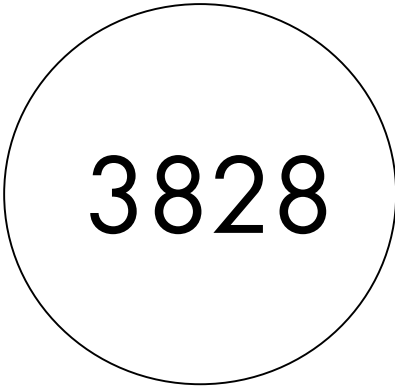


Documento CONPES

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



3828

POLÍTICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA EN COLOMBIA

Departamento Nacional de Planeación: Subdirección Sectorial, DJSG, DIES, DDS, DDTs, DIFP, OAJ
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de Defensa Nacional
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
Ministerio de Salud y Protección Social
Ministerio de Trabajo
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Departamento Administrativo de la Función Pública
Servicio Nacional de Aprendizaje

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 19 de mayo de 2015

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

Néstor Humberto Martínez Neira
Ministro de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Juan Carlos Pinzón Bueno
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Luis Eduardo Garzón
Ministro de Trabajo

Tomás González Estrada
Ministro de Minas y Energía

Cecilia Álvarez-Correa
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Gabriel Vallejo López
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Diego Molano Vega
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Natalia Abello Vives
Ministra de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial y
Secretario Técnico del CONPES

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

La política penitenciaria y carcelaria hasta el momento se ha concentrado casi exclusivamente en la ampliación de la oferta de cupos. Desde el 2000 se han invertido aproximadamente 3,5 billones de pesos en la construcción, adecuación, operación y mantenimiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON). Si bien este esfuerzo fiscal ha permitido duplicar la capacidad del Estado para atender a la población privada de la libertad, las tasas de hacinamiento siguen por encima del 50%.

El presente documento CONPES busca darle un nuevo enfoque a la política penitenciaria y carcelaria mediante su articulación con una política criminal coherente y eficaz. Esto quiere decir que, además de satisfacer las necesidades derivadas de la creciente demanda de cupos, se propone atender otros importantes aspectos que inciden directamente en la situación actual de los centros penitenciarios, tales como la adecuación sanitaria y tecnológica de los establecimientos; el mejoramiento de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de la población privada de la libertad; y la articulación con actores estratégicos del orden territorial y del sector privado. Para poner en marcha este nuevo enfoque de política penitenciaria, se ha construido un plan de acción con una inversión total de 1,17 billones de pesos.

En el eje de adecuación física, sanitaria y tecnológica de los ERON, se destaca la creación de 11.843 nuevos cupos, la adecuación de las áreas sanitarias de los 137 centros de reclusión, y un proyecto para dotar a los ERON con salas de audiencias virtuales para un ahorro aproximado durante el cuatrienio de 65 mil millones de pesos en costos de traslado y remisiones.

El eje de articulación de la política penitencia y la política criminal, además de perseguir la racionalización del uso de las medidas privativas de la libertad, el mejoramiento de los programas de resocialización de la población privada de la libertad, y buscar soluciones para las personas detenidas preventivamente, también abarca importantes esfuerzos para atacar la criminalidad que se produce desde las cárceles, en particular, la extorsión. Se calcula que el 53% de la extorsión nacional se produce desde los ERON. Para poder mitigar este fenómeno y reducir el flagelo de este delito, se propone la implementación de nuevas tecnologías que permitan bloquear las señales no autorizadas con el fin de prevenir la realización de llamadas extorsivas desde los centros de reclusión.

Finalmente, se busca afianzar la participación tanto de las entidades territoriales en lo que tiene que ver con el cumplimiento de sus obligaciones frente a la población sindicada, como del sector privado en la estructuración de proyectos APP de iniciativa pública para la ampliación de la oferta penitenciaria y también para la dotación tecnológica de los centros de reclusión.

Entre los resultados esperados de la implementación de las estrategias planteadas en este documento se destacan: una reducción de la tasa hacinamiento en 7 puntos porcentuales (pp); una disminución en la relación entre sindicados y condenados de 9 pp; la generación de 11.843 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios mediante obra pública a cargo de la USPEC, y 7.200 nuevos cupos bajo el esquema de asociaciones público privadas; el fortalecimiento tecnológico del sistema penitenciario y carcelario con un aumento en las salas de audiencias de 88 a 645 al finalizar el cuatrienio; así como la disminución en hasta un 80% de la extorsión que se produce desde los ERON.

Clasificación: K42

Palabras clave: Política penitenciaria, política carcelaria, personas privadas de la libertad, miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad, establecimientos penitenciarios y carcelarios, establecimientos de reclusión, Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON).

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	9
2.1.Marco normativo	9
2.1.1. Normativa nacional	9
2.1.2. Jurisprudencia nacional	12
2.1.3. Normatividad internacional	14
2.2.Política pública: documentos CONPES aprobados en el periodo 2000-2009	14
2.2.1. Documento CONPES 3086 de 2000: Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria	14
2.2.2. Documento CONPES 3277 de 2004: Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios	15
2.2.3. Documento CONPES 3412 de 2006: Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios - seguimiento del CONPES 3277	15
2.2.4. Documento CONPES 3575 de 2009: Seguimiento y ajuste a la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios	16
3. MARCO CONCEPTUAL	17
4. DIAGNÓSTICO	19
4.1.Eje 1: Condiciones penitenciarias y carcelarias a nivel nacional	22
4.1.1. Infraestructura y dotación penitenciaria y carcelaria	22
4.1.2. Infraestructura de atención sanitaria y saneamiento básico.....	25
4.1.3. Competencias del personal del sistema penitenciario y carcelario	27
4.1.4. Tecnologías de la información y las comunicaciones.....	28
4.1.5. Herramientas tecnológicas para la vigilancia, control, monitoreo y desarrollo virtual de audiencias	29
4.1.6. Condiciones de reclusión de miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad	32
4.2.Eje 2: Política criminal y sistema penitenciario y carcelario.....	34
4.2.1. Expansión excesiva del derecho penal	37
4.2.2. Población sindicada y condenada	41
4.2.3. Criminalidad intramuros	43
4.2.4. Tratamiento penitenciario integral y resocialización	44
4.3.Eje 3. Relaciones nación-territorio y promoción de las APP	49

4.3.1. Responsabilidades de los entes territoriales.....	49
4.3.2. Participación de sector privado en establecimientos penitenciarios y carcelarios...	52
5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA	56
5.1. Objetivo General	56
5.2. Objetivos Específicos.....	56
5.2.1. Generar las condiciones de infraestructura física, sanitaria, tecnológica y humana que permitan el cumplimiento de los fines del sistema penitenciario y carcelario en condiciones de dignidad humana para los reclusos.	56
5.2.2. Armonizar la política penitenciaria y carcelaria como parte integral de la política criminal con miras al cumplimiento del fin resocializador de la pena.	56
5.2.3. Promover la articulación de las entidades territoriales y del sector privado con el Gobierno nacional para solventar las necesidades del sistema penitenciario y carcelario	56
5.3. Implementación de los ejes estratégicos: plan de acción.....	57
5.3.1. Condiciones del sistema penitenciario y carcelario respetuosas de los derechos humanos.....	58
5.3.2. Política criminal y penitenciaria racional, eficaz y coherente	63
5.3.3. Articulación de la nación con las entidades territoriales y el sector privado	70
5.3.4. Resultados generales esperados de la implementación de la política	74
5.4. Seguimiento	76
5.5. Financiamiento	76
6. RECOMENDACIONES	78
7. BIBLIOGRAFÍA	82
8. ANEXOS	87

SIGLAS Y ABREVIACIONES

APP	Asociaciones Público Privadas
AFIS	Sistema Automatizado de Identificación Dactilar
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCV	Cuerpo de Custodia y Vigilancia
CISPA	Comisión Interinstitucional de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio
DDS	Dirección de Desarrollo Social, DNP
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, DNP
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible, DNP
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DNP
DJSG	Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, DNP
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EPAMS	Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad
EPAMSCAS	Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad
EPC	Establecimiento Penitenciario y Carcelario
EPMSC	Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario
ERON	Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional.
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, Inversión social y Lucha contra el Crimen Organizado
FUT	Formulario Único Territorial
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
M.P.	Magistrado Ponente
OAJ	Oficina Asesora Jurídica, DNP
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión del SGR
PPL	Población Privada de Libertad
SGR	Sistema General de Regalías
SISIPEC	Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, Colombia cuenta con 137 establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON)¹ con una población de más de 118.000 reclusos, a pesar de que su capacidad es inferior a los 78.000 cupos. Aunado a la elevada tasa de hacinamiento², que supera el 52%, muchos de los centros de reclusión no cuentan con la infraestructura básica para garantizar el efectivo cumplimiento de los fines de la pena en condiciones de dignidad humana.

La insuficiente infraestructura para cumplir con los fines resocializadores de la pena y la situación de hacinamiento en los centros de reclusión del país, no son situaciones nuevas. Desde el año 2000, el Gobierno nacional ha venido elaborando un marco de política pública dirigido a enfrentar los principales retos del modelo penitenciario. Mediante los documentos CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009, se definieron intervenciones orientadas a solventar la grave situación institucional, social y humanitaria de los centros de reclusión nacionales mediante la ampliación de la oferta penitenciaria. Dichas estrategias se acompañaron de estudios que buscaron implementar las reformas necesarias para hacer frente a la crisis.

Los problemas del sistema penitenciario en Colombia, sin embargo, no pueden ser reducidos a la inexistencia de una oferta suficiente en materia de cupos. Por el contrario, deben ser entendidos de manera integral, es decir, proponiendo soluciones que respondan al agregado de falencias que presenta el sistema, las cuales en parte se derivan de la desarticulación entre la política penitenciaria y la política criminal, y que impiden que mediante la privación de la libertad se cumplan los fines de la pena.

La política penitenciaria en Colombia debe centrarse en mejorar las condiciones de los condenados con el objeto de que estos puedan resocializarse en condiciones dignas, con propuestas que se articulen de manera armónica con una política criminal más enfocada hacia una administración de justicia eficiente, que no sólo involucre a las entidades del orden nacional sino también a las autoridades municipales y departamentales.

Como resultado de lo anteriormente señalado, es importante destacar que el presente documento CONPES identifica los principales problemas del sistema penitenciario y carcelario y propone acciones bajo un enfoque de política criminal integral, articulando una serie de medidas que persigan que los cupos existentes y aquellos que se creen a futuro,

¹ Estas edificaciones están destinadas para que las personas privadas de la libertad cumplan su pena y logren una adecuada resocialización. Sin embargo, estos establecimientos no pueden ser entendidos como simples espacios para la habitabilidad de las personas privadas de la libertad, sino que además deben contar con unas condiciones adecuadas que permitan el cumplimiento del fin resocializador de la pena.

² La tasa de hacinamiento se define como la relación entre el número de personas privadas de la libertad y el número de cupos carcelarios disponibles.

cumplan con las mínimas condiciones para garantizar el cumplimiento de los fines resocializadores de la pena en condiciones de dignidad humana.

Este documento CONPES presenta, aparte de la (i) introducción, (ii) los antecedentes jurídicos y de política pública sobre la materia; (iii) un breve marco conceptual; (iv) un diagnóstico de la situación penitenciaria y carcelaria en Colombia, en el que se categorizan las problemáticas del modelo en tres ejes: a) condiciones penitenciarias y carcelarias en Colombia, b) política criminal y sistema penitenciario y carcelario, y c) relación del sistema con las entidades territoriales y con el sector privado; (v) la definición de la política, la cual incluye el objetivo general y los objetivos específicos formulados a partir de los ejes estratégicos señalados, y un plan de acción, de financiamiento y de seguimiento; y, finalmente, (vi) presenta una serie de recomendaciones.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Esta sección presenta los elementos normativos, jurisprudenciales y de política pública relevantes para la formulación de la política penitenciaria y carcelaria planteada en este documento. Para llevar a cabo lo anterior, la presente sección se divide en dos. En una primera instancia, se identifican las normas nacionales, internacionales y la jurisprudencia que enmarca y sustenta la política propuesta; y posteriormente, se presenta brevemente el estado de la política pública relacionada con las condiciones de habitabilidad de los internos.

2.1. Marco normativo

En este aparte se presentará brevemente el marco normativo que regula el sistema penitenciario y carcelario en Colombia, así como las disposiciones internacionales sobre la materia.

2.1.1. Normativa nacional

El fundamento constitucional a partir del cual se elabora toda la política criminal y penitenciaria en Colombia se encuentra en el artículo 12 de la Constitución Política que establece que ninguna persona podrá ser sometida a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. También se deben tener en cuenta los artículos 28, 29 y 32 de la Constitución que reconocen la libertad para todas las personas, determinan las garantías que les asisten en el evento de ser detenidas y juzgadas y prohíbe las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

En este mismo sentido, se pronunció la Comisión Asesora de Política Criminal, la cual además reconoce la estrecha relación que existe entre la política criminal en general y las disposiciones contenidas en la Carta Política³.

Frente a las leyes de carácter ordinario, el principal instrumento que regula el sistema penitenciario y carcelario es el Código Penitenciario y Carcelario establecido por la Ley 65 de 1993, modificado parcialmente por la Ley 1709 de 2014.

Como desarrollo reglamentario del Código Penitenciario y Carcelario se expidió la Resolución 7302 de 2005 por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), a través de la cual se expiden pautas para la atención integral y el tratamiento penitenciario. En esa misma línea se encuentra la Resolución 3190 de 2013 de la misma entidad, por medio de la cual se determinan y reglamentan los programas de trabajo, estudio y enseñanza válidos para evaluación y certificación de tiempo para la redención de penas en el sistema penitenciario y carcelario.

Existen otros decretos y acuerdos relevantes que regulan las actividades de algunas entidades que hacen parte del sistema penitenciario y carcelario en Colombia. Antes de exponerlos, es necesario mencionar que el sector de la Justicia y del Derecho, encabezado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y encargado de la política criminal y penitenciaria, se compone, entre otras, por dos entidades especializadas en servicios penitenciarios y carcelarios: (i) el INPEC; y la (ii) Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC). A cargo del INPEC se encuentra la prestación de los servicios de tratamiento penitenciario, atención básica y seguridad en los 137 ERON del país organizados en seis regionales: Central, Occidente, Norte, Oriente, Noroeste y Viejo Caldas. Por su parte, la USPEC se concentra en el suministro de bienes, la prestación de servicios e infraestructura, y en brindar el apoyo logístico y administrativo requerido para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios.

A continuación se mencionan los decretos y acuerdos por entidad del sistema penitenciario y carcelario:

³ Puntualmente declara: “Por esos vínculos estrechos de la política criminal con los procesos de criminalización y con el derecho penal, es natural que los principios normativos que enmarcan la política criminal se encuentren a su vez estrechamente vinculados a los principios propios del derecho penal, el cual hunde sus raíces en la Constitución y en los tratados de derechos humanos, pues el derecho penal, como lo ha señalado la Corte Constitucional, a pesar de una cierta libertad de configuración del legislador democrático, es un derecho altamente constitucionalizado ‘porque tanto en materia sustantiva como procedimental, la Carta incorpora preceptos y enuncia valores y postulados –particularmente en el campo de los derechos fundamentales– que inciden de manera significativa en el derecho penal y, a la vez, orientan y determinan su alcance” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012).

- Ministerio de Justicia y del Derecho: Decreto 2897 de 2011 por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.
- INPEC: Acuerdo 0011 de 1995, por el cual se expide el reglamento general al cual se sujetarán los reglamentos internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Decreto 407 de 1994, por el cual se establece el régimen de personal del INPEC. Decreto 4151 de 2011 por medio del cual se reestructura el INPEC.
- USPEC: Decreto 4150 de 2011, por el cual se crea esta entidad, se determina su objeto y estructura. El INPEC y el USPEC son entidades adscritas al Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Escuela Penitenciaria Nacional: Decreto 4151 de 2001, citado arriba.
- Ministerio de Salud y Protección Social: Decreto 4107 de 2011, por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF): Decreto 0987 de 2012, por el cual se modifica la estructura del ICBF y se determinan las funciones de sus dependencias. La norma también menciona que hacen parte del sistema penitenciario carcelario las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema.

En cuanto al orden territorial, los departamentos, distritos y municipios tienen la facultad de crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar administrativamente, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenas por contravenciones (artículo 17 de la Ley 65 de 1993).

Además de las normas que regulan directamente el sistema penitenciario carcelario, existen otras que impactan en el mismo y deben ser tenidas en cuenta en segundo orden. En este grupo de normas están aquellas que buscan alternativas a la reclusión intramural como la Ley 415 de 1997 sobre alternatividad en la legislación penal y penitenciaria y descongestión de establecimientos carcelarios; la Ley 750 de 2002 sobre prisión domiciliaria y trabajo comunitario de la mujer cabeza de familia; la Ley 1142 de 2007, reglamentada por el decreto 177 de 2008 sobre seguridad electrónica como pena sustitutiva de prisión; la Ley 1121 de 2006 sobre la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo; la Ley 1453 de 2011 en materia de seguridad ciudadana; y la Ley 1474 de 2011 sobre el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

En relación a las normas que impactan al sistema penitenciario y carcelario, la implementación de leyes para contrarrestar la delincuencia ha generado un considerable incremento del número de personas privadas de la libertad en el país y, dada la limitada

infraestructura, el consecuente desmejoramiento de la calidad de vida dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios (sección 4.2.1).

La Ley 1709 de 2014, para modificar algunos artículos de la Ley 65 de 1993, identifica que, de la relación existente entre las personas privadas de la libertad y el Estado, se desprende el deber jurídico positivo de velar por la posibilidad efectiva de resocialización a partir de la generación de condiciones dignas de reclusión, y en tal medida, define una serie de medidas encaminadas a garantizar tal propósito.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación*, en el marco del capítulo de Seguridad justicia y democracia para la construcción de paz, señala como tema prioritario la necesidad de contar con una política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo, a partir de la cual se tracen las líneas de acción requeridas para el fortalecimiento de la política penitenciaria y carcelaria en favor de la dignidad humana y la resocialización.

2.1.2. Jurisprudencia nacional

En 1998 la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional, mediante la Sentencia T-153, al considerar que la afectación de los derechos de las personas privadas de la libertad no sólo se centra en la situación de hacinamiento, sino que esta conculcación se extiende a “las condiciones de sobrepoblación, tales como el trabajo, la educación, la alimentación, la salud, la familia, la recreación, etc. En efecto, los puestos de trabajo y de educación son escasos en relación con la demanda sobre ellos”.

Al respecto la Corte indicó: “las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc.”⁴

⁴ En respuesta a esta declaratoria, el Gobierno Nacional adoptó una serie de medidas tendientes a solucionar la difícil situación que enfrentan los establecimientos de reclusión del orden nacional, tales como: (i) la elaboración de diferentes planes de construcción y refacción de los centros de reclusión con el fin de garantizar la habitabilidad y las condiciones de vida digna de los reclusos; (ii) la incorporación de partidas presupuestales al Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de realizar la construcción de centros de reclusión con características especiales para albergar personas privadas de la libertad pertenecientes a la fuerza pública; (iii) la separación de sindicados y condenados a través de la creación de centros carcelarios y penitenciarios, y (iv) la adopción de las medidas necesarias para garantizar el orden público y el respeto de los derechos fundamentales de los internos.

