivos que logran acaparar la atención mediática y la agenda legislativa en materia de política criminal. De cualquier manera, que un pánico moral devenga en reformas legislativas concretas dependerá de las condiciones del marco institucional que resulte más favorable a ser permeado por presiones mediáticas y a la reactividad o, por el contrario, privilegie una sosegada deliberación.

Sobreproducción legislativa y libertad de configuración en materia penal

En línea con lo desarrollado en el anterior apartado se observa que las condiciones que permiten el impulso de reformas penales de manera precipitada, desatendiendo brindar información en las exposiciones de motivos que den cuenta de una formulación detallada de los problemas, evaluación de los mecanismos vigentes para atenderlos, estudios de adecuación de las medidas propuestas, han sido un acicate para que el legislador promueva reformas penales de manera permanente.

En este escenario, la Corte constitucional colombiana ha mantenido una postura deferente hacia el legislador en virtud del principio de libertad de configuración legislativa. La Corte constitucional, desde jurisprudencia temprana, definió que su función en este ámbito se trata más de controlar los límites a la competencia legiferante, con el objetivo de evitar excesos (C. Const., C-127/1993 M.P: [Martínez Caballero](#)). Es decir, para la Corte Constitucional colombiana, por regla general, las facultades de control sobre la legislación en materia penal están limitadas a la identificación de exabruptos y no de hacer una revisión de los pormenores de la intervención del estado a través de la política pública con mayor potencial de afectación de los derechos fundamentales ([Vélez-Rodríguez, 2016](#)).

No es este el lugar para desarrollar las ambigüedades y contradicciones en que ha incurrido la Corte constitucional en sus funciones de control de la ley penal ([Orozco y Gómez, 1999](#)). Baste con señalar que a pesar de lo señalado por el artículo 152 de la carta política que exige que las intervenciones legislativas que regulen derechos fundamentales deben seguir el trámite agravado de la ley estatutaria (art. 152.a), la Corte ha dejado en claro que esto no procede con relación al trámite de la ley penal, pues la ley estatutaria sólo opera en la creación de leyes que afecten el núcleo esencial del derecho fundamental. Para la Corte, cometer delitos no forma parte del núcleo esencial de los derechos; por lo tanto, definir legislativamente los tipos penales y las sanciones correspondientes de ninguna manera equivale a 'regular los derechos fundamentales' (C. Const., C-313/1994, MP: [Gaviria Díaz](#)). No obstante, esta lectura es inadecuada porque pasa por alto que la decisión de criminalizar una conducta, por justificada que sea la intervención, es una restricción a las libertades y, además, la consecuencia jurídica prevista lleva aneja la intervención de otros derechos, especialmente cuando se trata de privación de la libertad.

El reconocimiento de que el principio de libertad de configuración legislativa en materia penal se encuentra en la base del marco democrático en el cual la sociedad define, a través de sus representantes, los objetos de tutela penal y las conductas frente a las cuales debe precaverse, no implica que esto no deba estar sometido a criterios estrictos a seguir en su diseño y puesta en marcha. La definición de los bienes jurídicos penalmente protegidos, la selección de las conductas que los vulneran, amenazan o ponen en peligro, así como las consecuencias derivadas cuando se incurra en estos comportamientos, son tareas que demandan un alto grado de exigencia para los creadores de la política pública en materia criminal ([Welsh y Harris, 2016](#); [Manski, 2013](#)).

La dispersión de iniciativas legislativas en materia penal denota una carencia de un plan estratégico definido para alcanzar metas concretas en la política criminal: “Esta imagen de acciones sin estrategia es común en los planes político-criminales y luego se les echa la culpa a los jueces por el fracaso de la persecución penal” (Binder, 2012, p. 340).

Las limitadas exigencias al legislador en el trámite decisorio en materia de política criminal, aunado al contexto descrito en el apartado anterior, así como la tendencia a la atomización de demandas de colectivos identitarios y emergentes (Díez-Ripollés, 2024) explican la expansión exacerbada del empleo de políticas criminales en desmedro de otras políticas públicas que pretendan realizar intervenciones sociales con una potencialidad real de transformación de aquellas situaciones que puedan ser consideradas como intolerables o indeseables.

Excesivo uso de la prisión. El continente americano es la región del mundo con un mayor aumento en su población carcelaria desde hace dos décadas (Penal Reform International, 2022) con un incremento superior al 200%. Colombia no es la excepción en este panorama. Con datos a febrero de 2025 la población con medida intramural se encontraba en 103.828 internos, mientras la capacidad declarada del sistema es de 81.387 cupos, lo que refleja un hacinamiento del 27.5% (INPEC, 2025).

Esta situación no es una novedad sobrevenida. Durante los últimos treinta años Colombia ha mantenido niveles de población carcelaria que superan a su capacidad instalada. Esto se ha traducido en una pluralidad de vulneraciones graves de derechos fundamentales de la población privada de la libertad, situación que la Corte Constitucional colombiana ha reconocido como un estado de cosas inconstitucional en al menos cuatro decisiones (C. Const., T-153/1998 MP: Cifuentes Muñoz; T-388/2013 MP: Calle Correa; T-762/2015 MP: Ortiz Delgado; SU-122/2022 MM. PP: Fajardo Rivera, Pardo Schlesinger, Reyes Cuartas). En estos fallos la Corte apuntó que el principal causante de esta vulneración sistemática y generalizada de los derechos fundamentales de la población reclusa es el legislador, cuya orientación político-criminal “ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad” (C. Const., T-762/2015).

A partir de este diagnóstico, la Corte ordenó que las iniciativas legislativas en materia penal deben, por lo menos, estimar sus costes en materia de derechos fundamentales, pero también costes económicos y de eticidad estatal (C. Const., T-762/2015, FFJJ 50-68). No obstante, aún no se han producido leyes que tengan en cuenta esos criterios, mientras que la Corte tampoco se ha pronunciado frente tales omisiones.

Lo que sí ha ocurrido es un riguroso aumento en las penas desde hace décadas, sin que se observen cambios reales en esa tendencia. Diferentes estudios han puesto de presente este fenómeno. Así, [Cita y González \(2017\)](#) apuntaron que, aunque la expectativa de vida en Colombia entre 1960 y 2014 se incrementó en cerca del 23%, para el mismo periodo las penas máximas previstas fueron aumentadas en un 275%. En sentido similar, [Hernández-Moreno \(2020\)](#) atribuye esta expansión a una «ideología inflacionaria» motivada por la búsqueda de seguridad como objetivo político, a dar respuesta a coyunturas mediáticas y el encarcelamiento como la forma principal para alcanzarlo. Los aumentos punitivos han sido una constante y prolongada estrategia del legislador, la cual ha sido acompañada con medidas de eliminación de beneficios y subrogados penales ([Hernández-Jiménez, 2018, pp. 253-287](#)), restricción de medidas alternativas y la marginalización de pospenados mediante otros medios punitivos ([Marulanda-Cardona, 2022](#)).