Adicionalmente, es preciso destacar otras sentencias de la Corte Constitucional que han abordado la problemática penitenciaria y carcelaria en Colombia, a saber:

- Sentencia C-394 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Trabajo carcelario y expedición de reglamento general del INPEC.
- Sentencia C-184 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Constitucionalidad de colonias agrícolas.
- Sentencia T-296 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Reitera la exigencia constitucional de otorgar un trato digno a la población carcelaria.
- Sentencia T-257 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Deficiencia en atención médica, numerosos trámites administrativos y dificultades para acceder al estudio o trabajo.
- Sentencia C-1510 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Planeación y organización del trabajo del INPEC.
- Sentencia C-157 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Derechos del niño en establecimiento carcelario y permanencia de hijos de las internas.
- Sentencia T-690 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Derechos a alimentación, agua, vestuario, utensilios de higiene, celda, condiciones de higiene, salubridad, seguridad, servicios sanitarios, asistencia médica y descanso nocturno, entre otros.
- Sentencia T-213 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Establece que el INPEC está obligado a sustentar las causas que motivaron el traslado de un interno de su correspondiente establecimiento de reclusión.
- Sentencia T-286 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub. Define el tratamiento penitenciario.
- Sentencia C-227 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub. Régimen de visitas en Código Penitenciario y Carcelario.

Finalmente, en la Sentencia T-388 de 2013, la Corte Constitucional declaró nuevamente el estado de cosas inconstitucional afirmando que este “tiene una de sus principales causas en dificultades y limitaciones estructurales de la política criminal en general a lo largo de todas sus etapas, no solamente en su tercera fase: la política carcelaria (...). Existen indicios y evidencias del recurso excesivo al castigo penal y al encierro, lo cual genera una demanda de cupos para la privación de la libertad y de condiciones de encierro constitucionalmente razonables, que es insostenible para el Estado”.

Como puede notarse sin dificultad, las disposiciones legales que impactan el sistema penitenciario y carcelario son diversas. Es por eso que, nuevamente, resulta indispensable que todas ellas se articulen bajo una política criminal integral y coherente.

2.1.3. Normatividad internacional

Entre los instrumentos internacionales que tienen relación con el sistema penitenciario y carcelario se encuentran: las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, llevado a cabo en Ginebra en 1955; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José de Costa Rica en 1969; y finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, en el cual se consagra el carácter excepcional de la detención preventiva.

2.2. Política pública: documentos CONPES aprobados en el periodo 2000-2009

Frente al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los internos, que conlleva *per se* el respeto de sus derechos fundamentales, el Gobierno nacional concentró sus esfuerzos en la construcción de establecimientos de reclusión. En consecuencia, en el periodo 2000-2009 se expidieron cuatro documentos CONPES (3086 de 2000; 3277 de 2004; 3412 de 2006 y 3575 de 2009), con el fin de mejorar la mencionada infraestructura carcelaria. A continuación se presenta de manera general el objetivo de cada uno de los estos documentos, se identifican los planes sobre los cuales se desarrolló la propuesta, y finalmente, el presupuesto que se invirtió para cada uno de ellos.

2.2.1. Documento CONPES 3086 de 2000: Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria⁵

Su objetivo central fue la ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. En particular, se adelantaron fundamentalmente tres líneas de acción: (i) se elaboró un plan de ampliación de la infraestructura; (ii) se estableció la necesidad de implementar un programa de obras para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de los centros de reclusión; y (iii) se previó la realización de un estudio para determinar la capacidad de los diferentes centros penitenciarios y sus condiciones físicas.

El presupuesto destinado para llevar a cabo dichas actividades fue de \$363,4 mil millones, discriminados por vigencias de la siguiente forma: año 2000, 67,5 mil millones de pesos; año 2001, 126,8 mil millones de pesos; año 2002, 169,1 mil millones de pesos. La

⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3086.pdf>.

meta de este documento era generar 20.828 cupos nuevos y ampliar la infraestructura existente en 3.800 cupos.

2.2.2. Documento CONPES 3277 de 2004: Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios⁶

El objetivo central de este documento fue la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Mediante un ambicioso proyecto de construcción de nuevos centros de detención, de ampliación y de mejoramiento de los existentes, se proyectó la ampliación total de la oferta carcelaria nacional en 24.291 nuevos cupos. Adicionalmente, se definió que las fuentes de los ingresos del presupuesto nacional que se utilizarían para cubrir los pagos, se debía calcular con cargo a las vigencias futuras que provendrían de fondos especiales (Ley 55 de 1985 y Ley 66 de 1993) y del rendimiento o liquidación de los bienes que hacen parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO).

El monto de recursos presupuestados para adelantar la propuesta contenida en el documento CONPES equivalían a un total de 562,5 mil millones de pesos distribuidos así: 530,3 mil millones de pesos corresponderían al plan de construcción, dotación y mantenimiento de los proyectos durante un período de diez años (por concesión); y 32,2 mil millones de pesos, equivalentes al costo de los proyectos de ampliación, adecuación y dotación.

2.2.3. Documento CONPES 3412 de 2006: Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios - seguimiento del CONPES 3277⁷

Este documento planteaba como objetivo principal el ajuste a la estrategia de expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios en seguimiento al CONPES 3277 de 2004. Se señaló que era económicamente más favorable ejecutar los proyectos a través de contrato de obra pública en vez de concesión, de acuerdo con estudios de pre-inversión, de estructuración financiera, y las condiciones fiscales. De igual manera, se sugirió que el plan de Construcción, Dotación y Mantenimiento adquiriera la connotación de Plan de Construcción y Dotación puesto que el mantenimiento (al igual que la operación) se asumiría con la apropiación corriente de cada vigencia. Finalmente, contempló la construcción de 11 establecimientos de reclusión definidos en la etapa inicial de la estrategia prevista en el CONPES 3277: Ibagué (2.700 cupos), Cartagena (1.600 cupos), Jamundí (4.000 cupos), La Picota (3.200 cupos), Medellín (2.100 cupos), Puerto Triunfo (1.200

⁶ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3277.pdf>

⁷ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3412.pdf>

cupos), Cúcuta (1.200 cupos), Guaduas (2.600 cupos), Acacias (800 cupos), Yopal (800 cupos) y Florencia (1.400 cupos), con un plazo de construcción de entre 18 y 24 meses.

El plan contempló un presupuesto de 972.293 millones de pesos bajo la modalidad de obra pública (cifra que incluía la construcción, dotación e interventoría de los centros penitenciarios y carcelarios, y los costos de financiación de la obra).

2.2.4. Documento CONPES 3575 de 2009: Seguimiento y ajuste a la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios⁸

Dado el avance en la ejecución de las obras (con excepción del ERON de Cartagena), los recursos invertidos y el cumplimiento del fallo de la Corte Constitucional sobre el “estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria”, la estrategia fue ajustada desde tres componentes:

1. Ampliación de los cronogramas de entrega y entrada en funcionamiento de las obras de los 11 establecimientos de reclusión definidos en la etapa inicial de la estrategia prevista en el CONPES 3277.

2. Ampliación del número de cupos finales a ser entregados al INPEC, respecto a los previstos en el CONPES 3412 de 2006 (1.103 cupos más).

3. La modificación de los montos aportados por las diferentes fuentes de financiación y la adición a los recursos establecidos en el CONPES 3412, señalando las causas de los mayores costos en la ejecución de las obras previstas en la estrategia.

El costo del Plan de Construcción y Dotación a marzo de 2009 significó un esfuerzo presupuestal de 997.998 millones de pesos, lo que implicó un aumento del valor total de la construcción de los 11 establecimientos de reclusión en 119.422 millones de pesos (14,94% adicional).

Del análisis de los documentos CONPES citados, es posible concluir que la política pública en materia penitenciaria y carcelaria, hasta ahora, ha tenido un mínimo común denominador: su enfoque se ha reducido esencialmente a la ampliación de la oferta de cupos de reclusión en los establecimientos del sistema penitenciario y carcelario. Consecuentemente, se han invertido recursos prioritariamente en la construcción, mejoramiento y adaptación de los centros de reclusión. Así mismo, es notable que las soluciones planteadas para los problemas penitenciarios y carcelarios no han contado con la concurrencia de otras entidades y sectores diferentes al sector justicia.

Por su parte, del análisis normativo y jurisprudencial presentado, se colige la necesidad de articular la política penitenciaria con la política criminal, bajo los principios contenidos

⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3575.pdf>

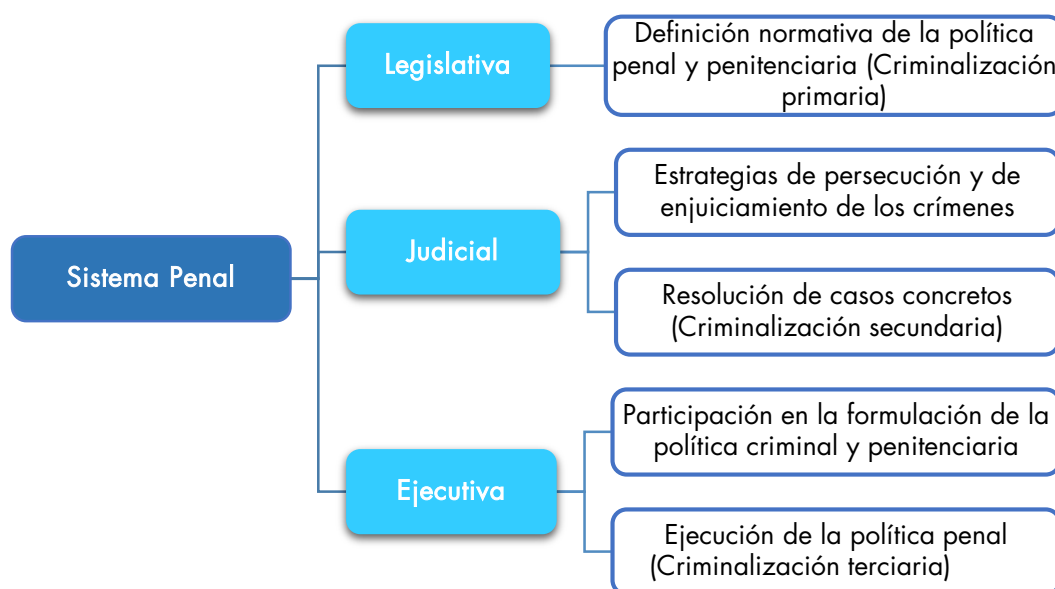
en la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por Colombia en materia de protección de los Derechos Humanos.

En consecuencia, resulta necesario reformular la política penitenciaria y carcelaria en Colombia entendiéndola como parte integral de una política criminal eficaz y coherente que promueva la articulación de esfuerzos administrativos y financieros encaminados hacia el efectivo cumplimiento de los fines constitucionales de la pena. Dichos fines no se cumplen con el mero aumento de la oferta carcelaria, sino garantizando que, en condiciones de dignidad humana, una persona privada de la libertad se pueda resocializar y reincorporar a la sociedad civil.

3. MARCO CONCEPTUAL

La política penitenciaria tiene como objetivo, generar las condiciones adecuadas para que las personas que son condenadas cumplan efectivamente una sanción privativa de la libertad y que, a través del tratamiento penitenciario, logren su reintegración social. Mientras que la política carcelaria, se ocupa de velar por la garantía de los derechos de la población detenida preventivamente. Desde esta perspectiva, si bien existe un aparente divorcio entre la política penitenciaria y la política carcelaria, es necesario entenderlas bajo una visión holística de la política criminal en general y así, promover su interacción con el objeto de lograr el cumplimiento de los fines constitucionales de la pena y del derecho penal.

Figura 1. Relación entre las ramas del poder público en el marco del Sistema Penal Colombiano



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014.

Se entiende que la política criminal, en lo que respecta el funcionamiento del sistema penal se asocia con tres procesos (ver Figura 1): el de la criminalización primaria, proceso en el cual, desde el legislativo, se definen las conductas que serán sancionadas penalmente; el de la criminalización secundaria, en el marco de poder judicial, en donde se investiga y determina la responsabilidad penal de un ciudadano; y la criminalización terciaria que consiste en “la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un crimen, que es la fase de ejecución penitenciaria” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012).

Resulta igualmente predicable de la política penitenciaria, la caracterización de la política criminal como reactiva, carente de una visión garantista de los derechos humanos, y excesivamente represiva⁹. Estas características de la política criminal, en el último tiempo se han visto asociadas con el fenómeno de la expansión excesiva del derecho penal, la cual se evidencia en un aumento indiscriminado de delitos, abriéndole espacio a un modelo penal retributivo y dejando de lado la función resocializadora y restauradora de la justicia.

En el actual modelo penal la idea del castigo prevalece frente a la idea de la prevención del crimen. Esta situación conlleva a una inevitable afectación del modelo de justicia, teniendo consecuencias no sólo en la sostenibilidad institucional y financiera del sistema, sino también, y en lo que concierne actualmente, la capacidad real del sistema carcelario y penitenciario de cumplir con sus objetivos.

En ese orden de ideas, la política penal debería hacer un uso racional de la privación de la libertad intramural (tanto frente a la detención preventiva, como a la ejecución de la sanción), y emplear medidas alternativas a esta. Aunado a lo anterior, la política criminal debe diseñar estrategias de prevención del delito, considerar la aplicación de sanciones alternativas, buscar mecanismos de resolución de conflictos novedosos y fortalecer el sistema en aquellos aspectos en los que las demás opciones no se puedan llevar a cabo¹⁰.

Así las cosas, resulta indispensable que la política penitenciaria y carcelaria se entienda como parte de la política criminal general, y en este sentido se articulen tanto en sus metas como objetivos. Esta relación armónica y coherente permitirá no sólo garantizar en debida forma la aplicación de los principios constitucionales que subyacen a la justicia penal, sino también aumentar sus índices de eficacia y eficiencia.

La política penitenciaria y carcelaria debe también incluir la interacción entre los diferentes actores estratégicos que deberían intervenir en el diseño y puesta en marcha de los programas y proyectos referentes a los centros de reclusión. Así, se requiere (i) una mayor

⁹ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013.

¹⁰ Estos temas serán abordados en el documento CONPES de política criminal contemplado en el plan de acción y seguimiento de este documento (Anexo A).

participación de las entidades del orden nacional (articulación y esfuerzos intersectoriales) y territorial; y (ii) explorar la posibilidad de avanzar en asociaciones público privadas (APP).

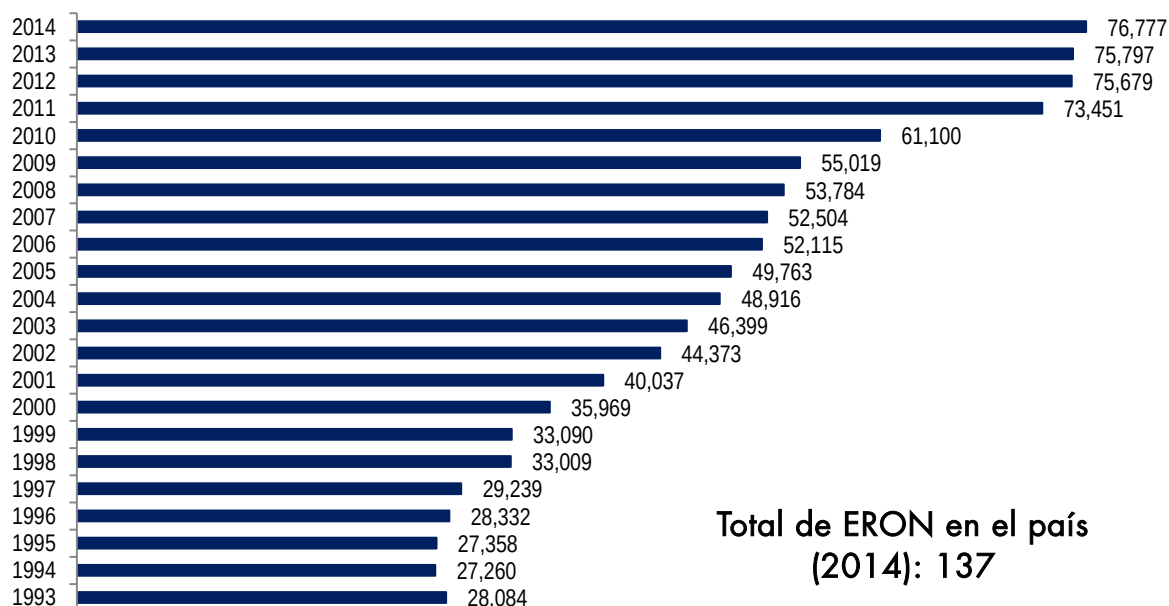
4. DIAGNÓSTICO

Redefinir el enfoque de la política penitenciaria y carcelaria en Colombia, requiere conocer y entender lo que hasta el momento ha sucedido. Del análisis de los diferentes documentos CONPES sobre la materia, se puede concluir que el enfoque de la política se ha concentrado en satisfacer la demanda por cupos en las prisiones mediante la creación de nuevos centros de reclusión o el mejoramiento y adecuación de los existentes. No obstante lo anterior, y contrario a las proyecciones que sustentaban los mismos documentos, las soluciones basadas exclusivamente en la gestión de la infraestructura física resultaron insuficientes.

El Gráfico 1 muestra que durante el periodo 1993-2014, el número de cupos habilitados aumentó en 173,39%. Sin embargo, como se evidencia en el Gráfico 2, durante este mismo periodo la población privada de la libertad (PPL) creció en una proporción muy superior a la de cupos habilitados (315,39%).

El presupuesto de los mencionados planes de ampliación y mejoramiento de la infraestructura carcelaria, representó el 91,06% del presupuesto total de los proyectos de inversión del sector para el periodo comprendido entre 2002 y 2014. Esta cifra contrasta con el 1,96% dedicado a los programas dirigidos hacia la resocialización de los reclusos, el mejoramiento de los sistemas de información o el fortalecimiento institucional (ver Tabla 1).

Gráfico 1. Cupos carcelarios a nivel nacional, 1993-2014



Fuente: Elaborado por DNP (2015) con base en los datos de SISPEC, INPEC y USPEC, 2014.

Las cifras reportadas en la Tabla 1 permiten concluir que el presupuesto se ha concentrado principalmente en solventar problemas de infraestructura física, descuidando otra serie de inversiones estratégicas dentro de un marco de política penitenciaria integral, es decir articulada con la política criminal.

Tabla 1. Inversión sector justicia y del derecho, 2002-2015

Categoría de inversión	Apropiación Millones de pesos constantes de 2015	Participación porcentual (%)	Tasa de crecimiento (%)	Porcentaje de ejecución (%)
Infraestructura – ERON	3.347.727	91,09	28,30	63,06
Equipamiento y dotación	255.184	6,94		65,59
Gestión y sistemas de información	40.221	1,09	-35,92	53,50
Fortalecimiento para la resocialización	22.229	0,60	-100	42,33
Fortalecimiento institucional	9.845	0,27		33,35
Total	3.675.206	100	27,34	62,71

Fuente: Elaborado por DNP (2015) con base en los datos de SUIFP (2015).

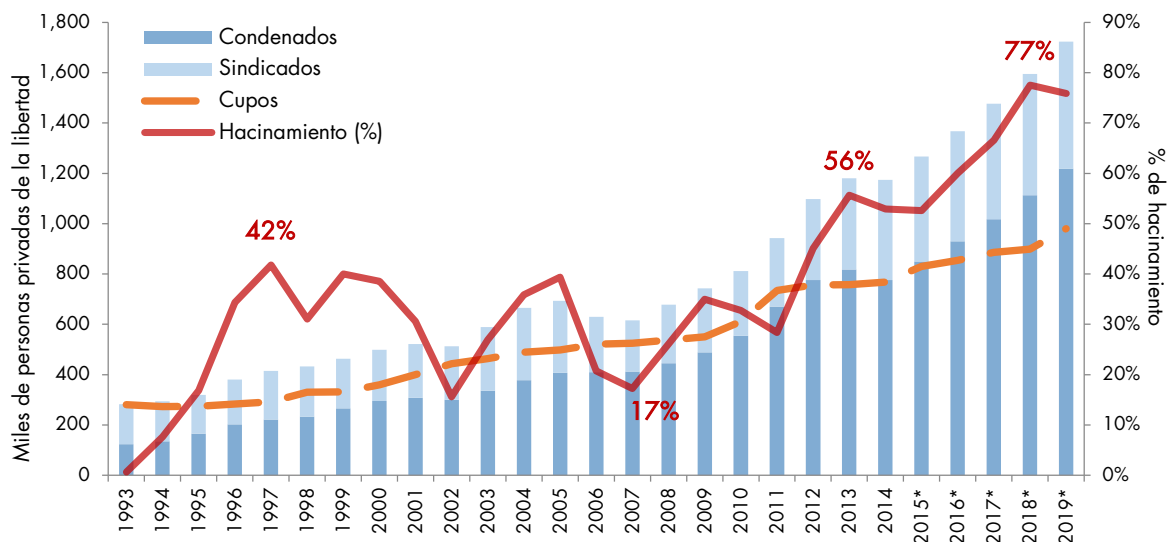
El problema de las prisiones en Colombia no se resuelve únicamente creando nuevos cupos. Se resuelve implementando medidas que garanticen la inflexión en la tendencia expansionista de la población reclusa y la consecuente liberación de los cupos existentes. De nada sirve construir nuevos centros penitenciarios si no se atienden otra serie de factores que tienen un impacto directo en la política carcelaria y penitenciaria. Ejemplos de estos factores son: la hiperinflación normativa, la inaplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad, la implementación de programas de resocialización y acompañamiento a los reclusos durante y después de su detención, la ausencia de una articulación entre las autoridades nacionales y las entidades territoriales, entre otros.

Además de representar una visión miope del problema, enfocar la política penitenciaria exclusivamente en la ampliación de la oferta de cupos, puede resultar fiscalmente inviable e inconveniente. Al analizar las tendencias en la PPL, se puede notar un incremento de la población reclusa, tanto sindicada como condenada. Dicho aumento, al margen de las razones por las cuales se produce (las cuales también deberán ser objeto de análisis dentro de un marco amplio de política criminal), convierte en inocuos todos los esfuerzos de inversión dirigidos a la construcción y adecuación de nuevos centros de reclusión. Como consta en la proyección presentada en el Gráfico 2, si la tendencia de crecimiento en la PPL se mantiene,

a pesar de la creación de nuevos cupos, la tasa de hacinamiento podría pasar de un 52,9% a un 77,25% en 2019.

Si se tiene en cuenta que el promedio anual de crecimiento de la PPL durante el periodo 1993-2014 fue de 9,43% para la población condenada y 4,91% para la población sindicada, y suponiendo que dicha tendencia se mantenga, el número de personas reclusas pasaría de 117.389 en 2014 a 172.324 en 2019 (correspondiente a 50.518 sindicados y 121.806 condenados). Esta cifra resulta preocupante, ya que según los planes de inversión del sector, se entregarán 11.843 nuevos cupos (además de los que se puedan estructurar mediante APP), en el próximo cuatrienio, los cuales resultan insuficientes ante la demanda proyectada.

Gráfico 2. Diagnóstico y proyección de cupos y situación jurídica de la PPL 1993-2019



Fuente: Elaborado por DNP (2015) con base en datos del SISPEC, el INPEC y la USPEC (2015).

Supuestos: (i) Durante el 2015-2019, la USPEC tiene planeado generar 11.843 cupos con una inversión de \$667.223 millones; (ii) Crecimiento promedio de la población sindicada de 9,43% en 1993-2014; (iii) Crecimiento promedio de la población condenada de 4,91% en 1993-2014.

Dado el notable y demostrado enfoque que hasta el momento la política penitenciaria y carcelaria ha exhibido (expansión de la demanda de cupos para hacer frente al incremento en el número de reclusos), las preocupantes tasas de hacinamiento en las prisiones, y la ineffectividad de dicho enfoque para atender de manera integral el problema en cuestión, este documento propone abordar la política pública penitenciaria a partir de tres ejes estratégicos que permitan atender el problema integralmente.

El primer eje, se refiere a las condiciones generales en las prisiones, atendiendo la carencia de una infraestructura que logre satisfacer de manera adecuada las necesidades de

la demanda penitenciaria. Se debe entender la noción de infraestructura en sentido amplio. Es decir, abordando no sólo los problemas referentes a los cupos en los centros de reclusión, sino también todas las necesidades en materia de atención sanitaria y saneamiento básico, tecnológica y de capacidad humana. Este primer eje estratégico engloba las propuestas sobre las adecuaciones requeridas para atender las problemáticas actuales sobre hacinamiento, condiciones de vida digna de los reclusos y capacidad técnica y operativa para la gestión adecuada de los centros penitenciarios.

El segundo eje busca integrar y armonizar la política penitenciaria y la criminal. Para esto, establecer una unidad teleológica entre la pena y el desarrollo de los programas en los centros de reclusión es crucial, así mismo lo es el uso de mecanismos alternativos a la privación de la libertad como herramientas útiles del derecho penal. Igualmente, para el desarrollo de este eje es importante tener en cuenta que no se puede desligar el éxito de la política penitenciaria con la adecuada reconceptualización de los objetivos del derecho penal y su gestión a partir de la racionalización normativa, el diseño de planes de resocialización y reintegración que prevengan la reincidencia de los reclusos, y la prevención del crimen dentro y desde las cárceles.

Finalmente, el tercer eje estratégico hace referencia a la integración de los diferentes actores que intervienen o deberían intervenir en el diseño, planeación y operación de los planes y proyectos derivados de la política penitenciaria. Más concretamente, se precisa redefinir las relaciones entre agencias de la nación, las relaciones entre la nación y el territorio, así como promover las relaciones entre el sector público y el privado.

La integración de los tres ejes estratégicos, anteriormente planteados, permite reorientar la política penitenciaria hacia una visión integral y articulada con la política criminal, centrada en la adecuación básica del sistema a las necesidades actuales pero también enfocando los esfuerzos hacia el cumplimiento efectivo de los fines de la pena y del derecho penal en general.

En este contexto, primero se realizará un diagnóstico sobre los componentes de cada uno de los ejes; y en un segundo momento (Sección 5), se plantearán las estrategias de política pública y el correspondiente plan de acción y seguimiento para enfrentar los problemas identificados en el siguiente diagnóstico.

4.1. Eje 1: Condiciones penitenciarias y carcelarias a nivel nacional

4.1.1. Infraestructura y dotación penitenciaria y carcelaria

Con respecto a la infraestructura actual, se identifica que a la fecha, Colombia cuenta con 137 ERON, los cuales se categorizan en tres tipos de acuerdo con los años de construcción y características de los mismos, según se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2. Categorización de ERON

Generación	Cantidad	Cualidades
Primera	121	Construidos antes de la década de 1990, en los que se alberga el 62% de la PPL. Suelen tener redes eléctricas e hidrosanitarias con frecuentes fallas, deterioro de los muros, alumbrado y alojamiento, espacios inadecuados en los ranchos, áreas de sanidad y garitas.
Segunda	6	Construidos a finales de la década de 1990 y comienzos del 2000. Alberga 11% de la PPL. Por su diseño han ofrecido mejores condiciones de operación y funcionamiento, sin embargo, persisten problemáticas de infraestructura y operatividad generadas principalmente por la falta de mantenimiento preventivo y correctivo, así como del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CCV), administrativo y para las actividades de tratamiento de las PPL.
Tercera	10	Construcciones de la última década, en los que se ubica el 27% de la PPL y cumplen con las características técnicas requeridas.

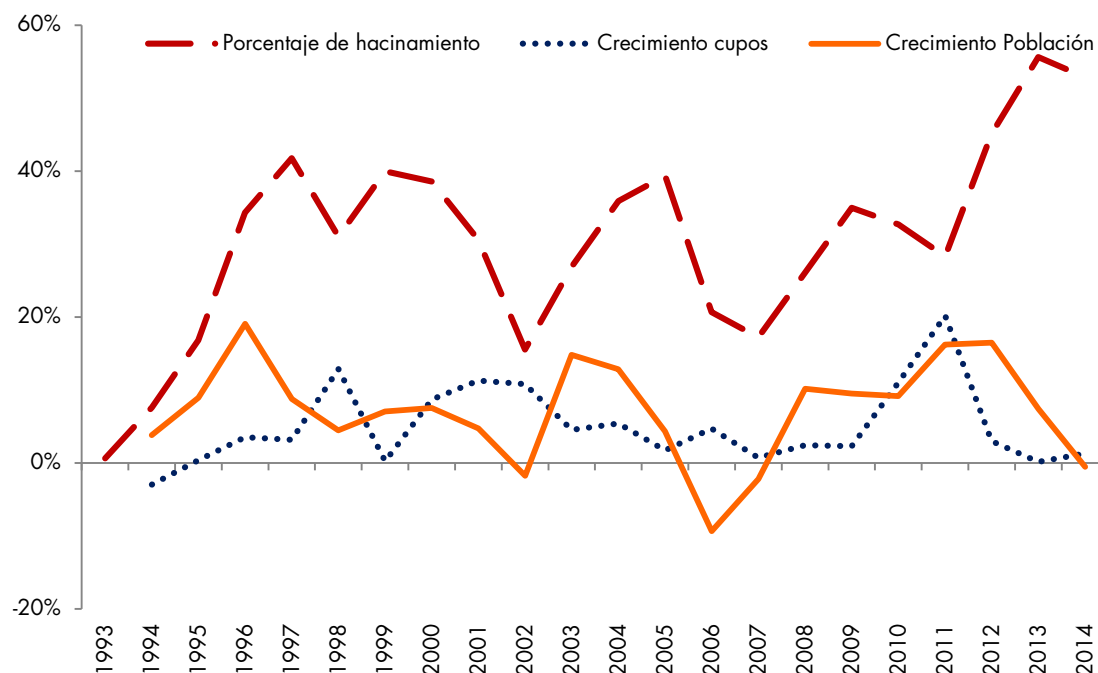
Fuente: INPEC, 2014.

En los últimos 15 años han sido construidos 16 nuevos establecimientos de reclusión en Popayán, Acacias, Valledupar, Combita, La Dorada, Girón, Cúcuta, Yopal, Florencia, Medellín, Guaduas, Bogotá, Ibagué, Jamundí y Puerto Triunfo, que aportaron 37.199 cupos al sistema penitenciario y carcelario nacional. Si bien se ha hecho énfasis en la insuficiencia de la política de ampliación de cupos para enfrentar las necesidades del sistema penitenciario y carcelario, es necesario resaltar que los esfuerzos de los últimos años han generado casi un 50% de los cupos actualmente disponibles, sin embargo, a pesar de la significativa ampliación de la oferta, el sistema aún presenta una tasa de hacinamiento cercana al 53% (en el **Anexo B** se presenta el nivel de hacinamiento por ERON).

En relación a la sobrepoblación carcelaria, se destacan los picos que se presentaron en 1997, 2000, 2005, 2009 y 2013, y la agudización de esta problemática a partir del año 2007 (ver Gráfico 3). Durante el periodo 1993-2014, no se ha registrado ninguna vigencia en la que los cupos carcelarios sean superiores o iguales a la PPL. Además, durante este mismo periodo, mientras los cupos carcelarios crecieron a una tasa promedio anual de 5,04%, la población privada de la libertad lo hizo a una tasa promedio anual de 7,23%. Los hechos anteriormente señalados encuentran consonancia con las recientes reformas al código penal y al código de procedimiento penal.

En el año 1993, la población reclusa era de 29.114 internos y a marzo de 2015 llegó a 118.658 internos, mientras que la relación de cupos ha aumentado de 27.810 (en 1993) a 77.874 (en marzo de 2015). Lo anterior significa que los cupos aumentaron 180% durante estos años, mientras que en el mismo periodo la PPL se incrementó en un 308% (Gráfico 2).

Gráfico 3. Porcentaje de hacinamiento, crecimiento de cupos y crecimiento de la PPL



Fuente: Elaboración del DNP (2015) con datos proporcionados por el INPEC (2014).

Además del hacinamiento ya señalado, los ERON no cuentan con áreas suficientes para la atención y tratamiento de la población detenida. Tampoco están dotados de espacios para la operación administrativa, el alojamiento de la guardia, guardería en algunos casos, patio de visitas y pabellones destinados para el alojamiento de los internos, servicios sanitarios, comedores, bibliotecas y talleres. Estas limitaciones en la infraestructura existente, impiden atender la demanda y brindar alojamiento, capacitación y bienestar social adecuado a toda la población reclusa que se recibe en los establecimientos.

La principal causa de estos problemas consiste en la obsolescencia de los inmuebles por su avanzada edad, que en algunos casos fueron construidos en la década de 1950, a partir de diseños concebidos para recluir a un número inferior de internos. Igualmente se puede considerar que la ausencia de una articulación de los programas penitenciarios con una política criminal adecuada ha contribuido en la no priorización de la intervención estatal en la adecuación integral de los centros de detención.

Además de lo anteriormente señalado, según el INPEC, de los 137 ERON a su cargo, ninguno cumple con las últimas normas de sismo resistencia (NSR10), sólo los nueve ERON construidos antes de 2010 cumplen con la norma del NSR98. Adicionalmente, se resalta que no existen normas técnicas para construir establecimientos penitenciarios y carcelarios, de acuerdo con las características particulares que se requieren.

La inadecuada prestación de los servicios públicos (agua, alimentación, salud), la falta de recursos y una infraestructura obsoleta con un número desbordado de PPL en los ERON del país, hace que las directivas de los establecimientos deban priorizar actividades con el fin de hacer más eficientes los recursos.

Esta situación implica que, por ejemplo, establecimientos como los ERON de Jamundí y de Puerto Triunfo no puedan operar al 100%, debido a situaciones tales como la falta de personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CCV) que garantice la seguridad y el orden del establecimiento en las distintas áreas; restricciones en los traslados internos de las PPL; o limitaciones en el acceso a servicios básicos por parte de PPL por falta de mantenimiento preventivo y correctivo.

4.1.2. Infraestructura de atención sanitaria y saneamiento básico

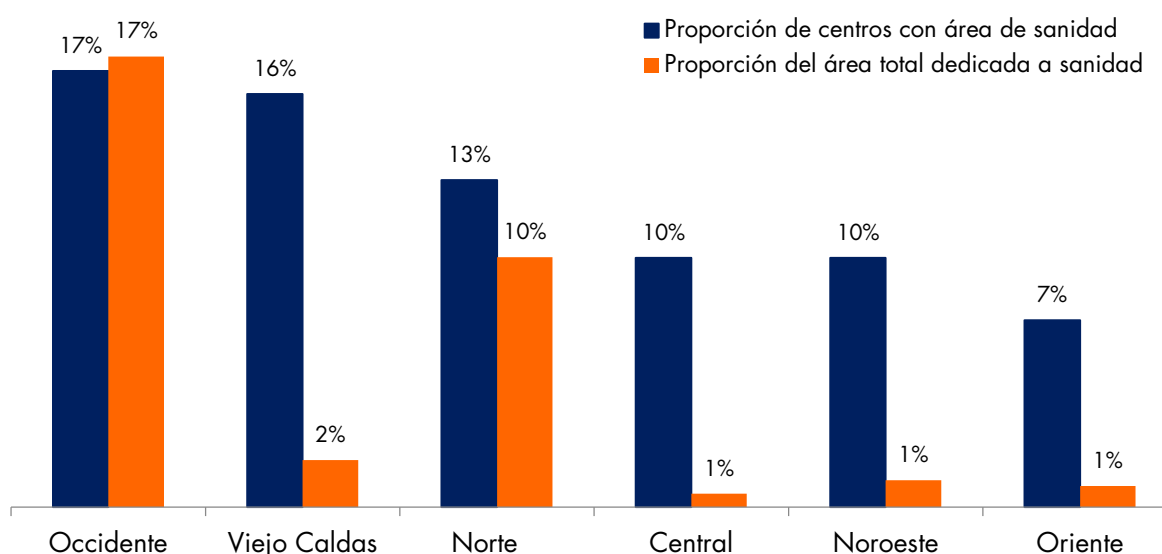
Actualmente, los centros de reclusión del orden nacional carecen de la infraestructura de atención sanitaria y saneamiento básico para atender las necesidades de la población reclusa. Existe una concentración en los riesgos de salud propiciados por el hacinamiento y la baja intervención sobre los determinantes prevenibles y las condiciones mínimas de higiene; manipulación y provisión de alimentos; disponibilidad de servicios públicos; y calidad del agua. Adicionalmente, la prestación de servicios médicos es limitada. Como se puede evidenciar en el Gráfico 4, la destinación de áreas de sanidad¹¹, a excepción de las regionales norte y occidente, resulta muy precaria en sus proporciones.

Según la Dirección de atención y tratamiento del INPEC, de 137 ERON, 81 reportan insuficiencia de insumos médico quirúrgicos para la prestación del servicio intramural; 73 reportan que el suministro de medicamentos es inadecuado; y 23 reportan que no cuentan con una red prestadora de servicios de salud extramural. Según la Defensoría del Pueblo (2010), el 32% de los directores de ERON encuestados refirieron que a los internos no se les proporcionaban los medicamentos recetados oportunamente, mientras que el 69% reportó que no había oportunidad en la asignación de citas con especialistas. El Ministerio de Salud ha señalado que actualmente existen problemas importantes en la garantía del derecho a la

¹¹ Área destinada al personal de internos que requieran atención inmediata o tratamiento médico con hospitalización, la cual deberá diseñarse de acuerdo al programa de prestación de servicio de salud a internos con el fin de asegurar el cumplimiento de los servicios exigidos y normatividad vigente.

salud de la PPL, como la ineficiente respuesta a las necesidades de salud de la población y el precario acceso al servicio de salud, en especial de los medicamentos.

Gráfico 4. Establecimientos penitenciarios y carcelarios que cuentan con área de sanidad y participación de esta en el área total, por regional, 2014



Fuente: Elaboración del DNP (2015) con datos suministrados por el INPEC (2014).

Aunado a la insuficiencia en la estructura básica de atención sanitaria y de saneamiento básico, se pueden encontrar otra serie de problemas que afectan la integridad física y mental de la PPL. Las principales dificultades en el ámbito de la salud son, entre otras:

- Prevalencia de enfermedades infectocontagiosas por factores evitables con medidas tales como garantizar condiciones mínimas en la provisión de alimentos y calidad del agua y el entorno.
- Dificultades manifestadas por el asegurador, relacionadas con el modelo existente, tales como deficiencia en los sistemas de información para obtener la plena identificación de la PPL y la existencia de determinantes de la salud asociados a condiciones higiénico sanitarias.
- Las personas privadas de la libertad con enfermedades mentales agravan su patología por las condiciones de reclusión.
- Desarticulación institucional para garantizar la gestión integral de los riesgos en salud.
- Desuso del sistema de información de registro de atención e historias clínicas.