Balance

La perenne crisis humanitaria de las cárceles en Colombia está vinculada de manera directa con la ampliación de los ámbitos de conductas susceptibles de restricción penal (sobrecriminalización), así como a un uso desproporcionado de la pena de prisión. Este impulso ha carecido de respaldo técnico-científico que brinde por lo menos sustento empírico y argumentativo que respalde de manera adecuada a la necesidad de intervención y la justificación de apelar a instrumentos punitivos. Por el contrario, la política criminal es reactiva y guiada en su respuesta por pánicos morales al albur de eventos de alcance mediático; carece de planes de acción coordinados ([Cáceres-González, 2024](#)) y ha demostrado un absoluto desdén por los efectos inhumanos que produce.

Es deficitaria en términos democráticos por no contar con la exigencia de estándares deliberativos altos, tomando en consideración los puntos de vista de todos los actores relevantes, sea por su conocimiento específico sobre el tema, sea por su potencial afectación, que permitan una discusión con mayor detalle acerca de la selección de los medios disponibles para alcanzar las metas esperadas, los posibles efectos negativos y no queridos que podrían resultar con la nueva regulación, la capacidad institucional requerida para la implementación y los criterios bajo los cuales deberá ser evaluada.

Método

Este trabajo emplea una metodología cualitativa, con aspectos del método hipotético-inductivo, el cual permite construir explicaciones teóricas a partir de observaciones empíricas sistemáticas (Redondo y Garrido, 2013). Este enfoque se basa en el análisis de patrones y regularidades presentes en los datos observados, con el fin de formular una comprensión general del fenómeno. En este sentido, la hipótesis general planteada - referente a la tendencia transversal de los partidos políticos colombianos hacia el rigorismo penal - se examina a partir de tres momentos metodológico:

En primer lugar, se identificaron propuestas teóricas explicativas del fenómeno de expansión punitiva, a través del estudio de literatura especializada en política criminal y política legislativa, que conforman el modelo conceptual de partida apuntado en el apartado introductorio.

En segundo lugar, se realizó una clasificación del espectro ideológico de los partidos políticos colombianos, a partir del análisis comparado de sus plataformas y estatutos, así como de categorizaciones previas de literatura especializada. Los partidos que impulsaron un mayor número de iniciativas legislativas en materia penal fueron ubicados dentro de cinco categorías: Izquierda, Centroizquierda, Centro, Centroderecha y Derecha, atendiendo a sus posturas programáticas.

En tercer lugar, se desarrolló una clasificación de los proyectos de ley presentados entre los años 2014 y 2022 en el Congreso de la República como *rigoristas* o *lenitivos*, sobre la base del enfoque propuesto por Díez-Ripollés (2013, 2013a) para el análisis de reformas al Código Penal español.

Los proyectos se categorizaron como rigoristas o lenitivos según su orientación normativa: Se consideró rigorista todo proyecto que promoviera la creación de nuevos delitos, el aumento de penas, la ampliación del ámbito de criminalización o la restricción de beneficios y garantías penales. Se clasificó como lenitivo aquel que buscara la derogación de delitos, la reducción de penas o la incorporación de medidas alternativas a la prisión, con énfasis en enfoques resocializadores o menos lesivos.

La técnica de investigación principal fue la observación documental, basada en el análisis de doctrina especializada y fuentes primarias de producción legislativa. La recolección de los proyectos de ley y actos legislativos se llevó a cabo a través de las plataformas oficiales del Senado de la República y la Cámara de Representantes. La clasificación ideológica de los partidos se fundamentó en el estudio de sus documentos fundacionales y en literatura académica sobre el sistema político colombiano. De manera complementaria, se consultaron bases de datos públicas de organizaciones oficiales y no gubernamentales para identificar los efectos que la sobreproducción legislativa en materia penal tiene sobre la expansión carcelaria.

Resultados

La siguiente sección se ocupará de brindar un panorama de la actividad legislativa en materia penal en Colombia prestando especial atención sobre la responsabilidad de los partidos políticos en el panorama hasta aquí descrito a grandes rasgos.

Activismo legislativo en materia penal en Colombia (2014 – 2022)

La revisión que a continuación se presenta recae sólo en los proyectos de leyes penales radicados y cuyos textos se encuentran publicados en el portal de internet del Senado de la República y la Cámara de Representantes, lo cual permite dar cuenta de la proclividad del legislador patrio a buscar en el derecho penal la respuesta habitual para una amplia gama de conflictos sociales. Además, se identifican los partidos o movimientos políticos que más iniciativas presentaron durante el periodo estudiado. Como marco temporal se tomó el periodo comprendido entre los años 2014 y 2022, entre los cuales se dieron varios procesos sociales, políticos y jurídicos de relevancia para la investigación como la firma de los acuerdos de paz con las FARC, la ocurrencia de varios eventos electorales con resultados muy distintos entre cada periodo, la declaratoria y reiteración del Estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, entre otros.

Caracterización ideológica de los partidos políticos en Colombia. Uno de las hipótesis de partida de esta investigación es la pérdida de identidad ideológica de los partidos en materia político criminal, fenómeno ya apuntado por [Garland \(2001\)](#) y [Díez-Ripollés \(2004, 2013, 2013a\)](#) en los contextos estadounidense y español, respectivamente, según la cual, los partidos identificados como de izquierda, tradicionalmente reacios o al menos cautos a realizar reformas penales, habrían abrazado los discursos securitarios y de intervención punitiva, con lo cual, en materia de rigorismo penal, izquierda y derecha serían indistinguibles.

Es importante reconocer que las diferencias ideológicas en el espectro partidista colombiano no están claramente delimitadas. La coherencia ideológica es un aspecto relevante pues “(...) la ideología permite predecir las posiciones de los actores en diversos temas y políticas y, a la vez, que las diferentes posiciones de un actor se pueden obtener mediante su ideología” ([Ruiz Rodríguez, 2007, p. 95](#)). Sin embargo, no es infrecuente observar al interior de los partidos y movimientos divisiones internas en aspectos centrales de su propia identidad, motivada muchas veces por el oportunismo, lo que ha profundizado la división en fracciones y fracciones de fracciones del bipartidismo que rigió en el siglo XX ([Lozano-Villegas, 2015](#)).