Un obstáculo importante para mejorar el sistema de salud penitenciario, es la ausencia de información detallada sobre la actual oferta y utilización de servicios de salud. No hay

datos desagregados sobre el volumen de oferta y demanda por servicios de salud o tratamientos médicos específicos. Lo más cercano a esto proviene de la tabulación de gasto por categorías como "servicios ambulatorios - consulta externa" y "apoyo terapéutico - farmacia e insumos", pero aún en estos casos solo se reporta el gasto total y no hay mención sobre el número de servicios prestados.

Finalmente, es relevante resaltar que el ineficiente servicio de salud prestado a la población femenina privada de la libertad impacta gravemente las condiciones mínimas a las que deberían tener acceso, puesto que no siempre cuentan, por ejemplo, con asistencia ginecológica. Esta situación afecta, particularmente, los derechos fundamentales a la salud y a la vida de madres gestantes y lactantes.

4.1.3. Competencias del personal del sistema penitenciario y carcelario

Una de las principales dificultades que se presentan con respecto al personal del sistema penitenciario y carcelario es la ausencia de competencias profesionales y técnicas acordes a las labores que se desempeñan. Al respecto, la Corte Constitucional, en Auto 41 de 2011, señaló que la ausencia de personal especializado puede poner en riesgo los derechos fundamentales de los reclusos, situación que además afecta la posibilidad de cumplir a cabalidad con las funciones del sistema, es decir, la resocialización de las personas privadas de la libertad.

En ese mismo auto, la Corte Constitucional añade que el personal dedicado a la capacitación de los reclusos, resulta fundamental dentro del proceso de resocialización de los internos, así como el personal sanitario es indispensable para garantizar sus derechos a la vida e integridad personales, y finalmente, el personal de guardia penitenciaria y carcelaria, es imprescindible para garantizar la seguridad de los internos.

Con el fin de identificar las deficiencias institucionales para el cumplimiento de sus funciones, el INPEC elaboró un estudio de necesidades para que las instituciones competentes determinen la viabilidad técnica y financiera del fortalecimiento de la planta de personal¹², de tal suerte que se pueda contar con personal suficiente y capacitado para cumplir con cada una de las funciones anteriormente señaladas, y que a su vez, resultan fundamentales para el cumplimiento de los fines del sistema penitenciario.

Además de los problemas relativos a la ausencia de un número suficiente de personal especializado, el sistema penitenciario y carcelario también es víctima de episodios de corrupción (Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998). Esto requiere de acciones

¹² El estudio técnico de necesidades de personal hecho por el INPEC, se realizó con la metodología del Departamento Administrativo de la Función Pública y actualmente está siendo objeto de revisión.

tendientes a corregir este fenómeno para poder minimizar su posible impacto en el adecuado funcionamiento del sistema.

En resumen, en este ámbito se han identificado los siguientes problemas: (i) insuficiencia de personal profesional, técnico, asistencial, y del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria frente a las necesidades de los servicios y los procesos del sistema penitenciario y carcelario; (ii) debilidades en el sistema de gestión de talento humano del sistema penitenciario y carcelario; y (iii) riesgo de corrupción en el sistema penitenciario y carcelario.

4.1.4. Tecnologías de la información y las comunicaciones

En Colombia diversas instituciones públicas, encargadas de ejecutar y diseñar la Política Criminal del Estado, han desarrollado un sinnúmero de bases de datos y sistemas de información de nivel local, regional y nacional, entre las que se encuentran: Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, ICBF, Ministerios, Policía Nacional, Medicina Legal, INPEC, Consejo Superior de la Judicatura, operadores de salud, entre otras.

Sin embargo, estas bases de datos se encuentran dispersas, son restringidas o de difícil acceso al público (personal de las entidades del sector), y en muchos casos se desconoce la información que contienen. Por consiguiente, existe una falta de coherencia y reciprocidad entre las cifras y datos sobre criminalidad y el sistema penitenciario del país. Situación que impide la formulación de políticas, programas y proyectos con sustentos empíricos sólidos en relación con las problemáticas y realidades del nivel nacional, local y regional, de acuerdo con su tránsito por cada una de las instancias que intervienen en los procesos penales.

Respecto del sistema penitenciario y carcelario, actualmente el INPEC cuenta con un sistema de información que consigna los datos derivados de sus registros administrativos. Sin embargo, la información relativa a infraestructura, contratación y prestación del servicio de salud no se encuentra sistematizada, aun cuando debería realizarse mediante el SISIPPEC (Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario).

Por su parte, el INPEC ha venido trabajando con diferentes entidades y organismos de seguridad del Estado en la interoperabilidad de los sistemas de información de estas, permitiendo la consulta de la información consignada en SISIPPEC y a través de procedimientos automáticos, se entrega información que actualiza las bases de datos de la Policía Nacional. Sin embargo, el INPEC recibe información únicamente de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y no de otras entidades. Hecho que no permite agilizar los trámites administrativos que involucran distintas instituciones.

El Estado colombiano ha realizado una gran inversión para la implementación y funcionamiento de SISIPPEC WEB¹³, con el fin de automatizar los procesos de ingreso, estadía y salida de internos de un ERON y fortalecer la infraestructura tecnológica a nivel nacional.

En el proceso de actualización tecnológica y en pro de optimizar el procedimiento de ingreso de internos, en el año 2009 se implementó el Sistema Automatizado de Identificación Dactilar (AFIS). Por medio del AFIS, cada vez que ingresa un recluso se realiza el registro de las 10 huellas. A la fecha se ha realizado por este medio el registro de 268.000 internos, para los cuales se recibió de manera automática, desde la Registraduría Nacional, su plena identidad.

Adicionalmente, desde el año 2012 se comenzó el enrolamiento de los visitantes. Actualmente no existen mecanismos automatizados para que las demás entidades del Estado puedan utilizar la información biométrica que reposa en el INPEC, como es el caso de la Policía Nacional para la verificación de antecedentes, teniendo en cuenta que el AFIS del INPEC es compatible con el de las otras entidades.

Finalmente, cabe anotar que la Ley 65 de 1993, refrendada por la Ley 1709 de 2014, establece la necesidad de realizar el examen de ingreso y de egreso de las personas privadas de la libertad (completa identificación, verificación de estado de salud preexistente, priorización de atenciones en salud), así como el seguimiento a la prestación de salud. Así mismo, el artículo 45 de la Ley 1709 de 2014, que modificó el artículo 61 de la Ley 65 de 1993, establece que se debe contar con un registro adecuado en el sistema de información. A la fecha esta información no se encuentra automatizada, ni centralizada; por lo anterior, se genera la necesidad de un desarrollo dentro del SISIPPEC que permita el control detallado de estas actividades.

4.1.5. Herramientas tecnológicas para la vigilancia, control, monitoreo y desarrollo virtual de audiencias

Además de no contar con un sistema integrado de información, los establecimientos carecen de las herramientas tecnológicas adecuadas para ejercer una función de control y vigilancia tanto dentro como fuera de los centros de reclusión. Ejemplos de lo anterior son:

¹³ El objetivo principal de este aplicativo, es mantener centralizada y consolidada toda la información de los internos reclusos en los establecimientos a cargo del INPEC y domiciliarios. Actualmente, cuenta con 27 módulos que registran toda la información penitenciaria y jurídica de los internos desde que ingresa al establecimiento, estadía y salida, controla el registro de visitantes, permite la generación de estadísticas en tiempo real. En la actualidad se presta el servicio a más de 2.500 usuarios concurrentes y se generan más de 15.000 reportes semanales, en fines de semana se imprimen aproximadamente 60.000 desprendibles como comprobante de registro de ingreso de los visitantes. El SISIPPEC cuenta con certificación oficial expedida por el DANE bajo registro de calidad CI023-077 de febrero 15 de 2012, con calificación Tipo B por dos años. El aplicativo misional SISIPPEC permite la consulta a seis entidades del Estado, con las cuales se suscribieron convenios interadministrativos y se atienden aproximadamente 180 usuarios.

la deficiencia en los inhibidores de señal (que a su vez tiene un impacto directo en la criminalidad presente en las cárceles y hacia el exterior); el insuficiente número de instrumentos de vigilancia electrónica para los sindicados y condenados; la carencia de un adecuado sistema de vigilancia interno y telecomunicaciones; y la ausencia de salas de audiencias virtuales en muchos de los centros de reclusión.

La vigilancia electrónica inició como proyecto en 2009, con el fin de aumentar la vigilancia y control de medidas extramurales, disminuir los costos del control y facilitar los procesos de integración del interno a la vida familiar laboral y social. En el transcurso del proyecto se han instalado 18.883 dispositivos de vigilancia electrónica. A la fecha se cuenta con 4.400 brazaletes disponibles y 4.333 instalados. Este sistema presenta algunas fallencias tales como:

- Las reiteradas transgresiones reportadas por los internos.
- La falta de dispositivos y accesorios para atender las múltiples órdenes judiciales, que a hoy suman casi 1.000 instalaciones por realizar.
- La no descentralización del monitoreo electrónico por ciudades principales (regionales).

En cuanto a la seguridad electrónica, el INPEC, por condiciones de obsolescencia tecnológica, tiene en funcionamiento el 60% de los equipos de control y vigilancia, lo cual afecta el desarrollo de las funciones del personal de custodia dentro de los ERON.

Otros problemas relacionados con este eje tienen que ver con los siguientes aspectos: (i) la infraestructura tecnológica es obsoleta y resulta insuficiente para adelantar iniciativas como aulas virtuales de capacitación, cursos a distancia, u otras que podrían emprenderse, (ii) la cobertura en radiocomunicaciones es limitada; (iii) deterioro de la infraestructura tecnológica por acciones de vandalismo por parte de la PPL y el CCV; y (iv) dificultades en la implementación en el sistema de seguridad de la información.

No obstante lo anterior, vale la pena rescatar el Plan de instalación de sistemas para restringir la utilización de dispositivos de telecomunicaciones móviles en establecimientos de reclusión del orden nacional. El fin primordial de este plan es erradicar la comisión de delitos que se adelantan a través de medios de comunicación móviles, tales como amenazas, estafas, extorsiones, y demás comunicaciones no permitidas, con base en el Decreto 4768 del 14 de Diciembre de 2011 y en el Plan Nacional Anti Extorsión del Ministerio de Defensa Nacional.

Durante los últimos tres años, mediante los planes Cerrojo, Institucional y Orión, se ha venido desarrollando la implementación de sistemas tecnológicos que permiten la inhibición de señales de comunicaciones móviles, obteniéndose buenos resultados en la disminución del riesgo de comisión de delitos mediante el uso de equipos de comunicación no permitidos.

Hasta el momento, este plan se ha implementado en doce ERON: EC Bogotá (Modelo), Complejo Penitenciario Metropolitano de Bogotá (Picota), EPAMSCAS Valledupar

(Tramacúa), EPAMSCAS Combita, Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué (Picalaña), EPMSC Acacias, EPMSC Pereira, EPAMSCAS Palmira, EPMSC Cali (Vistahermosa), EPC Pedregal, EPC Puerto Triunfo y EPMSC Bucaramanga.

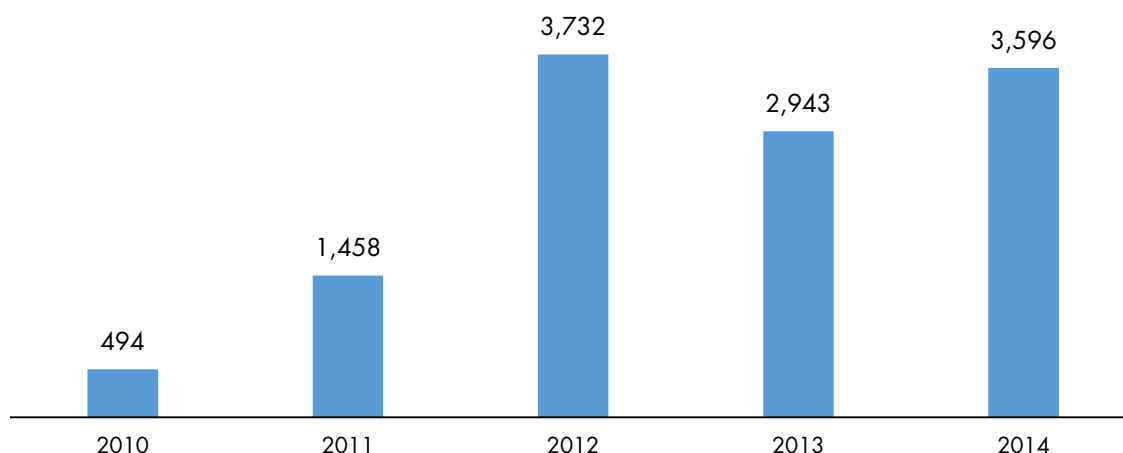
Frente al tema de comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, el artículo 16A de la Ley 1709 de 2014, contempla que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones tienen la obligación de atenuar las señales que cubren los establecimientos penitenciarios y carcelarios. De igual forma, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones incluyó dentro de las condiciones para la renovación de uso del espectro radioeléctrico de los actuales operadores de telefonía móvil celular, obligaciones tendientes al uso de medios tecnológicos que eviten las comunicaciones no autorizadas dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, medida que no ha reportado los resultados esperados, razón por la cual, se requieren acciones urgentes a fin de evitar la delincuencia intramuros.

En respuesta a esta problemática, el Gobierno nacional ha venido explorando diversas alternativas adicionales, entre ellas, la figura de APP para la instalación de solución de bloqueo en la totalidad de los ERON el país.

Es preciso señalar que, actualmente, el INPEC cuenta con 88 cámaras de videoconferencia instaladas en 62 establecimientos, las cuales permiten a través de la red nacional de datos institucional la realización de audiencias virtuales en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura. Esta práctica ha venido incrementando año a año desde el inicio del proyecto en el año 2008 (Gráfico 5), permitiendo la reducción de costos en desplazamientos tanto de guardia como de internos, y mitigando los riesgos en posibles rescates.

Con el fin de unificar y ampliar esta tecnología a los ERON, el INPEC, junto con el Consejo Superior de la Judicatura, actualmente se encuentra adelantando el proyecto de audiencias virtuales. El Gráfico 5 muestra el número de audiencias virtuales realizadas por año, desde la implementación del programa.

Gráfico 5. Audiencias virtuales nacionales, 2010-2014



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 2015.

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos por adecuar las salas de audiencias virtuales en algunos ERON, se pone de presente la necesidad de aumentar su número, dado que esta medida podría agilizar el desarrollo de las audiencias para la resolución de la situación jurídica de los presos y generar un impacto positivo respecto a los costos producidos por el traslado de los reclusos a los centros judiciales. Se calcula que sólo en materia de traslados de internos a las audiencias judiciales, el INPEC invierte alrededor de 13.000 millones de pesos anuales. Las salas de audiencias virtuales podrían contribuir no sólo en agilizar trámites judiciales sino también ahorrar importantes recursos.

Por último, el INPEC utiliza las cámaras de videoconferencias también para la realización de visitas virtuales, permitiendo el contacto de las familias con los internos condenados que no hayan recibido visitas por más de un año. Así mismo, se utilizan en capacitaciones y videoconferencias institucionales reduciendo el costo de desplazamiento y viáticos a nivel nacional.

4.1.6. Condiciones de reclusión de miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad

La PPL perteneciente a la fuerza pública, asciende a un total de 2.013 personas, de las cuales, 1.158 son sindicados y 955 se encuentran condenados. En la Tabla 3 se desagregan estos totales para el Ejército, la Armada Nacional y las Unidades Tácticas, por centro de reclusión.

Tabla 3. Población sindicada y condenada de la Fuerza Pública, 2015

Centro de reclusión	Sindicados	Condenados	Total
A. Ejército Nacional			
EC Ejército escuela de artillería No 13	40	62	102
EPMSCAS BAPOM No13	47	91	138
CRM BACOM1 FACA	38	52	90
BAS16 Yopal, Casanare	42	9	51
BIOSP Bello, Antioquia	74	492	566
BAS07 Apiay, Meta	45	12	57
BAS10 Valledupar	100	42	142
BIVER Malambo, Atlántico	32	26	58
C. Militar Nápoles Cali BAPOM3	22	26	48
Total Ejercito	440	812	1.252
B. Armada Nacional			
BACAM 1 Corozal (BACAIM 1)	12	4	16
BASEGIM Bogotá (BPNM 70)	4	3	7
BAFIM 2 Cartagena (BIM 12)	9	1	10
BACAIM3 Buenaventura (BACAIM 2)	3	9	12
Total Armada Nacional	28	17	45
C. Unidades tácticas no autorizadas por INPEC			
Consolidado CRM Unidades Tácticas "UT" (58)	590	126	716
Total Unidades Tácticas	590	126	716
TOTAL (A+B+C)	1.058	955	2.013

Fuente: INPEC, 2015.

Es importante mencionar, que del total del personal militar privado de la libertad, se encuentran sindicados o condenados por justicia especializada el 48%, por justicia ordinaria el 37% y por justicia penal militar el 15%. Ahora bien, de esta población, el 40% ha adelantado estudios de educación superior, ya sea en pregrado o posgrado. El 43% tiene un nivel de educación técnica o tecnológica, y el 17% completó los grados necesarios de la secundaria para acceder a los programas anteriores. Esta situación, indica que el personal militar privado de la libertad requiere de un tratamiento penitenciario que tenga en cuenta sus competencias, habilidades y destrezas.

Por otra parte, un alto índice de población militar y policial privada de la libertad no cuenta con la cobertura suficiente de los servicios básicos de atención integral. En virtud de lo anterior, se requiere reglamentar el artículo 27 de la Ley 65 de 1993 modificado por el

artículo 19 de la Ley 1709 de 2014, a fin de delimitar la competencia institucional frente a las normas que rigen la privación de la libertad de la Fuerza Pública.

En relación con el SISIPPEC, no existe la suficiente accesibilidad en los centros de reclusión y unidades tácticas de la Fuerza Pública, lo que impide el adecuado registro de las personas privadas de libertad y la trazabilidad en línea de la información.

Los anteriores elementos permiten establecer la necesidad de tender a un modelo penitenciario para el tratamiento especial del personal de la Fuerza Pública privado de la libertad, que responda a una metodología acorde a nuestra realidad nacional, mediada por el respeto a los Derechos Humanos, la dignidad humana y el principio de igualdad, tal y como se aplica para la demás PPL.

4.2. Eje 2: Política criminal y sistema penitenciario y carcelario

Colombia no es el primero, ni el más notorio caso de una política criminal basada en el uso de las prisiones como instrumento preferencial de la justicia, el país hace parte de una tendencia que ha cubierto casi a toda América.

Cada sociedad ha definido su política de prisiones de acuerdo al momento histórico en que se encuentre. Hasta los años setenta se creía que existía una tasa natural de convictos, es decir que un porcentaje constante de los ciudadanos eran propensos a la criminalidad y esta condición justificaba el aumento lineal de los cupos penales. Las cárceles debían responder al crecimiento poblacional como una solución a la “tasa natural de castigo” en las prisiones (Cohen, 1973).

Las tesis demográficas que definían el tamaño ideal de las prisiones fueron abandonadas ante las nuevas realidades sociales y políticas de las últimas décadas del siglo XX. La doctrina de la mano dura y los mayores castigos penales se expandieron internacionalmente, proceso que estuvo fuertemente marcado por la penalización del consumo y tráfico de drogas en los países de Occidente.

En Colombia, los debates de política carcelaria se han dado mirando solamente su propia historia, sin tener en cuenta los referentes externos y sin considerar los aportes, logros y dificultades de otros países que han buscado reformar los sistemas penales.

Una de las lecciones internacionales que es necesario resaltar, es la desmitificación de las prisiones como mecanismos disuasivos de la criminalidad. Es decir, más cárceles y más detenidos no van a reducir por si solas los crímenes de mayor impacto y su violencia (ni en Colombia, ni en ningún país), los fenómenos de criminalidad son de una complejidad mucho mayor y abarcan una gama amplia de intervenciones institucionales, que solo la oferta de prisiones no puede resolver.

Precisamente en esta relación entre encarcelamiento y criminalidad radica el principal consenso de la criminología moderna, desarrollada principalmente en Europa y los Estados Unidos. Quienes han estudiado durante décadas el problema carcelario y la política criminal en estos países, encuentran que las cárceles no son un disuasivo real frente a la criminalidad (Petersilia, McKenney y Kiminura, entre otros). Por el contrario, algunos estudios presentan evidencia de acuerdo con la cual las mayores tasas de encarcelamiento o la ampliación de los periodos de condena, tienen el efecto contrario de aumentar (en vez de reducir) la tasa de criminalidad (Lee, 2010) ¹⁴.

La evidencia empírica ofrece un marco amplio de experiencias para desvirtuar los beneficios de acentuar una política pública altamente punitiva y de bajo nivel de gestión en la justicia. Duplicar o triplicar la población carcelaria (aumento de cupos) tendría en el mejor de los casos un efecto marginal sobre las principales tasas de crímenes y violencia en el país, por el contrario es más factible basados en la experiencia nacional e internacional, que al tener más personas entrando al sistema penal, esto tenga un efecto reproductor de la violencia y la delincuencia, por el efecto de contagio de un sistema penal débil en sus capacidad de resocialización.

Tal y como lo señalan Blumstein y Beck (2008), el éxito de una política criminal radica en que el número de salidas del sistema penal sea mayor al número de ingresos. Mejor justicia, mejor control policial, mejores condiciones de seguridad y mayor presencia del Estado tanto en los espacios urbanos como en los rurales, debe significar una reducción del número de detenidos. Pensar que más cárceles y penas más prolongadas aseguran el bienestar de los ciudadanos, no solo es equivocado sino altamente costoso.

En Colombia se observan varios de los síntomas que Blumstein y Beck (2008) caracterizan en su estudio (basado en las prisiones norteamericanas) sobre el crecimiento penal y su efecto no solo en los detenidos, sino en las relaciones sociales que ocurren fuera de las prisiones: (i) aumento de la edad de los detenidos, con implicaciones fiscales y jurídicas por sus efectos en la atención médica, la vulnerabilidad social y expectativas laborales y familiares poscondena; (ii) el crecimiento de las penas y la tasa de encarcelamiento se da de manera más drástica en las minorías y las mujeres, es decir el castigo se distribuye en términos desiguales según el género y la capacidad económica de la población; (iii) la reincidencia criminal está asociada a mayores niveles de violencia, es decir, las cárceles lejos de generar procesos de resocialización, alimentan en el detenido mecanismos de uso de la violencia que aplica una vez sale de la detención.

Una de las teorías más influyentes en las reformas de los sistemas penales en el mundo anglosajón, ha sido la teoría del ciclo de vida criminal, expuesta por Laub y Sampson (1998).

¹⁴ Este es un punto frente al que aún existe controversia en la literatura especializada.

Estos autores destacan la ineficiencia de las sentencias largas como mecanismos para la reducción del crimen, en sus análisis la criminalidad se reduce de manera drástica a partir de cierta edad y episodios en la vida de los criminales que en nada tienen que ver con el tiempo en prisión, es decir esto ocurre tanto dentro como fuera de las prisiones, por lo que las largas condenas no afectan un proceso de “descriminalización” que en todo caso se daría.

La visión integral de la política carcelaria ha llevado a encontrar relaciones mucho más sólidas en otros campos de acción estatal, como por ejemplo la salud mental. Los trabajos recientes de Raphael y Stoll (2013) muestran la profunda conexión entre los programas de salud pública en atención a la salud mental y los efectos sobre la criminalidad y la población carcelaria. En sus unidades de análisis encuentran que los penados mantienen una tasa cinco veces mayor de prevalencia de enfermedades mentales, indicando que la intervención oportuna con medicamentos e ingreso a los sistemas de salud, es una solución superior a la del encarcelamiento prolongado. Estos resultados son también validados por Penrose (2000), quien encontró una fuerte correlación entre dichas variables en 18 países (europeos principalmente).

Otro criterio de referencia internacional sobre la ineficiencia del encarcelamiento en las dinámicas criminales de los países se encuentra en el trabajo de Useen y Piehl (2008), quienes cuestionan el crecimiento de las prisiones con delitos de bajo impacto o miembros de base en las estructuras delictivas. Para estos autores se mantiene constante en la sociedad el número de criminales más violentos o que más daño le generan a aquella por medio de los delitos económicos. Es decir, la alta tasa de encarcelamiento no ha sido una herramienta para combatir los delitos que afectan el desarrollo de las comunidades como la corrupción, los crímenes corporativos o el asesinato.

Las cárceles a nivel internacional representan un factor de regresividad económica tal y como lo señala Western (2006). Es decir, las prisiones aumentan la brecha de ingresos y en la medida que más personas ingresan a los centros penales mayor será la inequidad generada. El estigma de ex-convicto, la mayor propensión a enfermedades (SIDA, tuberculosis y hepatitis, principalmente), entre otros factores, no sólo tienen un efecto individual de por vida en el detenido y su familia, sino que en términos agregados es un generador de pobreza e inequidad social.

El encarcelamiento asociado específicamente a los delitos violentos, de bajo impacto y relacionados con drogas, es una de las críticas principales de Sutherland (1949) a la política criminal de expansión penal. Esta teoría defiende la postura de vincular más la política penitenciaria en relación con los daños que sufre la sociedad.

A mediados de los noventa la fe que existía en las prisiones como mecanismo resocializador y determinante de la seguridad pública decae, nuevos debates se generan a

nivel internacional. El trabajo de Tonry y Linch (1996) evalúa los resultados de la nueva política carcelaria que se orienta hacia una dimensión de penas intermedias, es decir las alternativas al encarcelamiento masivo que se expandieron en varios países con mecanismos de detención domiciliaria, el seguimiento electrónico, la supervisión extra-mural, las fianzas y las condenas condicionadas, entre tantos otros modelos. Dos conclusiones de esta evaluación son importantes para el contexto colombiano, a pesar de sus buenos resultados, las penas intermedias no tuvieron el apoyo de la opinión pública, que se manifestaba electoralmente a favor del populismo penal. En segundo lugar, las penas alternativas terminaron generando el efecto opuesto de aumentar la población carcelaria, ya que el esquema de “mano dura” no se desmontó, en consecuencia las penas intermedias se sumaron y no sustituyeron las condenas previas.

Los procesos de transición hacia penas alternativas o intermedias han tomado décadas para afianzarse en la institucionalidad de otros países. En el caso de Europa con un énfasis hacia las sanciones económicas con multas, o de los Estados Unidos con esquemas orientados hacia el trabajo comunitario y la vigilancia periódica. Ambos casos indican la necesidad de una política de largo plazo como alternativa al populismo penal y el encarcelamiento preventivo de sindicatos.

Por último, vale la pena resaltar los estudios de McKensey (2008), quien hace énfasis en las bondades de los programas posdetención como una política pública con réditos en la reducción de la reincidencia criminal, el uso de la violencia y la resocialización. La visión integral de una política carcelaria que incluya asistencia para la inserción laboral, acompañamiento para la reconstrucción del tejido familiar y apoyo para la integración en espacios de convivencia residencial, es menos costosa y más efectiva que el encarcelamiento prolongado como mecanismos para prevenir la repetición criminal.

De acuerdo con lo expuesto en relación con la experiencia internacional y la literatura especializada, este eje abarca los principales problemas que se derivan de la desarticulación entre la política penitenciaria y la criminal en Colombia. Se han identificado cuatro componentes estratégicos: i) excesiva expansión del derecho penal y sistema penitenciario; ii) población sindicada y población condenada; iii) criminalidad intramuros; y iv) programas de atención, resocialización y reintegración.

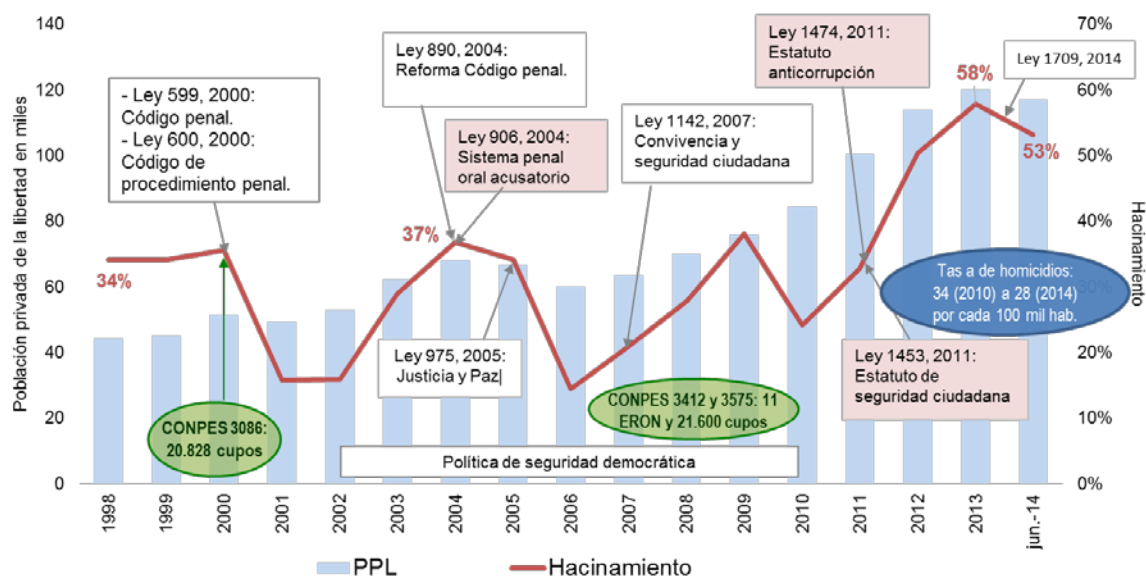
4.2.1. Expansión excesiva del derecho penal

El incremento de la PPL, tal como lo destacó la Comisión Asesora para la Política Criminal, se encuentra, entre otros aspectos, fuertemente relacionado con las modificaciones que se han introducido en materia penal sustancial, de procedimiento y de ejecución de la sanción penal (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014).

Desde 1998 se han presentado importantes picos en los niveles de hacinamiento y sobrepoblación que responden a la expedición de leyes que plantean la privación de la libertad y el aumento de penas como respuesta fundamental a las necesidades de seguridad ciudadana. El Gráfico 6 muestra el impacto normativo sobre el hacinamiento carcelario en el periodo 1998-2014. En este, puede notarse, por ejemplo, cómo la introducción del nuevo sistema penal acusatorio, el cual logró inicialmente reducir los tiempos del proceso penal, tuvo un impacto sobre la cantidad de entradas al sistema penitenciario y carcelario. Al introducir la figura del juez de garantías e imprimirle velocidad a la resolución de la situación jurídica de los acusados, el porcentaje de ingresos disminuyó.

Lo anterior contrasta con el efecto que tuvieron, por ejemplo, la Ley de Justicia y Paz de 2005 o la Ley de Seguridad Ciudadana de 2007. En el Gráfico 6 se puede notar que, la primera permitió la desmovilización y reclusión de aproximadamente 1.900 paramilitares postulados. La segunda, la creación de nuevos delitos y el endurecimiento de penas, impactando el aumento de la PPL. Igualmente, el Estatuto de Seguridad Ciudadana de 2011, significó un incremento en medidas privativas de la libertad impuestas por la judicatura, dado que creó nuevos delitos, endureció la pena de otros y excluyó la excarcelación de muchos de los que se incluyen.

Gráfico 6. Impacto normativo sobre hacinamiento carcelario, 1998-2014



Fuente: INPEC, 2014.

Al margen de los aspectos positivos de la norma en materia de impacto sobre la disminución de las tasas de criminalidad - por ejemplo, la disminución vertiginosa del homicidio a nivel nacional, cuya tasa pasó de 34 en 2010 a 28 en 2014 por cada 100.000 habitantes (Ministerio de Defensa Nacional, 2015)-, del total de delitos creados o

modificados por el Estatuto de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011), se encuentran 29 delitos asociados a la población interna en los ERON durante el periodo 2008-2014¹⁵, de los cuales el 97,34% se concentra en cinco delitos que son: (i) fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones; (ii) tráfico, fabricación o porte de estupefacientes; (iii) fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas; (iv) fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones; y (v) tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos. Estos delitos se mantienen entre los cinco con mayor frecuencia independientemente de la situación jurídica de la población interna, es decir, si son sindicados o condenados.

El anterior ejemplo, es uno de los muchos que pueden ser citados para demostrar que existe una relación directa entre la producción normativa y la política penitenciaria.

Por otra parte, del total de delitos creados o modificados por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), se encuentran cuatro delitos asociados a la población interna en los ERON durante el periodo 2008-2014. Estos delitos son: (i) administración desleal; (ii) celebración indebida de contratos; (iii) contrato sin cumplimiento de requisitos legales; y (iv) enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias.

Para analizar el impacto de los ejemplos arriba mencionados con relación al número de internos entre 2011 y 2014, se procede a considerarlos en tres grupos: (i) aquellos privados de la libertad a causa de delitos modificados o creados por la Ley 1453 de 2011; (ii) los privados de la libertad por delitos modificados o creados por la Ley 1474 de 2011; y (iii) aquellos privados de la libertad por otros delitos. Este ejercicio se muestra en Tabla 4, en la que se evidencia que:

- De casi 170 mil casos en los que se internan personas por los delitos analizados, alrededor de un tercio son por delitos creados en el Estatuto de Seguridad Ciudadana.
- El aumento en los delitos por los que se interna a la población se da más por los delitos creados en el Estatuto de Seguridad Ciudadana que por los demás. Desde 2011 ambos aumentan en aproximadamente 10 mil internos; sin embargo en proporción resulta ser mayor para los delitos contemplados en el Estatuto de Seguridad que ascienden a 56.844 casos en 2014.
- Sin restarle importancia a los logros en materia de judicialización de delitos comúnmente cometidos por organizaciones criminales, existe una relación directa entre las disposiciones normativas y el sistema penitenciario.

¹⁵ Se toma este período de referencia para facilitar la ejemplificación del impacto de la norma en un lapso de tiempo relativamente corto.

Tabla 4. Delitos asociados a la población ERON agrupados en la Ley 1453 y 1474 de 2011 y otros delitos, 2011-2014

Año	Delitos en Ley 1453 de 2011 (estatuto de seguridad ciudadana)			Delitos en Ley 1474 de 2011 (estatuto anticorrupción)			Otros delitos		
	S	C	T	S	C	T	S	C	T
2011	12.422	33.776	46.198	41	44	85	28.036	74.463	102.499
2012	16.775	37.573	54.348	48	43	91	33.926	79.272	113.198
2013	18.561	40.999	59.560	44	56	100	36.411	81.063	117.474
2014	18.492	38.352	56.844	57	50	107	38.260	74.657	112.917

Fuente: SISIEPEC, INPEC (2014). Elaboración: DNP (2015).

Nota: S: Sindicado; C: Condenado; T: Total.

Los resultados expuestos permiten afirmar que existe una falta de armonización entre la producción normativa en materia penal, que debe además atender a criterios de calidad y eficacia, y la capacidad penitenciaria. Situación que es reflejo de la desconexión entre las dos políticas.

La velocidad en la promulgación de reformas penales, incluso ha afectado la posibilidad de medir de manera precisa el impacto de cada una de estas normas en el sistema carcelario y penitenciario, reduciendo la capacidad de reacción y de previsión de las entidades encargadas de la gestión y operación de los centros de reclusión¹⁶.

Así como la proliferación de algunas normas penales ha tenido un impacto negativo en el sistema penitenciario, otras han demostrado que a través de la racionalización normativa se puede incidir en las tasas de hacinamiento y sobrepoblación en las prisiones en la dirección deseada. Un ejemplo de lo anterior es la Ley 1709 de 2014, cuya expedición está relacionada con la reducción de la tasa de hacinamiento en cinco puntos porcentuales en un año (pasó de 58,4% en diciembre de 2013 a 53% en diciembre de 2014).

Ahora bien, es preciso señalar que existen circunstancias particulares y coyunturas del orden nacional que son atendidas mediante estrategias que permiten atacar problemas de gran relevancia para la comunidad. Es el caso de las iniciativas del Gobierno nacional para

¹⁶ El G-DIP y el REP en su *Informe relativo a las personas privadas de la libertad en Colombia* (2012), evidencia que este enfoque no es pertinente para la evaluación y diagnóstico de las problemáticas del sistema, y que el incumplimiento y retrasos de los objetivos planteados por el CONPES 3575/04 y el PARC planteado en el CONPES 3575/09 responden a un cálculo inadecuado de los planes, programas y proyectos. Para el G-DIP y el REP, el análisis de la situación penitenciaria bajo parámetros cuantitativos no ha tenido un impacto favorable y “refleja la forma en que se concibe la crisis penitenciaria como una cuestión numérica cuya solución se logra exclusivamente ampliando la capacidad del sistema. Es esta visión unidimensional la que no ha permitido contemplar de forma adecuada otras alternativas, y que por el contrario, ha hecho que se implementen políticas públicas fiscalmente irresponsables.”

combatir la criminalidad organizada o estructuras delincuenciales que ponen en riesgo la seguridad de la ciudadanía.

En ese orden de ideas, si bien la solución a los problemas sociales, bajo un enfoque integral de la política criminal, no es la excesiva expansión normativa, tampoco se pretenden limitar las estrategias legislativas de alto impacto en la lucha contra fenómenos de multicriminalidad, siempre y cuando cuenten con fundamentos empíricos sólidos y tengan una perspectiva de derechos humanos.

Es preciso entonces que la expedición de las normas penales se realice atendiendo a criterios de calidad y de responsabilidad en materia de impacto institucional, es decir, respetando el enfoque de una política criminal racional, coherente y eficaz.