Para los fines de esta investigación, se clasificaron los partidos políticos de acuerdo con su mayor o menor afinidad con los conceptos más extendidos de derecha o izquierda. Los partidos que centran su política en el tema del orden y basan sus acciones en la fidelidad al pasado se consideran más cercanos a la derecha ([Debbasch y Daudet, 1985, p. 97](#)), mientras que la izquierda se encontraría identificada con “temas de progreso, de justicia social y de igualdad” ([Debbasch y Daudet, 1985, p. 160](#)). De acuerdo con esto y teniendo en cuenta las advertencias anteriormente expuestas, proponemos la siguiente clasificación general de los partidos cuya actividad fue revisada en el periodo de estudio y una breve descripción ideológica (tabla 1):

Tabla 1.*Caracterización ideológica de los partidos políticos en Colombia 2014-2022*

Partido	Clasificación	Características
Centro Democrático	Derecha	Énfasis en libertad de mercado, orden público, defensa de posturas sociales tradicionales.
Cambio Radical	Derecha	Énfasis en liberalización económica y seguridad ciudadana.
Partido Conservador	Centroderecha	Apoyo a instituciones y valores tradicionales.
Alianza Verde	Centro /izquierda-derecha	Énfasis en justicia social dentro de esquema de libre mercado; protección del medio ambiente y desarrollo sostenible.
Partido de la U	Centroderecha	Énfasis en desarrollo económico y apoyo a asuntos de seguridad ciudadana y orden público.
Polo democrático	Izquierda	Apoyo a la justicia social, igualdad económica y a la paz.
Colombia Humana	Izquierda	Énfasis en justicia social y redistribución de la economía. Apoyo a negociaciones de paz.
Partido Liberal	Centroizquierda	Apoyo a socialdemocracia y reformas económicas.
Partido Comunes/Farc	Izquierda	Justicia social y paz (partido integrado por exmiembros de la guerrilla Farc).
Unión Patriótica	Izquierda	Justicia social y paz.

Nota: elaboración propia.

Huelga señalar que esta clasificación se realiza estrictamente con fines orientadores y no pretende desconocer las complejas dinámicas de los partidos; pero sí atiende a indagar en la coherencia entre su base ideológica y las iniciativas legislativas en materia penal que respaldan.

Proyectos de ley en materia penal 2014-2022

De la pesquisa realizada se revisó un total de 125 proyectos de ley en materia penal entre el comienzo de la legislatura de 2014 y el cierre de la legislatura en 2022. El año 2018 tuvo la mayor cantidad de iniciativas de reformas penales, coincidiendo con las elecciones al Congreso y a la Presidencia de la República. Es de resaltar que los cuatro años anteriores estuvieron marcados por el proceso de paz adelantado entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, resistido por una férrea oposición que mantuvo como línea de discurso la seguridad y la amenaza que para esta representaban los acuerdos con la guerrilla.

Prevalencia de iniciativa parlamentaria. Un rasgo característico del impulso de la política criminal en Colombia es que la mayoría de los proyectos de ley en materia penal radicados ante el Congreso de la República son de iniciativa de los propios congresistas en representación de sus partidos políticos.

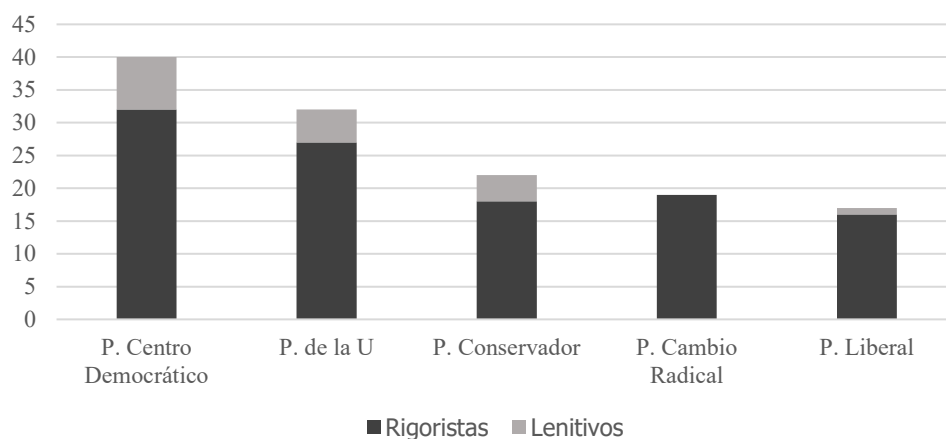
A diferencia de lo que se puede observar en otros sistemas donde hay prevalencia o de iniciativa gubernamental, como sería el caso español (Rodríguez-Ferrández, 2013) o el sueco y su tradición de los comités de investigación – *Statliga Kommittéväsendet* – creados por iniciativa del gobierno y dirigidos por este y “formados históricamente por representantes de los partidos políticos, de los grupos de interés, por funcionarios de las agencias gubernamentales y por investigadores” (Maroto, 2016, p. 186). Respecto a la iniciativa legislativa se halló que solo nueve de ciento veinticinco proyectos en materia penal fueron presentados por el gobierno nacional.

Este hallazgo nos permite ya indicar que la atomización partidista en Colombia contribuye a que la política criminal se construya sin una base planificada y, por tanto, vaya a la deriva de las iniciativas particulares de los partidos, a partir de ideas nacidas de las coyunturas y alimentadas por intereses particulares. Cabe anotar con Binder que “Un plan no es una idea, sino una ordenación de acciones para lograr un objetivo” (2012, p. 340).

Los partidos con mayor número de proyectos de ley de naturaleza punitiva presentados fueron los partidos clasificados como de derecha y centroderecha (ver gráfico 1), distribuidos así: Centro Democrático 39 proyectos, Partido de la U 31 proyectos, Partido Conservador 21 proyectos, Cambio Radical 18 proyectos.

Figura 1.

Partidos políticos más activos según cantidad de proyectos de ley



Nota: elaboración propia.

Este panorama rechaza la hipótesis de [Garland \(2001\)](#) en el sentido de que apelar al recurso de la intervención punitiva, a diferencia de lo que ocurriría en el contexto anglosajón, está concentrado en los partidos ideológicamente cercanos a la derecha y la centroderecha. Respecto a los partidos de izquierda o centroizquierda se identifica que aparecen en una veintena de proyectos, normalmente de iniciativa de otros partidos. Los dos casos más llamativos son los de Alianza Verde y Comunes (Farc).