4.2.2. Población sindicada y condenada

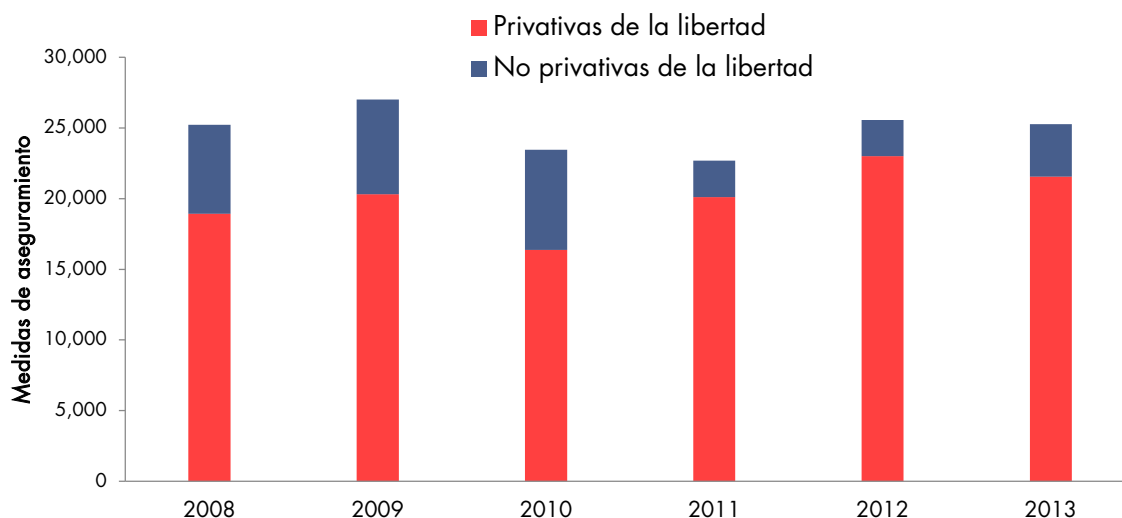
Una de las problemáticas más agudas del sistema penitenciario en Colombia, es la alta proporción de reclusos sindicados. Actualmente se calcula que el 36% de la población en los establecimientos penitenciarios y carcelarios tiene esta calidad. Además de incidir en la tasa de hacinamiento, esta cifra impacta las finanzas públicas (al elevar los costos de mantenimiento, traducirse en demandas contra el estado en caso de fallos absolutorios o archivos, y recargar al sistema nacional con obligaciones que legalmente le corresponderían a los entes territoriales), y en general, tener un alto número de sindicados tiene efectos perversos en el goce efectivo de los derechos de los mismos, y adicionalmente desconoce y desvirtúa la posibilidad de aplicar medidas alternativas a la privación de la libertad.

Aunque en términos absolutos la población condenada es superior a la sindicada, en relación con la tasa de crecimiento de la PPL, es de destacar que desde el 2012 la tasa de crecimiento anual de la población sindicada ha sido superior a la de la población condenada. De hecho, de 2013 a 2014 los condenados se redujeron en 5,08% mientras que la población sindicada aumento en 9,84% (ver Gráfico 2). Situación que resulta preocupante e implica, entre otras cosas, que hay una baja aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad.

En efecto y de acuerdo con lo anterior, en el balance del funcionamiento del sistema penal acusatorio, presentado por la Comisión Interinstitucional de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio (CISPA) (2014), se evidencia cómo la utilización de la detención preventiva parece estarse aplicando con mayor amplitud, debido a tres factores principales: (i) la presión de los medios de comunicación; (ii) la falta de capacitación del personal del sector justicia, lo cual ha llevado a que la imposición de la medida se realice sin los suficientes elementos para sustentar la autoría del procesado, o que se fundamente en argumentos genéricos, muy ligados a la gravedad del delito, pero no a la necesidad de la detención preventiva; y (iii) la

ausencia de criterios objetivos, suficientes y confiables para decidir si se impone una medida de aseguramiento y, en caso afirmativo, si esta debe ser privativa de la libertad.

Gráfico 7. Total de medidas de aseguramiento clasificadas por privación de la libertad, 2008-2013



Fuente: Sistema Nacional de Defensoría Pública, 2014.

Esta dinámica, que le da preferencia al uso de la detención preventiva, tiene efectos presupuestales. En efecto, a 30 de junio de 2014, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado calculó que el total de las pretensiones de los procesos por privación injusta de la libertad asciende a 22,9 billones de pesos. Cifra que equivale al 10% del total de las pretensiones de las demandas contra el Estado.

Adicionalmente, esta práctica ha impactado negativamente la situación general de las prisiones en el país, lo que ha conllevado, junto con los demás factores descritos en este diagnóstico, al cierre de varios centros penitenciarios y carcelarios por orden judicial. Las distintas autoridades judiciales del país han venido profiriendo numerosos fallos judiciales, en ejercicio de acciones de tutela, acciones populares y acciones de reparación directa, entre otras, por medio de los cuales han condenado a distintas entidades estatales por la vulneración de derechos y la acusación de daños antijurídicos originados por la crisis del sistema penitenciario y carcelario nacional.

Entre las condenas judiciales impuestas, se destacan el cierre de establecimientos de reclusión, el mantenimiento de los establecimientos de reclusión existentes, la creación de nuevos establecimientos de reclusión, el traslado de la PPL a otros establecimientos y la

imposición de altas condenas pecuniarias por la acusación de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales.

La racionalización del uso de la detención preventiva, debe ir acompañada del fortalecimiento de la operatividad en los procedimientos de captura y judicialización, de tal suerte que los operadores judiciales puedan contar con mayor información sobre la recurrencia y otros elementos necesarios para la adopción de la medida de detención preventiva en establecimiento carcelario. Aspecto que será abordado en el documento CONPES de Política Criminal que hace parte del plan de acción y seguimiento del presente documento (Anexo A).

4.2.3. Criminalidad intramuros

En los últimos años, la criminalidad originada desde los centros penitenciarios se ha incrementado significativamente, afectando de manera directa a la ciudadanía en relación con los delitos de extorsión, estafa y tráfico de estupefacientes al por menor. La comisión de estas conductas delictivas es favorecida por la corrupción presente al interior de los centros de reclusión. En efecto, tal corrupción permite que el crimen organizado capture el mando de los centros penales y expanda mercados ilegales, que van desde la distribución de drogas hasta el traslado de reclusos, el acceso a camas, la participación en los programas de reducción de penas, entre otros¹⁷.

La ocurrencia de mercados ilegales es favorecida por la dificultad para mantener la debida separación de los internos según su clasificación por perfil, así como por el excesivo contacto de estos con el personal de guardia. Situación que resulta en el comercio de espacios y en preferencias de internos que dan cuenta de privilegios en la asignación de beneficios y recursos individuales.

Ahora bien, además de las conductas antijurídicas cometidas por los internos al interior de los ERON, una de las mayores preocupaciones para el Gobierno nacional es la creciente tasa de delitos que se cometen desde dichos centros y que tienen un impacto profundo en la seguridad ciudadana. Un ejemplo de lo anterior es el delito de extorsión.

Del total de extorsiones ocurridas en el país durante el 2014, el 53% de los casos corresponde a extorsiones originadas desde los Centros Penitenciarios (Policía Nacional, 2015), por lo cual una intervención integral y estructural de los centros referidos impactaría ostensiblemente en la reducción de este delito que constituye uno de los principales fenómenos que afectan al país

Se ha identificado que las extorsiones se originan principalmente en 32 establecimientos del país. De estos, de acuerdo con la información del Observatorio del delito

¹⁷ Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998.

de la Policía Nacional, los que presentan mayor afectación de las conductas mencionadas anteriormente, especialmente la extorsión, son del Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué (Picalaña), EPMSC Cartagena (San Sebastián Ternera), EPAMSCAS Girón (Palo Gordo), EPMSC Barranquilla (el Bosque), EPMSC Santa Marta (Rodrigo de Bastidas), EPMSC Montería (las Mercedes), EPC la Paz (Itagüí), EPMSC Sincelejo (la Vega), EPAMS la Dorada (Doña Juana) y EPAMSCAS Boyacá (Cómbita).

La extorsión originada desde los centros penitenciarios, es claramente favorecida por el uso ilegal de teléfonos móviles y equipos electrónicos al interior de los mismos, conducta que también facilita la comisión de otros delitos por parte de los internos. En el último año se han incautado cerca de 20.000 teléfonos móviles y más de 22.000 tarjetas SIM utilizadas, y las autoridades hoy en día no cuentan con la información relacionada de los usuarios que las adquieren, dificultando las actividades investigativas y preventivas por parte de las entidades policiales y judiciales (Policía Nacional, 2015).

Igualmente, es importante contar con un mecanismo que permita el bloqueo inmediato por parte de los operadores de telefonía móvil de aquellos dispositivos electrónicos que vienen siendo utilizados en los ERON para la comisión de delitos. Es por eso que dentro de las estrategias del presente documento CONPES se incluye no sólo la reglamentación de las obligaciones en cabeza de los operadores móviles, sino también la dotación tecnológica dentro de los ERON para poder bloquear y controlar las comunicaciones no autorizadas.

4.2.4. Tratamiento penitenciario integral y resocialización

Según lo dispuesto en las normas penitenciarias, particularmente en la Resolución 7302 de 2005, el enfoque de resocialización es de tipo ocupacional, esto quiere decir que se desarrolla a partir de actividades de trabajo, estudio y enseñanza, las cuales generan la posibilidad, cuando las normas penales sustanciales no lo restringen, de redimir pena. Adicionalmente, el INPEC también cuenta con proyectos productivos.

Según la información presentada por el INPEC (2015), los establecimientos penitenciarios y carcelarios atienden a través de actividades ocupacionales a una población total de 88.735 individuos, los cuales representan el 74,7% de toda la PPL. La distribución de estas personas por actividad y género se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. PPL según actividad del eje ocupacional de resocialización, 2015

Regionales	Trabajo		Estudio		Enseñanza		Total Hombre	Total Mujer	Total PPL
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer			
Central	13.428	972	14.618	1.183	622	51	28.668	2.206	30.874
Occidente	6.500	598	7.487	666	240	29	14.227	1.293	15.520
Norte	4.635	252	4.497	136	183	11	9.315	399	9.714
Oriente	5.177	538	4.066	321	139	29	9.382	888	10.270
Noroeste	3.602	520	5.501	541	144	13	9.247	1.074	10.321
Viejo Caldas	5.285	521	5.320	677	203	30	10.808	1.228	12.036
Total	38.627	3.401	41.489	3.524	1.531	163	81.647	7.088	88.735

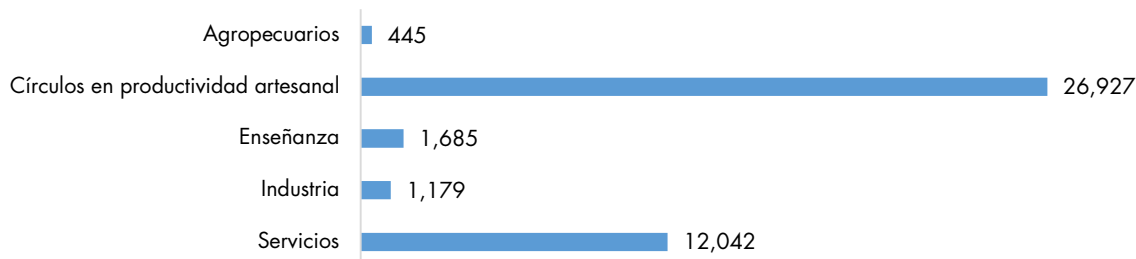
Fuente: SISIPPEC WEB, 2015.

Si se tiene en cuenta el principio de la presunción de inocencia, es razonable comenzar con el tratamiento penitenciario resocializador hasta tanto la persona haya sido condenada penalmente, por lo cual la oferta existente sería suficiente para cubrir a esta población. Así mismo, debe destacarse que más del 80% de las mujeres privadas de la libertad se encuentran actualmente vinculadas a alguna de las actividades ofertadas.

No obstante lo anterior, ha sido diagnosticado que se presentan altos niveles de desocupación al interior de los establecimiento carcelarios, situación que se ve agravada por el consumo de sustancias psicoactivas. Esto conlleva a que se potencialicen los efectos de la prisionalización y la vinculación de estos reclusos a dinámicas de criminalidad en los establecimientos (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014).

En cuanto a los proyectos productivos, de acuerdo a la información suministrada por el INPEC, a marzo de 2015 a nivel nacional, 42.275 (35,6%) internos se encontraban participando de alguna actividad laboral. Su distribución por áreas se muestra en el Gráfico 8, del que se destaca que el 64% de la PPL ocupada realiza actividades de productividad artesanal.

Gráfico 8. Internos por sector productivo, 2014



Fuente: SISIPPEC WEB, 2015.

La información antes descrita evidencia la necesidad de realizar mejoras en la infraestructura, dotación y fortalecimiento de los equipos de tratamiento penitenciario para ampliar la oferta en actividades agrícolas, pecuarias y de industria, pues son estas actividades las que permiten generar o fortalecer competencias laborales útiles para la vida en libertad y en las que se encuentran ocupados la menor proporción de internos en comparación con las demás actividades.

Ahora bien, además de los programas anteriormente señalados, el INPEC cuenta con 520 actividades productivas de tipo comercial, industrial y agropecuaria, con el apoyo de la empresa pública y privada. Actualmente, 1.927 internos están vinculados a actividades de trabajo relacionadas con estos proyectos, lo que corresponde a 1,6% de la población penitenciaria total, distribuidos en los distintos sectores productivos tal como se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6. Participación en actividades productivas en ERON, 2014

Clase actividad	Número de actividades	Internos laborando
Comercial	146	565
Industrial	233	1001
Agropecuaria	141	361
Total	520	1927

Fuente: INPEC, 2014.

Por otra parte, se ha podido identificar que (i) las actividades de tratamiento penitenciario para la resocialización no tienen enfoque productivo y competitivo; (ii) se cuenta con escasa participación privada; (iii) existen debilidades en la articulación del modelo educativo para PPL con las políticas de educación nacional¹⁸, (iv) hay una capacidad limitada para la implementación del modelo educativo para PPL; (v) existe una baja interacción con los ámbitos familiar, comunitario y social en los programas de atención social y tratamiento penitenciario; y (vi) se presentan debilidades en los procesos de evaluación y tratamiento a la PPL condenada¹⁹ (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2014).

¹⁸ Al respecto, el INPEC actualmente adelanta cualificación del Modelo Educativo (MEI) con el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de unificar criterios frente a la educación para la Rehabilitación Social (Ley 115/93, art. 69; Sentencia 84/94). Una de las exigencias es que se cuente con profesionales en educación que orienten el proceso de educación en los ERON.

¹⁹ Según los informes de auditoría realizados por la Contraloría General (2011) este tratamiento penitenciario no ha obtenido los resultados esperados debido al hacinamiento que ha impedido el desarrollo de los programas enfocados hacia la humanización y resocialización. Según las mismas fuentes, otro gran obstáculo ha sido la falta de una política que establezca los lineamientos para el desarrollo de los diferentes programas de tratamiento

Es importante resaltar, que además de lo expuesto en el párrafo anterior, las condiciones de infraestructura inadecuada e insuficiente, inciden negativamente en el desarrollo y consolidación de habilidades, competencias y comportamientos pro sociales necesarios para la vida en libertad y para una adecuada resocialización.

Adicionalmente, la participación en actividades de resocialización en muchas ocasiones se acoge como mecanismo de redención de pena y no se reflexiona sobre la necesidad de construir un proyecto de vida. Así mismo, la deserción de programas transversales (de tipo terapéutico) y la no participación por parte de la PPL en algunas actividades de resocialización se condiciona a la obtención de recursos básicos para la manutención de sí mismos y sus familias.

Aunado a lo anterior, se presenta un escaso énfasis en los programas transversales que están articulados con los procesos de atención psicosocial que se desarrollan en los establecimientos penitenciarios. Lo anterior, de la mano de poca participación por parte de los internos, entre otras razones, se debe a que estos programas no redimen pena, ni tampoco generan ingresos.

Para la ejecución del tratamiento penitenciario en los establecimientos, se ha previsto la conformación de cuerpos colegiados, interdisciplinarios, que de manera coordinada y continua deben buscar la optimización de recursos y la consecución de las mejores medidas para cada persona privada de la libertad en su proceso de resocialización. Estos cuerpos colegiados son la junta de asignación de patios y distribución de celdas, el consejo de evaluación y tratamiento, la junta de evaluación de estudio, trabajo y enseñanza y el consejo de disciplina, y deben funcionar en forma permanente en los establecimientos, para garantizar la progresividad del tratamiento penitenciario.

De acuerdo con la información suministrada por el INPEC en 2015, por falta de personal especializado o idóneo, especialmente para el consejo de evaluación y tratamiento, estos cuerpos colegiados no se han podido conformar. En algunos casos, el condenado llega a cumplir su pena sin haber superado la fase de alta seguridad²⁰. De igual manera, cuando algunas juntas se conforman, en la mayoría de los casos estas no cuentan con las características de interdisciplinariedad requerida, por lo que no se puede hacer un seguimiento progresivo al condenado en su proceso de tratamiento.

y que asigne los recursos necesarios para su ejecución. El diagnóstico, evaluación y clasificación de los internos no se ha implementado adecuadamente. Esta labor corresponde al Consejo de Evaluación y Tratamiento y debe indicar el tipo de tratamiento requerido para cada persona y señalar un concepto sobre el tipo de lugar donde debería purgar su pena.

²⁰ Esta fase está dirigida al tratamiento de condenados cuyas condiciones de seguridad, circunstancias jurídicas y factores de personalidad sugieren medidas precautelativas, que ameritan espacios y tratamientos restrictivos, con el ánimo de proteger y prevenir, tanto al interno, como a la comunidad carcelaria y a la sociedad misma (INPEC, 2013).

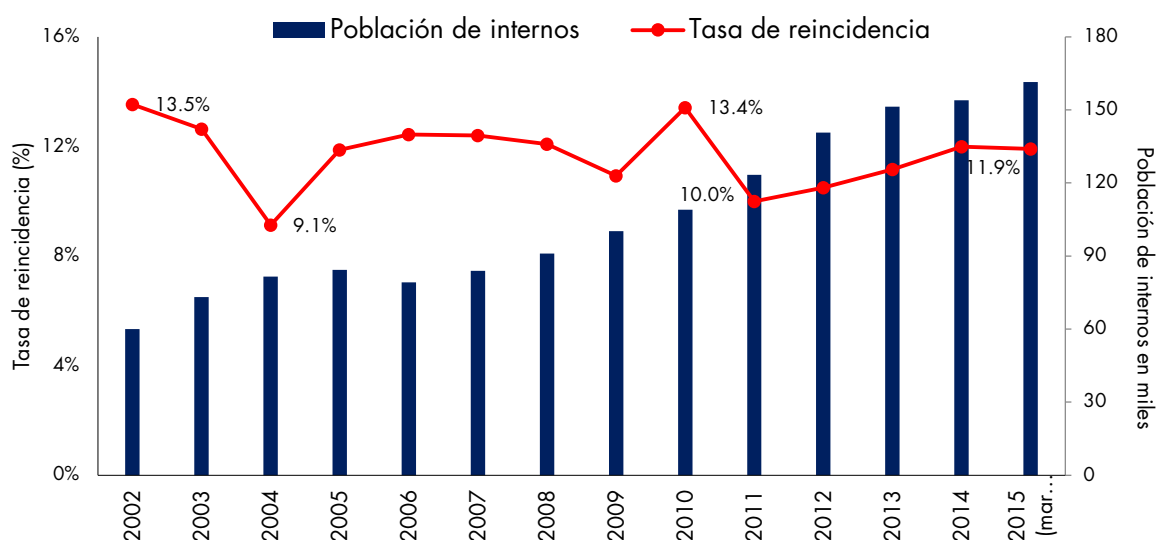
Por otra parte, es importante resaltar que las iniciativas orientadas a la participación de la familia en el tratamiento penitenciario no son representativas. Así mismo, las condiciones de ejecución de la pena no involucran un enfoque de justicia restaurativa, y al contrario restringen las posibilidades de restaurar los vínculos con la familia, las víctimas y la comunidad.

En lo que se refiere a las políticas de acompañamiento a pospenados, existen algunas iniciativas de centros de reclusión, entes territoriales, entidades sin ánimo de lucro, y, en menor medida, de empresas privadas (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2014). Sin embargo, estas estrategias no se encuentran vinculadas a una política nacional que establezca una línea de acción común en el marco de la política criminal.