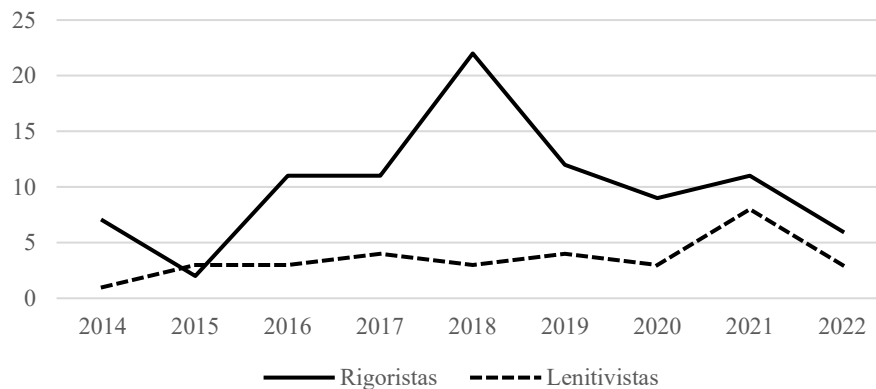
El primero participa, por iniciativa propia o en concurso con otros partidos, en dieciséis (16) proyectos de ley, lo cual sería un indicador que confirmaría la hipótesis. No obstante, al menos dos observaciones podrían hacerse para estimular un análisis ulterior: la primera es la poca claridad ideológica de este partido. Si bien un importante sector de este se ha identificado con causas más o menos asociadas a ideas progresistas, sus simpatizantes no se acercan a la agenda tradicional de la izquierda, pero tampoco de la derecha; asimismo no haber sido nunca partido de gobierno y estar marginados del ejercicio del poder ejecutivo a nivel nacional puede conducir a este tipo de movimientos a buscar estrategias más adaptativas ([Daza, 2022](#)). La segunda observación viene dada por la propia naturaleza de las iniciativas. Así, la mayoría de los proyectos propuestos estuvieron centrados en tres líneas, a saber: lucha contra la corrupción, protección del medio ambiente y violencia de género. Estas dos últimas podrían confirmar una tendencia de apelar a la tutela penal para la protección de unos intereses de colectivos identitarios emergentes que buscan una garantía reforzada de los bienes jurídicos que los identifican ([Díez-Ripollés, 2024](#)).

Para el caso del partido Comunes (Farc) se encuentra que interviene en al menos once (11) proyectos de ley. Su agenda se encuentra centrada en propuestas ligadas al cumplimiento de los acuerdos de paz de 2016, atendiendo, en su mayoría, a reformas de corte lenitivo relacionadas con el tratamiento penitenciario diferenciado a cultivadores de plantaciones de uso ilícito; medidas sustitutivas de pena para mujeres y política de resocialización de población privada de la libertad. De tal manera que no puede predicarse que este partido, considerado de izquierda radical, postule una tendencia a ampliar el uso del poder punitivo.

En conclusión: si bien el procedimiento legislativo ordinario para la elaboración de leyes penales privilegia el impulso legislativo parlamentario y, por tanto, resulta en un acicate para la atomización de iniciativas en materia penal desde los diferentes partidos; no se puede confirmar la hipótesis de una pérdida de identidad ideológica por parte de los partidos de izquierda, los cuales parecen mostrarse más reacios o cautos a la hora de activar respuestas de política criminal para hacer frente a los problemas sociales del estado colombiano. No obstante, no puede descartarse de plano que intereses emergentes de colectivos identitarios (Díez-Ripollés, 2024) busquen a través de reformas penales alcanzar un mayor estatus social y político de sus posturas.

Tendencia hacia una política criminal rigorista. Habiendo identificado ya que la iniciativa legislativa en materia penal es en Colombia patrimonio de los partidos políticos identificados como de derecha y centroderecha, es momento de caracterizar la tendencia de los proyectos revisados. En la primera parte de este trabajo se logró demostrar cómo la orientación de las reformas penales analizadas ha sido de sobrecriminalización y de un uso excesivo y desproporcionado de la pena de prisión. Esta propensión queda confirmada en el marco temporal analizado (ver gráfico 2). Los proyectos de ley presentados en esta ventana de tiempo se han dirigido principalmente a aumentar las penas para delitos ya existentes, a la formulación de nuevos delitos o a ampliar el margen fáctico de otros ya consagrados, así como a la supresión de subrogados penales y el endurecimiento de las condiciones para pospenados.

Figura 2.
Proyectos de ley según tendencia lenitiva o rigorista



Nota: elaboración propia.

No es este el espacio para entrar en una revisión pormenorizada de cada una de las propuestas, pero sí resulta importante brindar algunos ejemplos emblemáticos que pueden acercar a una caracterización de las propuestas de reforma en el periodo legislativo estudiado.

Así, cabe destacar, entre otros, el proyecto de acto legislativo que creó la prisión permanente revisable para delitos contra la vida, la integridad, la libertad y formación sexuales contra la infancia, que condujo a la reforma del artículo 34 de la Constitución Política, de iniciativa gubernamental y respaldada por el Centro Democrático, Partido Conservador y Cambio Radical (declarada contraria a la Constitución Política en [sentencia C-294/2021 MP: Pardo Schlesinger](#)). Esta reforma no es sólo interesante por la entidad de la medida propuesta y por tratarse de una modificación directa a la carta constitucional, sino porque es una muestra significativa de la insistencia por parte del legislador patrio en introducir medidas punitivas en ámbitos que han sido de sobremanera intervenidos sin evaluar los efectos de anteriores políticas. Otro ejemplo significativo lo constituye el delito de tráfico y porte de armas que, desde la expedición del Código penal ([Ley 599 de 2000](#)) hasta el año 2016, experimentó un aumento de penas del 800% ([Hernández Moreno, 2020, p. 62](#); [CAPC, 2012, p. 31](#)). Son apenas un par de ejemplos, pero la tendencia no es nueva. Ya la CAPC había denunciado que entre el año 2000 y el 2011 se habían creado 47 nuevos delitos y elevado la pena para 87, sin contar con el aumento general que introdujo la Ley 890 de 2004 ([CAPC, 2012](#)).

Respecto a los partidos que presentan mayor número de proyectos dentro de la categoría de *rigoristas*, fue el Centro Democrático quien presentó la mayor cantidad de iniciativas (39), seguido por el Partido de la U (31) y Cambio Radical (19). En la categoría de *lenitivos*, también el Centro Democrático encabeza la lista (9), siendo estos en su mayoría dirigidos a otorgar beneficios y tratamiento penal diferenciado para miembros de la fuerza pública, seguido del partido FARC/Comunes con seis (6).