Adicional a lo anterior, se ha evidenciado que en el INPEC no se han establecido funciones específicas en una dependencia que lidere la temática anteriormente descrita, situación que genera desarticulación y dificultades para la construcción e implementación de un programa de atención a los pospenados. El acompañamiento en la fase de pos pena debe procurar que el condenado, una vez en libertad, pueda reintegrarse a la comunidad, reconstruir los lazos sociales y disminuir todas las posibilidades de reincidencia.

La ausencia de un marco de política integral dirigida a la reintegración social y comunitaria de los pospenados, tiene también una relación directa con las tasas de reincidencia (ver Gráfico 9).

Gráfico 9. Población de internos reincidentes, 2002-2015



Fuente: INPEC, 2015.

En la medida en que exista una hoja de ruta en donde se articulen los procesos de asistencia y reintegración del Gobierno nacional con los esfuerzos de las entidades territoriales, además de cumplir con los fines constitucionales de la pena, se podrá disminuir el riesgo de impacto en las tasas de reincidencia, las cuales, como se ha mencionado, guardan relación con la ausencia de oportunidades laborales para los pospenados, pero también con la ineficacia de las políticas resocializadoras del sistema. Adicionalmente para este aspecto, puede ser de gran aporte la participación privada en la infraestructura penitenciaria bajo el esquema de APP, en donde se pueden desarrollar modelos innovadores que incluyan a la población privada de la libertad en desarrollos productivos dentro del centro penitenciario. Esto tendría un beneficio doble, al representar un efecto positivo en la resocialización de la población reclusa y así mismo en la disminución de requerimientos de recursos fiscales.

El enfoque punitivista, al tiempo que aumenta los índices de PPL, obliga a que los recursos destinados para estos programas, se tengan que distribuir en un número mayor de beneficiarios, afectando la posibilidad de que se cumpla con sus propósitos.

4.3. Eje 3. Relaciones nación-territorio y promoción de las APP

El desarrollo de una política penitenciaria integral requiere de la participación de actores estratégicos. En primera medida, las entidades territoriales están llamadas a responder por las obligaciones que la ley establece, es decir, atender la población sindicada. Por otra parte, se busca fomentar la participación del sector privado bajo esquemas de APP, para que haga parte de un conjunto de soluciones enfocadas al desarrollo de esta política.

Una adecuada articulación entre las entidades del orden nacional y territorial, así como la activa participación de la empresa privada, ayuda a garantizar la efectividad en el desarrollo de una política que se basa fundamentalmente en la sinergia de las acciones a la cabeza de cada uno de los actores estratégicos involucrados. Es así que el éxito del presente documento CONPES descansa en gran medida en que dicha articulación se pueda llevar a cabo.

4.3.1. Responsabilidades de los entes territoriales

La Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, modificada por la Ley 1709 de 2014, en sus artículos 16, 17, 19, 21 y 22, estableció la siguiente diferenciación entre las penitenciarías y las cárceles.

Penitenciarías: establecimientos de reclusión del orden nacional, exclusivos para condenados. Responsabilidad del INPEC.

Cárceles de detención preventiva: establecimientos de reclusión exclusivos para sindicados. Responsabilidad de los departamentos, los municipios, las áreas metropolitanas y el distrito capital de Bogotá.

Del seguimiento al sistema penitenciario y carcelario, se puede observar que la mayoría de los entes territoriales no se encuentran cumpliendo lo establecido en la Ley y, por ende, no gestionan ni destinan presupuesto para administrar, crear y organizar las cárceles para las personas detenidas preventivamente.

La finalidad de la norma es clara, en la medida en que le asigna a los entes territoriales la competencia de crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles destinadas a las personas detenidas preventivamente.

El incumplimiento de la referida disposición incide en la sobrepoblación de los establecimientos del orden nacional, como quiera que de las 118.066 personas privadas de la libertad en los centros de reclusión a cargo del INPEC en el 2015, el 36% corresponde a detenidos preventivamente (CEDIP, 2015). Lo anterior, muestra que el hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario es causado por las personas que se encuentran en calidad de sindicados (ver Gráfico 2).

Al comparar el número de personas sindicadas y condenadas en valores absolutos, se evidencia que la sobrepoblación existente en los establecimientos penitenciarios y carcelarios es equivalente al número de personas detenidas preventivamente. Lo anterior, permite inferir que si las entidades territoriales dieran cumplimiento a los mandatos legales que les imponen la obligación de atender a la población sindicada privada de la libertad, se tendría un impacto positivo en los índices de sobrepoblación penitenciaria.

Ahora bien, la Corte Constitucional manifestó que el manejo del sistema penitenciario debe contar con la participación de todas las entidades descentralizadas, dado que su efectiva recuperación es un propósito nacional (Sentencia C-471-95). Es así que las entidades territoriales cumplen un papel fundamental en el cumplimiento de la ley, y por consiguiente, en el buen manejo del sistema. Adicionalmente, el Alto Tribunal señaló que es preciso distinguir entre las personas a las que se les ha impuesto una medida preventiva respecto de aquellas que han sido condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad. En ese orden de ideas, y atendiendo el espíritu del Código Penitenciario, tiene sentido que haya una distribución de responsabilidades entre la nación y las entidades territoriales, en la medida en que resulta inconveniente que se le dé el mismo tratamiento a las personas condenadas, frente a aquellas sindicadas o sentenciadas por meras contravenciones policivas.

Por lo expuesto, puede indicarse que el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, ilustra de una manera adecuada lo concerniente a la figura de la descentralización propuesta por la Constitución Política y a la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y

subsidiaridad que regulan la concepción del sistema carcelario y penitenciario en todo el territorio, en donde los entes territoriales deben colaborar de manera armónica con la nación.

Los entes territoriales pueden cumplir la obligación establecida en el artículo 17 con recursos propios, en la medida en que ellos son los sujetos pasivos del vínculo jurídico. Para esto cuentan con dos posibilidades: por un lado, la creación de estampillas. Por el otro, los fondos de seguridad.

Para tener una aproximación a la ejecución presupuestal de las entidades territoriales según la información encontrada en el Formulario Único Territorial (FUT), se encuentra la existencia de un componente denominado “Centros de Reclusión” que incorpora nueve subcomponentes frente a los que las entidades comprometen sus recursos: (i) pre-inversión en infraestructura; (ii) construcción de infraestructura carcelaria; (iii) mejoramiento y mantenimiento de infraestructura carcelaria; (iv) dotación de centros carcelarios; (v) alimentación para las personas detenidas; (vi) transporte de reclusos; (vii) educación para la rehabilitación social; (viii) pago del personal de la guardia penitenciaria; y (ix) pago de déficit de inversión en centros de reclusión.

Al evaluar los casos particulares de los años 2012 y 2013, se encuentra que para el primero sólo un total de nueve departamentos (28%) reportaron haber comprometido sus recursos para dirigirlos a este tema, de los cuales La Guajira es aquel que muestra una mayor ejecución con un total de 20.000 millones de pesos para el subcomponente de pre inversión en infraestructura. Del análisis de este año en particular, se puede evidenciar la falta de compromiso por parte de la mayoría de entes departamentales para destinar recursos al tema carcelario y garantizar el cumplimiento de los compromisos a los cuales están sujetos en el marco normativo de la Ley 65 de 1993.

Por otro lado, para el año 2013, la ejecución presupuestal de las entidades territoriales departamentales muestra que sólo siete destinaron recursos dirigidos al tema carcelario (22%), de las cuales Antioquia se destaca con un presupuesto de 447 millones de pesos en el subcomponente de educación para la rehabilitación social.

En términos generales, existe una disminución del 6% entre el 2012 y el 2013 en la ejecución presupuestal de los departamentos, lo que lleva a reflexionar sobre su compromiso con el manejo del sistema carcelario para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población reclusa.

Otra de las posibles fuentes de financiación para construcción de establecimientos de reclusión, se encuentra en el Sistema General de Participaciones. El artículo 76 de la Ley 715 de 2001 establece que, de la mano con entidades del orden nacional, podrán participar en la construcción de creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

De esta manera se configura el abanico de posibilidades e instrumentos legales que las entidades territoriales tienen a la mano para atender el cumplimiento de las obligaciones a su cargo en relación con la población sindicada. Lo que se ha evidenciado en la práctica es la falta de articulación entre la nación y las entidades territoriales, así como entre estas mismas, para generar convenios de integración territorial que permitan el mejoramiento de las condiciones carcelarias. De este modo, la principal debilidad consiste en la falta de una ruta de orientación a las entidades territoriales, así como la necesidad de generar un canal de comunicación periódico y estable que garantice un acompañamiento técnico tanto en la fase exploratoria de alternativas viables, como en la implementación de las mismas en procura de generar sinergias y aunar esfuerzos para la resolución de los problemas carcelarios y el goce efectivo de los derechos de la población reclusa.

4.3.2. Participación de sector privado en establecimientos penitenciarios y carcelarios

Las APP son esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el sector privado que permiten la financiación y provisión en el largo plazo, por parte del sector privado, de infraestructura o equipamientos públicos, servicios conexos a estos o prestación de servicios públicos a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura o servicio que preste el sector privado.

El marco normativo de las APP, se encuentra plasmado en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios. Según este, la constitución de una APP implica el cumplimiento de requisitos como la prestación del servicio de operación y mantenimiento de la infraestructura por parte del particular, la relación entre la APP y los objetivos del plan de desarrollo territorial, la transferencia de riesgos al particular, y el cumplimiento de niveles de disponibilidad e indicadores de la calidad del servicio, entre otros.

La Ley de APP permite dos tipos de iniciativas, la proveniente del sector público y la del sector privado. En el caso de infraestructura carcelaria, la iniciativa pública es la opción más viable por el cual estos proyectos se pueden desarrollar ya que este tipo de infraestructura social carece de tarifas o rentas que lleven al proyecto a ser totalmente o en su mayoría autofinanciable con ingresos propios.²¹ Es importante recalcar que en los países donde se han desarrollado este tipo de proyectos, la estructuración ha provenido del sector público.

Frente a los recursos necesarios para el pago del proyecto una vez entre en servicio, dentro de la normativa de APP en el país se establece que cada año el CONPES, previo

²¹ La Ley 1508 de 2012 y sus decretos viabilizan iniciativas privadas siempre y cuando los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser superiores al 30% del presupuesto estimado de inversión del proyecto. Tratándose de proyectos de infraestructura vial de carreteras, dicho porcentaje no podrá ser superior al 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto.

concepto del CONFIS, define un límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de APP. Actualmente se encuentra fijado en el 0,4% del PIB, del cual el 0,004% del PIB es el cupo asignado al sector justicia para la ejecución de los proyectos que bajo este mecanismo sean desarrollados. Es importante tener en cuenta que este cupo hace parte del marco de gasto del sector. El cupo sectorial de vigencias futuras de APP es flexible y está sujeto a verificación y ajuste dependiendo de la necesidad del sector y la existencia de proyectos de este tipo.

En el ámbito penitenciario y carcelario, el Gobierno nacional ha planteado la necesidad de recurrir a desarrollos bajo el esquema de APP, a través de la estructuración de proyectos específicos de infraestructura carcelaria y penitenciaria que puedan ser diseñados, construidos, dotados, operados, o mantenidos por particulares, generando ahorros significativos para el erario y un empleo más eficiente de los recursos estatales. El modelo por implementar para el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de los nuevos ERON sería realizado bajo el esquema de contratos tipo “Diseño, Construcción, Operación, Mantenimiento y Transferencia” (DBOT²²), lo que implicaría la participación de particulares en la gran mayoría de los servicios conexos a la operación y mantenimiento de los centros carcelarios y penitenciarios del país como lo son el mantenimiento de la infraestructura, dotación y mantenimiento de equipos, servicios de tecnología, alimentación, servicios de salud, con exclusión de servicios tales como el tratamiento penitenciario y la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de la población reclusa.

En ese orden de ideas, es necesario considerar alternativas en la estructuración del proyecto para que, a pesar de las bajas tasas de rentabilidad, resulte financieramente viable para los operadores privados. Dentro del abanico de posibilidades se contemplan opciones tendientes a estructurar modelos de escala donde un privado pueda encargarse de la operación, mantenimiento y dotación de los centros penitenciarios de una determinada región como forma de apalancamiento financiero para la construcción de nuevos ERON.

Es así que la modelación del proyecto de APP de iniciativa pública, permitiría estructurar en una sola propuesta diferentes tipos de servicios en diferentes establecimientos de reclusión. La sostenibilidad financiera de dicho modelo estaría sujeta al compromiso de vigencias futuras de acuerdo con el cupo del sector justicia, y además, con la rentabilidad que pueda producir la operación, manutención y dotación de centros penitenciarios ya existentes.

Las experiencias internacionales de implementación de APP en este ámbito han surgido como respuesta al desafío de buscar soluciones innovadoras y dinámicas para financiar y operar de la manera más eficiente la gestión penitenciaria. La mayoría de estas son

²² DBOT por sus siglas en inglés.

experiencias exitosas, en donde el modelo logra un impacto socio-económico, al reducir el costo de mantenimiento de un interno a largo plazo y constituirse en una herramienta de mayor eficacia en su resocialización, beneficiando, en últimas, a toda la comunidad.

Estados Unidos fue pionero en la vinculación de privados en el desarrollo de establecimientos penitenciarios en la década de 1980, debido a los requerimientos surgidos por el alto crecimiento de detenciones tras la aprobación de leyes penales que aumentaban la población condenada y los tiempos de las condenas (American Civil Liberties Union, 2015). En el Reino Unido, se aplicó el esquema de APP en la década de 1990 y la infraestructura carcelaria se multiplicó, y luego en otros países de Europa (como Francia o España), de Asia, Australia y Suráfrica. En 2013, Estados Unidos poseía el mayor número de detenidos en cárceles privadas, y Australia y el Reino Unido tenían la mayor proporción de internos en establecimientos penitenciarios privados, llegando al 19% en Australia (Allen & English, 2013).

La operación de privados en la prestación de los servicios carcelarios ha buscado garantizar resultados eficaces como parte importante de un sistema de justicia penal eficiente e integral, que incluye acceso a programas de educación, habilidades para la vida, y mecanismos para enfrentar el trauma o la adicción (Tartaglia, 2014). El Reino Unido, por ejemplo, propuso nuevas formas de contratación como el pago por resultados en la gestión de la prisión y los servicios de rehabilitación (Currie & Brown, 2014). Entre los resultados obtenidos, en Estados Unidos se presentan ahorros de entre el 5% y el 15% en los costos de operación en algunos estados y mejoras en la prestación de servicios de guarda y custodia (Currie & Brown, 2014).

En América Latina, se han tenido experiencias en Brasil en el año 1999, en Chile en el 2000 con el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria en donde se ha logrado el mayor avance, en México que adelantó un ambicioso programa de cárceles, y recientemente Uruguay que adjudicó en 2014 su primer APP en el sector. Hoy en día existen entre estos países latinoamericanos más de 35 cárceles operadas bajo APP, en las que varios de los servicios que se brindan tales como alimentación, vestuario, educación y hasta salud, se encuentran a cargo del sector privado.

El proceso chileno se caracterizó por un esfuerzo masivo de construcción mediante el cual se obtuvo la puesta en funcionamiento de siete complejos penitenciarios concesionados, que para 2013 albergaban cerca del 25% de la población penal total del país. La construcción de cárceles concesionadas permitió duplicar en metros cuadrados la infraestructura carcelaria existente en Chile hasta entonces (Carmach, 2013).

Este programa, además de expandir la infraestructura penitenciaria, buscaba fortalecer la capacidad del sistema para rehabilitar a los internos. Por tal razón, se incluyó en los

contratos la prestación de servicios de nutrición, salud, mantenimiento y programas de rehabilitación por parte del privado (Currie y Brown, 2014).

En general, el éxito de estas experiencias se puede atribuir a un adecuado marco político, legal, regulatorio e institucional para este sector, que ha permitido involucrar la participación privada en su desarrollo, aunado a estructuraciones correctamente elaboradas, que logren una apropiada asignación del riesgo y un balance de responsabilidades de acuerdo a lo requerido, a las posibilidades de la entidad pública y al marco normativo e institucional del país en donde se ejecute el proyecto.

De acuerdo con lo anterior, para un satisfactorio desarrollo de estos proyectos del sistema penitenciario y carcelario colombiano, resulta prioritario fortalecer la capacidad técnica, administrativa y presupuestal de la USPEC para adelantar los procesos de desarrollo, gestión, contratación y administración, derivados de la aplicación de los esquemas de APP según los principios de la Ley 1508 de 2012, en la solución de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

Así mismo, se considera al sector privado como socio estratégico en el desarrollo y financiación de proyectos, y que su participación a través de esquemas de APP es una alternativa viable y eficiente de solución a los requerimientos de establecimientos, tanto para la provisión y manejo de los cupos de infraestructura, como para la infraestructura tecnológica y el equipamiento asociado.

Actualmente, el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho se encuentra adelantando el proyecto de diseño, construcción, operación y mantenimiento del establecimiento penitenciario de Popayán, con una capacidad de 3.600 internos.

5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA

5.1. Objetivo General

Fortalecer la capacidad institucional desde una perspectiva integral con miras a garantizar la efectiva resocialización de la población privada de la libertad y el cumplimiento de los fines constitucionales de la pena en condiciones de dignidad humana.

5.2. Objetivos Específicos

5.2.1. Generar las condiciones de infraestructura física, sanitaria, tecnológica y humana que permitan el cumplimiento de los fines del sistema penitenciario y carcelario en condiciones de dignidad humana para los reclusos.

OE 1.1 Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria para el cumplimiento de los fines de la pena.

OE 1.2 Generar condiciones adecuadas para la garantía del derecho a la salud en materia de prevención, atención, tratamiento y rehabilitación de la población privada de la libertad.

OE 1.3 Fortalecer las competencias funcionales y comportamentales específicas del personal del sistema penitenciario y carcelario con el fin de atender las necesidades identificadas para la prestación de los servicios penitenciarios y carcelarios.

OE 1.4 Fortalecer la infraestructura tecnológica para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario.

5.2.2. Armonizar la política penitenciaria y carcelaria como parte integral de la política criminal con miras al cumplimiento del fin resocializador de la pena.

OE 2.1 Articular las entidades del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo que mitigue el impacto de la excesiva expansión penal.

OE 2.2 Racionalizar el uso de la detención preventiva.

OE 2.3 Diseñar estrategias para contrarrestar la criminalidad generada en y desde los establecimientos de reclusión.

OE 2.4 Fortalecer el tratamiento penitenciario desde una perspectiva integral y restaurativa.

5.2.3. Promover la articulación de las entidades territoriales y del sector privado con el Gobierno nacional para solventar las necesidades del sistema penitenciario y carcelario

OE 3.1 Orientar a las entidades territoriales en la generación de estrategias para la atención de la población detenida preventivamente.

OE 3.2 Promover la participación privada para brindar soluciones al sistema penitenciario y carcelario.

5.3. Implementación de los ejes estratégicos: plan de acción

El contexto actual de las prisiones en Colombia exige reorientar la política pública penitenciaria y carcelaria, a través de acciones normativas, actividades políticas y administrativas, hacia la atención de los fundamentos básicos de la pena y el objetivo principal de su ejecución, esto es, un tratamiento penitenciario integral y con fin resocializador.