Como balance de este apartado se identificó un total de noventa y tres (93) proyectos de corte rigorista frente a treinta y dos (32) proyectos de corte lenitivo. De estos once (11) fueron aprobados como leyes de la República y uno como acto legislativo, todos, con la salvedad (cuestionable) de la creación del procedimiento penal abreviado y la figura del acusador privado, con marcada orientación rigorista. La tendencia, por tanto, a buscar respuestas de «mano dura» se mantiene como la principal alternativa brindada por el legislador patrio para responder a cualquier disfunción real o aparente que demande una intervención estatal.

Ámbitos de mayor intervención según bien jurídico tutelado. Al principio del bien jurídico se le ha atribuido una función que es tanto crítica como limitadora en el ámbito de la intervención penal. De acuerdo con [Sternberg-Lieben \(2016\)](#), esta función busca fijar la legitimidad de la regulación de los objetos de protección. En este sentido, se establece que el Derecho penal tiene la capacidad de proteger únicamente bienes jurídicos que sean concretos y tangibles, excluyendo así la protección de creencias, doctrinas, ideologías o sentimientos que no pueden ser considerados como bienes jurídicos en sí mismos, tal como señala [Roxin \(2016\)](#). Esta delimitación es fundamental para entender el alcance de las intervenciones político-criminales.

No obstante, es importante mencionar que la función delimitadora que se le atribuye a la teoría del bien jurídico ha suscitado diversas críticas. En nuestro contexto, la postura de [Jakobs \(2016\)](#), parece ser la más extendida y discutida. Para este autor, la finalidad del derecho penal no debería centrarse en la protección de bienes jurídicos, sino más bien en la confirmación de la vigencia de la norma misma, en la cual recaen las expectativas de comportamiento social que permiten el funcionamiento del sistema. Por otra parte, [Hirsch \(2016\)](#), plantea una comparación con el «principio del daño» (*Harm principle*) que se encuentra en el derecho penal anglosajón. A través de esta comparación, Hirsch cuestiona la capacidad de la teoría del bien jurídico para delimitar de manera efectiva la legitimidad de las intervenciones penales que pueden llevar a cabo los legisladores.

Además, señala que esta teoría presenta escasos réditos dentro de un marco más amplio de una teoría de la criminalización, lo que invita a una reflexión más profunda sobre la eficacia y la aplicabilidad de la teoría del bien jurídico en la práctica del Derecho penal contemporáneo.

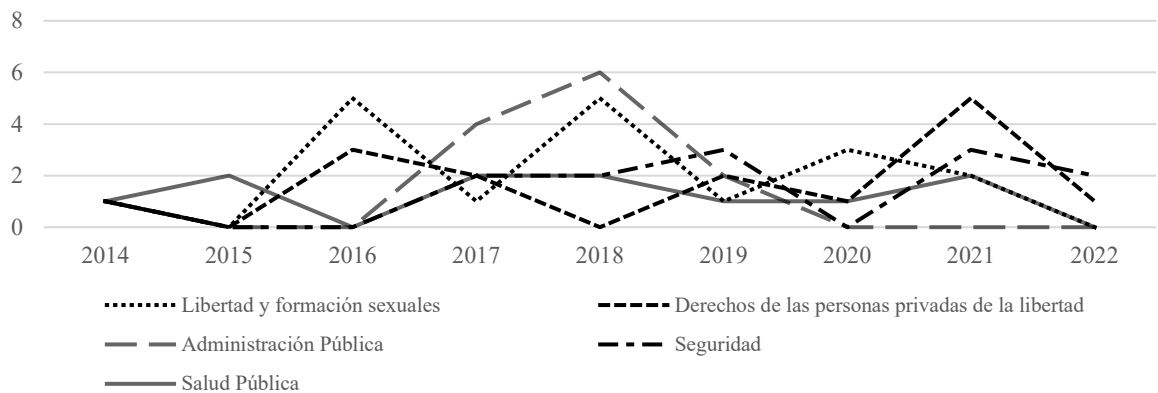
Si bien no hace parte del objeto de este trabajo ahondar en las discusiones contemporáneas que desde la dogmática penal se surten acerca del estatus del bien jurídico en el marco de una teoría de la criminalización, sí resulta importante resaltar que este es un concepto en crisis del que se cuestiona su limitado alcance para activar la criminalización de conductas que afectan a la sociedad en general y su escasa concreción para delimitar el espectro de la intervención legislativa penal.

De cualquier manera, allende a estas discusiones, la postura que aquí se defiende es que el bien jurídico tutelado constituye un referente material imprescindible dentro del marco de toma de decisiones en un modelo de Estado social y democrático de derecho. Este envuelve la exigencia al legislador de hacer una identificación y valoración de aquellos elementos imprescindibles para la convivencia con el ánimo de identificar aquellas conductas que los vulneran y amenazan de forma grave o muy grave, para de aquí, con pretensión sistematizadora, deslindar las estrategias de intervención para su adecuada protección.

Respecto a los objetos de tutela penal que mayor interés despierta en el legislador colombiano (Ver gráfico 3), identificados en el marco de esta investigación, se halla una tendencia muy definida a continuar con intervenciones que refuerzan la criminalización y la punición de conductas en el ámbito de la libertad y formación sexual (18 proyectos), en el ámbito de la corrupción pública (13 proyectos), la seguridad ciudadana (11 proyectos) y la salud pública (11 proyectos).

Figura 3.

Objetos de protección y bienes jurídicos más recurrentes en los proyectos de ley



Nota: elaboración propia.

Es importante resaltar que los periodos más altos de radicación de reformas legislativas en los ámbitos mencionados lo han sido al albur de acontecimientos de notable atención mediática, lo cual confirma, al menos de manera parcial, la hipótesis explicativa a través de los pánicos morales como criterio de intervención.

Así, en materia de delitos sexuales, los picos que se muestran en los años 2016, 2018 y 2020 guardan relación con un caso trágico que alcanzó una gran cobertura mediática (Pabón & Luquetta, 2017, pp. 78-89) y que posteriormente motivó la iniciativa del gobierno para reformar la Constitución política e incorporar la prisión perpetua en el ordenamiento jurídico colombiano.

En los delitos relacionados con casos de corrupción, la mayor parte de las iniciativas se concentran entre los años 2016 y 2018, tiempo en el cual las investigaciones por injerencia de financiación ilegal de las campañas políticas a la presidencia alrededor del caso Odebrecht alcanzaron mayor interés mediático. En igual sentido, en materia de seguridad ciudadana, el principal pico se presenta en el año 2021, periodo de pandemia de la Covid-19, en el marco de las protestas ciudadanas en Colombia («estallido social»), que tuvo como principal respuesta legislativa el trámite de emergencia de la ley 2197 de 2022.

Esta muestra de casos emblemáticos permite colegir que los impulsos reformistas por parte del legislador colombiano obedecen más a respuestas coyunturales a partir de pánicos morales, que a una meditada identificación de comportamientos que resulten en nuevas amenazas a los bienes jurídicos ya existentes.

Discusión

Este trabajo se ha ocupado de identificar el activismo de los partidos políticos en la dinámica de la política criminal a través de la revisión del número de los proyectos de ley en materia penal presentados por estos. Un cuestionamiento que puede hacerse a este enfoque es que atender en exclusiva a esta categoría, sin considerar el estado de los proyectos impide medir el impacto legislativo real lo cual limitaría la comprensión del fenómeno. Lo acertado de esta eventual crítica no debería implicar desdeñar la relevancia intrínseca que tiene la identificación de actores individualizados en la promoción de una política criminal rigorista, más allá del éxito cortoplacista que tengan en la aprobación de sus iniciativas.

La caracterización de un legislador genérico como responsable del uso expansivo de estrategias punitivas para responder a disfunciones sociales, reales o aparentes, con el consecuente efecto de sobrecarga sobre el sistema de justicia penal y las instituciones de ejecución de las consecuencias jurídicas es ya un lugar común en la literatura del ámbito de las ciencias criminales.

No obstante, como se ha puesto de presente en los resultados de esta investigación, se identifican marcadas diferencias en la proclividad de los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso al momento de formular intervenciones de política criminal. La mayoría de las iniciativas que apelan a un mayor rigor punitivo surgen del seno de los partidos con identidad ideológica en el espectro de la derecha o centroderecha, privilegiando objetos de tutela relacionados, de manera prevalente, con la seguridad ciudadana. Por su parte, los partidos considerados de izquierda o de centroizquierda, parecen tener una menor iniciativa de realizar intervenciones político-criminales, pero, cuando lo hacen, es sobre objetos de tutela relacionados, principalmente, con demandas ciudadanas vinculadas a colectivos identitarios emergentes.

Este diagnóstico cuestiona la tesis de la difuminación de la polarización política en materia criminal sostenido por [Garland \(2001\)](#) y [Díez-Ripollés \(2013, 2013a\)](#), toda vez que, para el caso colombiano, sí que podría rechazarse la existencia de consenso político en materia punitiva. No obstante, esta conclusión no puede ser generalizada a la ligera. En áreas como la protección de la libertad sexual, el medio ambiente, contra la violencia de género, de los animales, entre otras, se observa una aceptación abierta a las intervenciones de mano dura por parte de la izquierda política.

El elevado número de propuestas de endurecimiento punitivo que es presentado en cada legislatura es indicador de los réditos políticos que se esperan por parte de sus proponentes a partir de ser percibidos como severos frente a los problemas sociales que demandan intervención. Tal situación ya había sido barruntada en estudios sobre anteriores legislaturas, identificando que el número de proyectos de reforma en la justicia lo son, en su mayoría, en materia penal ([Corporación Excelencia en la Justicia, 2012, 2013](#)). Esto, sumado al número de leyes penales que resultan aprobadas cada año, es síntoma de una política criminal volátil, oportunista y desdeñosa de los profundos efectos de exclusión social y de la afectación sobre los derechos fundamentales de las personas. El hecho constatable de que la inmensa mayoría de las iniciativas sean de origen de los partidos sin coordinación con un plan general de política pública en materia criminal, ni evaluación de los resultados de las medidas ya existentes, no puede producir más que una pérdida de rigor en la capacidad del derecho penal como instrumento de mantenimiento y conservación de aquellos bienes indispensables para la convivencia pacífica en sociedad.

La categoría del pánico moral a la luz de los casos emblemáticos expuestos en el apartado de resultados y el balance de la tendencia rigorista del legislador colombiano, reafirman lo expuesto por [Tonry \(2004\)](#) en el sentido de que con frecuencia hechos horribles y alarmantes proveen ventanas de oportunidad para propiciar propuestas de cambio y activar el ciclo del pánico moral. Algunos de estos cambios pueden resultar deseables y otros objetables, por lo que debe distinguirse entre la dinámica del pánico moral de sus consecuencias.

Es importante reconocer que la racionalidad legislativa no privilegia los criterios técnicos pues, como ha apuntado [Atienza \(2005\)](#), en la dinámica legislativa hay primacía del concepto de racionalidad pragmática, sobre las concepciones formales y materiales, a diferencia de la jurisdicción, en tal sentido “las decisiones se orientan hacia el sistema social y la coherencia juega, por ello, un papel residual: es un criterio de corrección que opera [...] en un sentido negativo, como límite” ([Atienza, 2005, p. 39](#)). No obstante, esto no significa negar que la evidencia empírica y el análisis racional deban ser pasados por alto como aspectos centrales en el diseño de la política criminal. Las decisiones impulsadas al calor del momento a menudo ignoran esto, más allá de la orientación política o de la afinidad con tal o cual propuesta, no debería ser aceptado. El gran peligro de admitir sin más esta orientación afirma [Tonry](#), es “conducir a acciones y políticas basados en estereotipos, ira y emotividad, en lugar de una evaluación cuidadosa de los problemas, fría reflexión y racionalidad” ([2004, p. 96](#)) (traducción propia).

Por otra parte, insistir en apelar a instrumentos punitivos como respuesta a los retos que afronta la sociedad contemporánea es exigir al derecho penal tareas de transformación social para las cuales no ha sido diseñado, en desmedro de políticas públicas con una mayor virtualidad de incidir sobre problemas sociales profundos a un menor coste sobre los derechos y libertades ciudadanas. Esto tiene profundos efectos negativos sobre el sistema democrático, pues excluye la exploración de la deliberación sobre diferentes alternativas de intervención al implantar una retórica de enemistad en la que los ciudadanos buenos deben reaccionar con los medios más severos a disposición frente a aquellos malos y peligrosos que afectan nuestro bienestar.

Si la política criminal, entendida como el sector de las políticas de gestión de la conflictividad que se encarga de administrar la violencia estatal (Binder, 2012) con el fin de reducir la violencia social (Ferrajoli, 2018), es desarrollada sin un claro plan estratégico, que identifique las acciones críticas y necesarias para alcanzar sus objetivos, que enlace con claridad las acciones para su implementación, que reconozca su papel subordinado frente a otras políticas públicas y se articule con ellas, está condenada al fracaso.

En esta investigación se ha logrado detallar como la alta proclividad de los partidos políticos para presentar reformas en materia criminal ha ocasionado que la elaboración de las leyes penales en Colombia sea realizada de manera desarticulada de un plan de política criminal. Se actúa de manera aislada, apresurada, al calor de la imprenta mediática y con escasa coherencia. Cuando se constata que las reformas punitivas no han logrado los resultados queridos, la respuesta suele ser una respuesta del mismo tenor. La política criminal se convierte así en un instrumento de uso irracional que, contrario a su deber ser, exacerba el uso arbitrario de la violencia institucionalizada.

Ahora bien, más allá del diagnóstico realizado, es necesario pergeñar algunas ideas que brinden un punto de partida para nuevas investigaciones que, a su vez, contribuyan al debate público de cuál debe ser la mejor manera de desarrollar la política criminal en Colombia.

1. Una primera idea es la de promover una moratoria legislativa en materia penal, hasta tanto no se realice una evaluación detallada del estado actual del sistema político-criminal en su conjunto. Esto es, identificar las principales carencias de protección, efectos queridos y no queridos de la regulación existente, sectores congestionados, saturados o desarticulados de la administración de justicia y penitenciaria, así como policial. Hasta no hallar consensos en estos aspectos, deberán congelarse las nuevas iniciativas de reforma penal.
2. Centralizar las propuestas legislativas de reforma penal dentro de un plan general de política criminal. Esto permitiría que las iniciativas legislativas puedan armonizarse a través de acciones enlazadas entre las diferentes burocracias, organizaciones sociales, saber académico, con una orientación estratégica que minimice la reactividad propiciada por pánicos morales y contribuya a la identificación de las acciones decisivas que deban ser implementadas y la concentración de recursos para ello.
3. Seguir el trámite agravado de la ley estatutaria como criterio estricto para la aprobación de leyes penales. Esto permitiría un mayor número de debates de comisión y plenaria en las cámaras del Congreso de la República y control previo por la Corte Constitucional. Este sistema no requeriría una reforma constitucional, ni siquiera legal, pero sí un consenso parlamentario amplio que asumiera el mandato del artículo 152 de la Constitución política.

Arreglos de este tenor no irían en contra del rol del legislador, sino que fortalecen la episteme de la democracia al ampliar su base participativa y exigir mayores cotas deliberativas en el proceso decisorio. Dada la arraigada dispersión de intereses presentes en la arena política, no puede pasarse por alto los efectos socialmente excluyentes, deshumanizantes de la política criminal actual que, fruto de su desarticulación, carencia de sosiego y reflexión, es ineficaz e ineficiente. Estas y otras ideas pueden parecer de difícil implementación o, incluso, ser descalificadas por ingenuas, pero son planteamientos que buscan contribuir a la consolidación de instituciones legítimas y fuertes que sirvan a la paz social.

Se requiere un honesto y explícito reconocimiento de que el uso del derecho penal implica apelar a una de las herramientas más violentas con las que cuenta el Estado para enfrentar los graves conflictos presentes en la sociedad. Su empleo debe estar dirigido hacia la garantía de los derechos y libertades de todos los ciudadanos, del uso racional de este instrumento depende en buena medida el establecimiento de la legitimidad estatal. Si el derecho penal es utilizado para la opresión y la marginación de personas y colectivos el propio ejercicio del poder estatal estará siempre bajo sospecha.

Conclusiones

A partir de lo expuesto es posible arribar a las siguientes conclusiones:

La atomización partidista en Colombia contribuye a que la política criminal se construya sin una base planificada y, por tanto, vaya a la deriva de las iniciativas particulares de los partidos, a partir de ideas nacidas de las coyunturas y alimentadas por intereses particulares.

La amplia interpretación dada al principio de libertad de configuración al legislador mantenida por el tribunal constitucional, alienta que los actores con iniciativa legislativa en materia penal postulen propuestas de cualquier tenor; este contexto disminuye la calidad democrática de las decisiones y estimula el activismo legislativo en materia penal con escasa o nula deliberación sobre las intervenciones propuestas, lo cual conlleva medidas cortoplacistas con una mínima consideración sobre los efectos a producir.

En igual sentido, la alta permeabilidad de los representantes en el parlamento a responder de manera rápida a pánicos morales alentados por el despliegue mediático y de las redes sociales redundan en propuestas con escaso acercamiento empírico al conocimiento de la disfunción social sobre la cual recae la intervención, sus causas y las posibles alternativas de intervención.

Se identifica una sobreproducción legislativa tendiente al endurecimiento de penas y al mayor uso de la prisión, lo que a la larga contribuye a la expansión carcelaria, con la consecuencia de una continuada vulneración de los derechos fundamentales de los reclusos y la perpetuación de exclusión social hacia las personas que son intervenidas por el sistema de justicia penal.

Se identificó que la prevalencia de iniciativa legislativa en materia penal se encuentra en cabeza de partidos de derecha y centroderecha, no obstante, el impulso de reformas desde la izquierda y la centroizquierda no es desdeñable, en particular, al tratarse de aspectos que involucran reclamos de intervención por parte de colectivos identitarios emergentes.

Referencias

- Atienza, M. (2005) Argumentación y legislación. En Díez-Ripollés, J., Prieto del Pino, A. y Soto Navarro, S. (eds.) *La política legislativa penal en Occidente. Una perspectiva comparada*. (pp. 19-45). Tirant lo Blanch.
- Beckett, K., & Sasson, T. (2000) *The politics of injustice. Crime and punishment in America*. Sage.
- Binder, A. (2012). *Tensiones y miradas en el proceso penal*. Instituto de Ciencia Procesal Penal.
- Cáceres-González, E. (2019) Prisión perpetua en Colombia. Análisis de las iniciativas legislativas para su autorización, y de los argumentos «racionales» para su incorporación en el ordenamiento colombiano. *Nuevo foro penal* 15 (93), 111–166. <https://doi.org/10.17230/nfp.15.93.4>
- Cáceres-González, E. (2024) *Proceso legislativo penal: racionalidad y justificación*. Tirant lo Blanch.
- Cita, R., & González, I. (2017) *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*. Grupo editorial Ibáñez.
- Cohen, S. (2002) *Folk Devils and Moral Panics* (3rd edition). Routledge.
- Comisión asesora de política criminal (2012) *Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Ministerio de Justicia y del Derecho. <https://www.politicacriminal.gov.co/politica-criminal/lineamientos>
- Corporación Excelencia en la Justicia (2012) *Balance de la legislatura 2011-2012 en materia de justicia*. USAID. <https://cej.org.co/publicaciones/reforma-a-la-justicia/balance-de-la-legislatura-2011-2012-en-materia-de-justicia/>
- Corporación Excelencia en la Justicia (2013) *Balance de la legislatura 2012-2013 en materia de justicia*. USAID. <https://cej.org.co/publicaciones/reforma-a-la-justicia/balance-de-la-legislatura-2012-2013/>

- Corte Constitucional de Colombia. (1993, 30 de marzo). *Sentencia C-127/93* (M. P. Alejandro Martínez Caballero). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-127-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1994, 7 de julio). *Sentencia C-313/94* (M. P. Carlos Gaviria Díaz). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-313-94.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1998, 28 de abril). *Sentencia T-153/98* (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2001, 20 de junio). *Sentencia C-647/01* (M. P. Alfredo Beltrán Sierra). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-647-01.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013, 28 de junio). *Sentencia T-388/13* (M. P. María Victoria Calle Correa). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2015, 16 de diciembre). *Sentencia T-762/15* (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2021, 2 de septiembre). *Sentencia C-294/21* (M. P. Cristina Pardo Schlesinger). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-294-21.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2022, 31 de marzo). *Sentencia SU-122/22* (M. P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger & José Fernando Reyes Cuartas). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU122-22.htm>
- Daza, J.D. (2022). Elecciones de Congreso en Colombia en 2022 ¿Pluralismo, cambio y renovación? *Reflexión política*, 24 (50), 17-31. <https://doi.org/10.29375/01240781.4543>
- Debbasch, C., & Daudet, Y. (1985) *Diccionario de términos políticos*. Temis.
- Díez-Ripollés, J. (2003) *La racionalidad de las leyes penales*. Trotta.
- Díez-Ripollés, J. (2013) Rigorismo y reforma penal. Cuatro legislaturas homogéneas (1996-2011). Parte I. En *Boletín Criminológico*, Artículo 2/2013, marzo (n.º 142), 1-5. <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.24310/Boletin-criminologico.2013.v19i0.7973>
- Díez-Ripollés, J. (2013a) Rigorismo y reforma penal. Cuatro legislaturas homogéneas (1996-2011). Parte II. En *Boletín Criminológico*, Artículo 3/2013, abril (n.º 143). 1-5. <https://dx.doi.org/https://doi.org/10.24310/Boletin-criminologico.2013.v19i0.7975>
- Díez-Ripollés, J. (2024) Los colectivos identitarios y la tutela penal. En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECPC 26-01, 1-46. <http://criminet.ugr.es/recpc/26/recpc26-01.pdf>
- Ferrajoli, L. (2018). *Derecho y razón (10ma ed)*. Trotta.
- Garland, D. (2001) *The Culture of Control*. The University of Chicago Press.
- Hernández-Jiménez, N. (2018) *El derecho penal de la cárcel. Una mirada al contexto colombiano con base en el giro punitivo y la tendencia al mayor encarcelamiento*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Universidad EAFIT.
- Hernández-Moreno, J.S. (2020) *La paradoja punitiva. Las medidas alternativas al encarcelamiento y la política criminal inflacionaria en Colombia*. Dejusticia.
- Hirsch, A.V. (2016) El concepto de bien jurídico y el «principio del daño». En Hefendehl, R., Hirsch, A.V. & Wohlers, W. (Eds.) *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (pp. 33-48) Marcial Pons.

- Husak, D. (2013) *Sobrecriminalización. Los límites del derecho penal*. Marcial Pons.
- INPEC. (2025). Tableros estadísticos. Población intramural. Instituto nacional penitenciario y carcelario. <https://www.inpec.gov.co/web/guest/atencion-y-servicio-a-la-ciudadania/estadisticas/tableros-estadisticos>
- Jakobs, G. (2016) *Derecho penal. Parte general. Fundamentos e imputación*. Marcial Pons.
- Lozano-Villegas, G., (2015). La actualidad de los partidos políticos en Colombia. *Revista IUSTA*, 2 (43), 119-137. <https://www.redalyc.org/pdf/5603/560358705003.pdf>
- Manski, C. (2013) *Public Policy in an Uncertain World. Analysis and decisions*. Harvard University Press.
- Maroto, M. (2016) Evaluación y racionalidad político criminal en los procedimientos legislativos: el ejemplo de Suecia. En Nieto Martín, A., Muñoz de Morales, M. Becerra Muñoz, J. (dirs.) *Hacia una evaluación racional de las leyes penales* (pp. 179-199) Marcial Pons.
- Marulanda-Cardona, J.V (2022) *Antecedentes penales y estado de cosas inconstitucional en Colombia. La marca de la exclusión*. Grupo editorial Ibáñez.
- Orozco, I., & Gómez, J.G (1999) *Los peligros del nuevo constitucionalismo en materia criminal*. Temis – IEPRI.
- Pabón, R., & Luquetta, D. (2017) Tragedia social y calidad informativa: el caso Yuliana Samboní. En Said Hung, E. & Durán, F.J. (eds.). *Educación, participación y escenarios digitales debates sobre la mediación digital en el siglo XXI* (pp. 78-89) Comares. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/61727>
- Penal Reform International (2022) *Global Prison Trends 2022*. Thailand institute of justice, penal reform international. <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2022/05/GPT2022.pdf>
- Pratt, J. (2020) *Law, insecurity and risk control*. Palgrave, Macmillan.
- Redondo, S., & Garrido, V. (2013) *Principios de criminología. 4 ed.* Tirant lo Blanch.
- Rodríguez-Ferrández, S. (2013) La ¿evaluación? De las normas penales en España. En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15(07), 07:1-07:43. <http://criminet.ugr.es/recpc/15/recpc15-07.pdf>
- Roxin, C. (2016) ¿Es la protección de bienes jurídicos una finalidad del derecho penal? En Hefendehl, R., Hirsch, A.V. y Wohlers, W. (Eds.) *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (pp. 433-448) Marcial Pons.
- Ruiz-Rodríguez, L. (2007) *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*. Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Sternberg-Lieben, D. (2016). Bien jurídico, proporcionalidad y libertad del legislador penal. En Hefendehl, R., von Hirsch, A. y Wohlers, W. (Eds.) *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (pp. 101-122). Marcial Pons.
- Tamayo, F. (2016) La limitada capacidad del concepto de populismo punitivo como herramienta de interpretación del sistema penal colombiano. *Revista Criminalidad*, 58(3), 21-35. https://924.policia.gov.co/sites/default/files/revista_criminalidad_58-3_0.pdf#page=22

- Tonry, M. (2004) *Thinking about Crime. Sense and sensibility in American penal culture*. Oxford University Press.
- Vélez-Rodríguez, L. (2016). *Política criminal y justicia constitucional. Particular consideración de los tribunales colombiano y español*. Tirant lo Blanch.
- Vélez-Rodríguez, L. (2018). *Entre populistas y expertos: comienza el debate sobre la prisión perpetua*. En *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/constitucional-y-derechos-humanos/entre-populistas-y-expertos-comienza>
- Welsh, W.N & Harris, P.W. (2016) *Criminal Justice Policy and Planning*. Routledge.