Más que enfrentar con el presupuesto público las consecuencias del hacinamiento, este documento CONPES busca definir políticas de largo plazo que cambien la tendencia creciente de la demanda de cupos carcelarios, y consolidar los esfuerzos iniciados a través de la Ley 1709 de 2014 para fortalecer las garantías de la PPL, incluidos los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad, quienes tienen una condición especial que ha sido abordada en el presente documento.

Por lo tanto, a las inversiones previstas para mejorar las condiciones de habitabilidad de la población penitenciaria, se suman acciones orientadas a incorporar una perspectiva integral del tratamiento penitenciario para lograr los fines resocializadores de la pena, y los efectos preventivos sobre la reincidencia de las personas que han sido seleccionadas por el sistema penal en virtud de una condena, especialmente, para que estas no vuelvan a entrar al circuito del sistema penal.

El número de camas disponibles en los penales, las personas detenidas o los años que en promedio reciben de condena los detenidos, no son y no deben ser objetivos en sí mismos, estos no son más que medios para lograr la protección del bien común y las garantías individuales. Por tal razón, este documento CONPES pretende hacer énfasis en las bondades de los programas pos detención como una política pública con réditos en la reducción de la reincidencia criminal, el uso de la violencia y la resocialización. La visión integral de una política carcelaria que incluya asistencia para la inserción laboral, acompañamiento para la reconstrucción del tejido familiar y apoyo para la integración en espacios de convivencia residencial, puede llegar a ser menos costosa y más efectiva que el encarcelamiento prolongado como mecanismos para prevenir la repetición criminal.

Como se ha reiterado, resulta imposible entender la política penitenciaria como el ejercicio de una función desarticulada del sistema penal y, por lo tanto, independiente de la política criminal. En tal sentido, es prioritario desarrollar a través de otro documento CONPES una política criminal racional, coherente y eficaz, que supere la política reactiva, incoherente y fuertemente punitiva colombiana, a partir de la articulación entre las diferentes instituciones tanto en la etapa de definición normativa, procesal, como de ejecución de la pena. Así

mismo, este instrumento deberá generar lineamientos específicos para afianzar en la institucionalidad la implementación de penas alternativas o intermedias, con un énfasis hacia las sanciones económicas con multas y esquemas orientados hacia el trabajo comunitario y la vigilancia periódica, enmarcados en una política de largo plazo como alternativa al populismo penal y el encarcelamiento preventivo de sindicatos.

En ese orden de ideas, esta política pública busca superar una visión meramente infraestructural de la política penitenciaria y carcelaria, entendiendo que esta hace parte integral de la política criminal, en el marco del sistema penal. De esta manera, se busca formular estrategias integrales que respondan a la problemática, expuesta en el diagnóstico de este documento, en sus distintas dimensiones.

Así las cosas, este documento CONPES parte de una aproximación temática que organiza en tres ejes estratégicos las acciones prioritarias dirigidas a fortalecer la capacidad institucional desde una perspectiva integral, para propender por una efectiva resocialización de la PPL, así como el cumplimiento de los fines de la pena en condiciones de dignidad humana. Estos ejes son: (i) condiciones del sistema penitenciario y carcelario respetuosas de los derechos humanos; (ii) política criminal y penitenciaria racional, eficaz y coherente; y (iii) articulación de la nación con las entidades territoriales y el sector privado.

5.3.1. Condiciones del sistema penitenciario y carcelario respetuosas de los derechos humanos.

El primer eje pretende la adopción de medidas encaminadas a generar condiciones penitenciarias y carcelarias que faciliten el cumplimiento del fin resocializador de la pena y garanticen el respeto de los derechos fundamentales de la PPL, incluidos los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad. Estas acciones se orientan a contrarrestar las debilidades de la infraestructura, de las condiciones sanitarias, de las capacidades y competencias del personal penitenciario y carcelario y de las tecnologías de seguridad, vigilancia y gestión de información. A continuación se presentan los cuatro componentes que abarcan las mencionadas acciones.

El primer componente se centra en la mejora de las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria para el cumplimiento de los fines de la pena y la garantía de derechos fundamentales de la PPL en centros de reclusión (OE 1.1). Lo anterior, implica rehabilitación, mantenimiento y construcción de cupos integrales, que incluyan un espacio digno de habitación y los demás necesarios para el desarrollo de las actividades ofrecidas en el marco de la atención y tratamiento (por ejemplo, trabajo, estudio, enseñanza, sanidad, entre otros). Acciones que harán parte de proyectos de gran impacto sobre las condiciones físicas de los establecimientos de reclusión del orden nacional. Proyectos que propone esta política y que se exponen a continuación. El detalle de los mismos se encuentra en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del presente documento (Anexo A).

Para alcanzar el primer objetivo específico dentro de este eje, resulta fundamental consolidar un plan maestro de infraestructura en materia penitenciaria y carcelaria. Es importante contar con dicho instrumento para establecer una serie de estándares predeterminados que cumplan con los requisitos y las normas exigidas para esta clase de estructuras. El plan maestro de infraestructura penitenciaria y carcelaria será elaborado por la USPEC durante 2015 y 2018 con un costo de 14.000 millones de pesos.

Adicionalmente, el plan de acción de la política contempla la ampliación de cupos como una de las acciones principales para alcanzar el primer objetivo de esta política y el estudio de la viabilidad de la construcción de colonias agrícolas, como un tipo de infraestructura adecuada para el fin resocializador de la pena. Lo anterior, responde a que el problema del hacinamiento sigue siendo uno de los más preocupantes del sistema penitenciario y carcelario, considerando que actualmente la tasa de hacinamiento supera el 52% (Sección 4.1.1). Al respecto, la Corte Constitucional, en diferentes sentencias, ha señalado que los altos índices de sobrecupo ponen en riesgo el goce efectivo de los derechos fundamentales de la PPL.

Atendiendo dicha problemática, se ha dispuesto la construcción de aproximadamente 11.843 nuevos cupos mediante los proyectos de inversión del sector por obra pública, a cargo de la USPEC, y se espera desarrollar otros 7.200 nuevos cupos bajo el esquema APP. Es importante aclarar que, para alcanzar la meta del PND 2014-2018 de un hacinamiento igual al 45,9% se requiere la generación de 33.043 cupos, de los cuales 11.843 serán generados por inversión pública, y se espera desarrollar 7.200 más por APP. Sin embargo, para alcanzar la meta sería necesario generar otros 14.000 cupos, lo que requeriría aproximadamente de 424.000 miles de millones de pesos anuales de vigencias futuras por 25 años, cifra que supera significativamente la capacidad presupuestal del sector.

Además de la construcción de nuevos cupos, el presente documento CONPES prevé la adecuación y mantenimiento de los existentes. Este proyecto está dirigido a mejorar las condiciones de infraestructura dentro de los 137 centros de reclusión del orden nacional y adaptarlos a las necesidades actuales del sistema. Esta actividad está a cargo de la USPEC y contempla un costo de 157.200 millones de pesos.

En suma, para el primer componente del eje estratégico de mejoramiento de las condiciones en los centros de reclusión del orden nacional, el plan de acción prevé proyectos para la creación de un plan maestro de infraestructura, la construcción de nuevos cupos y la adecuación y mantenimiento de los existentes. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará a la USPEC en la definición de las reformas institucionales que sean requeridas para adelantar estas acciones. Estas tres líneas de acción tienen un costo aproximado de 838.423 millones de pesos. La entidad responsable de adelantar las acciones de este componente del documento es la USPEC.

El segundo componente de este eje apunta a la generación de las condiciones para la adecuada prestación del servicio de salud. La Corte Constitucional ha señalado²³ que uno de los problemas más críticos del sistema penitenciario y carcelario en Colombia tiene que ver con las precarias condiciones de salubridad de la PPL. Es así, que este documento ha contemplado dentro de sus objetivos específicos el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura sanitaria en los centros de reclusión del orden nacional. Es importante destacar que el Estado deberá garantizar la adecuada prestación del servicio de salud a la PPL.

Para el desarrollo de este propósito, es necesaria la articulación de una serie de acciones, tales como la expedición del decreto reglamentario del Fondo Nacional de Salud para la PPL en 2015, su gradual implementación y entrada en funcionamiento. El cumplimiento de las disposiciones del decreto será objeto de un estricto seguimiento. La expedición del decreto y la verificación de su debido cumplimiento estarán a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es igualmente importante que la prestación del servicio de salud tenga en cuenta el perfil epidemiológico de la PPL, que actualmente no se encuentra documentado. Esto permitirá un mejor diseño de estrategias concretas de prevención, atención, tratamiento y rehabilitación, con enfoque diferencial. Así, se ha previsto la elaboración de un diagnóstico de caracterización en salud de la PPL y el desarrollo de un módulo de salud en el SISIEPEC, por parte de la USPEC. Estas acciones facilitarán el acceso a información detallada sobre las condiciones en las cuales se está prestando el servicio de salud y la situación de cada paciente.

Además de las anteriores acciones, el presente documento CONPES ha previsto que el INPEC elabore un manual técnico administrativo para la prestación del servicio de salud dentro de los establecimientos de reclusión del orden nacional. Este manual permitirá establecer una serie de procedimientos que garanticen la prestación estandarizada de dicho servicio en condiciones de dignidad humana.

Adicionalmente, y con el fin de mejorar la cobertura de servicios básicos integrales para los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad por medio de la delimitación de la competencia institucional frente a las normas que rigen la privación de la libertad de personas de la Fuerza Pública, Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Defensa Nacional reglamentarán el artículo 27 de la Ley 65 de 1993 modificado por el artículo 19 de la Ley 1709 de 2014.

Finalmente, una de las acciones más importantes previstas para mejorar las condiciones de infraestructura sanitaria dentro de los centros de reclusión del orden nacional, es la

²³ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998, entre otras.

adecuación de las áreas de sanidad. Tal y como quedó expresado en el diagnóstico del presente documento, el 82,5% de los ERON no cuentan con un área de sanidad adecuada, lo cual impide que la PPL tenga acceso a este servicio. El plan de acción prevé la adecuación de los 137 ERON para garantizar que tengan espacios apropiados para atender las necesidades sanitarias básicas de la PPL. El costo estimado de los proyectos que abarca este componente de infraestructura sanitaria es de 111.400 millones de pesos.

El tercer componente se enfoca en el fortalecimiento y la generación de competencias específicas del personal profesional y técnico penitenciario y carcelario. Dentro del diagnóstico del presente documento CONPES se puso en evidencia la necesidad de contar con personal adecuado y capacitado para adelantar las funciones de seguridad, vigilancia y atención dentro de los establecimientos de reclusión del orden nacional. Así mismo, se plasmó la necesidad de adelantar los estudios necesarios para verificar si el sector cuenta con los recursos humanos necesarios para cumplir dichas tareas.

Teniendo en cuenta lo anterior, lo primero que prevé el PAS, para este componente, es la realización de un estudio técnico, por parte del INPEC, para evaluar las condiciones y necesidades en materia de capital humano para la adecuada gestión de los centros de reclusión del orden nacional. Con esto se busca que el sistema cuente con los recursos humanos requeridos para su adecuado funcionamiento. Así mismo, se procurará el desarrollo programas de fortalecimiento del talento humano, para atender los requerimientos técnicos demandados. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) apoyará este proceso mediante un convenio para el desarrollo de programas de capacitación y formación específicos.

La elaboración del estudio técnico mencionado se propone en concordancia con lo dispuesto por el artículo 31, parágrafo 2°, del Código Penitenciario y Carcelario, reformado por el artículo 35 de la Ley 1709 de 2014, el cual establece que el INPEC deberá gestionar el concepto técnico y financiero del estudio desarrollado para la modificación de la planta de personal. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará al INPEC en el desarrollo de estas acciones.

Y por último, el cuarto componente de este eje apunta al fortalecimiento de la infraestructura tecnológica que permita el apoyo efectivo al sistema penitenciario y carcelario. Con esto, se pretende que los establecimientos cuenten con las condiciones necesarias para garantizar la seguridad interna, prevenir la comisión de conductas punibles que se realicen desde los establecimientos y apoyar tecnológicamente el desempeño de las labores administrativas y de gestión.

Para lograr dicho propósito, dentro del PAS del presente documento, se han previsto una serie de importantes acciones. Algunas tendientes al mejoramiento y adecuación de los sistemas de información. Otras, dirigidas a la implementación de herramientas que permitan

mejorar la capacidad de vigilancia y control dentro y fuera de los establecimientos penitenciarios.

En cuanto al primer grupo de acciones, cabe destacar la estrategia de interoperabilidad de los sistemas de información. Se tiene que existe abundante información contenida en una multiplicidad de sistemas de información. Sin embargo, hace falta un plan que permita que dicha información pueda ser compartida por las diferentes entidades del sector. Se prevé el diseño de una estrategia para la interoperabilidad de los sistemas de información del sector justicia, a cargo del INPEC, y la elaboración de un diagnóstico sobre el particular, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, que permita avanzar en un modelo único de gestión de la información.

Adicionalmente, en cuanto a lo relacionado con los sistemas de información, se ha presupuestado una estrategia para promover el uso adecuado del SISIPPEC. Es así que la Oficina de Sistemas de Información del INPEC, se encargará de implementar en los 137 ERON módulos de capacitación por un valor aproximado de 630 millones de pesos.

Por otra parte, los centros de reclusión de la Fuerza Pública requieren conectividad con el SISIPPEC para contar con la trazabilidad de la información de los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad, su ubicación y los servicios que se les presta. Por esta razón, se propone la elaboración de un convenio entre el INPEC y el Ministerio de Defensa para lograr la accesibilidad a este sistema en los establecimientos de reclusión de la Fuerza Pública.

Por último, este componente también incluye un plan para fortalecer la infraestructura tecnológica del sistema penitenciario. El proyecto le apunta a intervenir (en el cuatrienio) a por lo menos 60 establecimientos de reclusión del orden nacional, y entre sus objetivos también se encuentra la prevención de la criminalidad intramuros, factor que se profundiza más adelante, en las acciones relativas al eje 2. El costo inicial de este plan es de 30.600 millones de pesos.

Adicionalmente, se ha podido evidenciar que otro componente importante para el mejoramiento de la infraestructura tecnológica dentro de las penitenciarías del orden nacional, es la implementación de un sistema centralizado de radiocomunicaciones. La meta para el cuatrienio es lograr la implementación del sistema en los 137 ERON con los que actualmente cuenta el país. La USPEC ha contemplado que el costo de implementar el sistema es de 18.750 millones de pesos.

Finalmente, uno de los proyectos más ambiciosos incluido en el PAS de esta política es el de la construcción de 557 salas de audiencias virtuales en los ERON. Mediante la dotación de estas aulas en todos los centros de reclusión, se lograría descongestionar el sistema judicial, aminorar los costos de traslado de la PPL a las audiencias y, sobre todo, agilizar los procesos ante los jueces de ejecución de penas, permitiendo resolver la situación jurídica de

los reclusos sin las dilaciones que surgen como consecuencia de las dificultades en la programación y asistencia a las citaciones judiciales. En este contexto, también se contempla la suscripción de un convenio el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con el INPEC, que permita avanzar en la implementación de un sistema de telejusticia para los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

El componente de infraestructura tecnológica dentro del CONPES, tiene un costo aproximado de 123.564 millones de pesos²⁴.

5.3.2. Política criminal y penitenciaria racional, eficaz y coherente

El segundo eje, de política criminal y penitenciaria, hace referencia a la necesidad de comprender que la política penitenciaria y carcelaria es parte integral de la política criminal. Bajo esta óptica, se parte de identificar que la política penal en Colombia se ha concentrado en un uso preponderante de la prisión como medida cautelar personal y mecanismo sancionatorio. Esta situación ha conllevado a un aumento indiscriminado de la PPL, generando que, precisamente por esa falta de conexión entre la política criminal y penitenciaria, las condiciones de reclusión estén en contravía de la garantía de derechos fundamentales de los sindicados y del cumplimiento de los fines propios de la pena, fundamentalmente de la resocialización.

De la misma manera, la sobrepoblación generada por la ya mencionada expansión exagerada del derecho penal ha agudizado problemáticas tales como que, en un mismo establecimiento, no se pueda hacer la debida diferenciación entre sindicados y condenados para la reclusión, atención y tratamiento; que se creen mercados ilegales; que se recrudezca la violencia intramuros, o que se hayan aumentado exponencialmente las denuncias sobre criminalidad cometida desde los centros penitenciarios.

En este sentido, y como se ha mencionado, las medidas orientadas a superar las problemáticas del sistema deben estar integradas con una política criminal racional, eficaz y coherente. Lo anterior permitirá abordar la problemática del hacinamiento y los efectos adversos de la prisión no sólo con la generación de infraestructura adecuada para la atención y tratamiento de la PPL, sino también con la adopción de medidas legislativas destinadas a crear mecanismos alternativos al encarcelamiento, o aquellas que racionalicen la aplicación de la detención preventiva y propugnen por la proporcionalidad de las penas²⁵.

En virtud de lo anterior, y con el objeto de hacer frente a las problemáticas enunciadas en este eje, se proponen cuatro componentes que se describen a continuación.

²⁴ Ver el PAS (Anexo A) para conocer todas las acciones incluidas en este componente.

²⁵ La adopción de estas medidas harán parte integral de un documento de política pública específica, encaminada al diseño de una política criminal, racional, eficaz, coherente, articulada y con enfoque restaurativo.

El primer componente se enfoca en la articulación de las entidades del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho. Hasta el momento solo han intervenido en el diseño e implementación de la política penitenciaria las entidades que hacen parte del sector justicia. No obstante lo anterior, tal y como se ha puesto en evidencia, existen otra serie de actores que tienen un rol fundamental en la ejecución de dicha política y que este documento identifica como actores primordiales. Es el caso, por ejemplo, de la participación del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, del Ministerio del Trabajo, y del Departamento Administrativo de la Función Pública, en la implementación de los proyectos de teletrabajo.

Ahora bien, frente a las entidades del sector justicia, se precisa fortalecer los espacios interinstitucionales. En este sentido, resulta fundamental el empoderamiento del Consejo Superior de Política Criminal y, en particular, la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, instancia asesora de este Consejo. Será imprescindible contar con este órgano fortalecido para la articulación y verificación del avance en materia de política criminal y penitenciaria bajo los lineamientos expuestos en este documento CONPES.

Los anteriores espacios son fundamentales para la articulación y coordinación de las distintas entidades del Estado que tienen injerencia en la construcción, implementación, evaluación y seguimiento de la política criminal, y del sistema penitenciario y carcelario, respectivamente.

Dentro del marco de acciones que se deben adelantar bajo un modelo de articulación interinstitucional, la principal estrategia es la expedición del documento CONPES de política criminal como instrumento de armonización de las diferentes políticas públicas del sector, que permitirá fijar un arreglo institucional sólido en torno a los lineamientos que deben orientar las decisiones de política criminal bajo criterios de racionalidad y proporcionalidad en todos los niveles.

El segundo componente apunta a la racionalización de la detención preventiva, encaminada al fortalecimiento de los principios de libertad y presunción de inocencia. Con este propósito se espera lograr, a través de un proyecto de ley actualmente en trámite, que se impongan restricciones al uso irracional de medidas cautelares personales, contrariando la finalidad principal de los juicios penales que se basan en la presunción de inocencia y que establecen la imposición de la detención preventiva única y exclusivamente para los fines constitucionales y legales previstos: i) que haya un riesgo de obstrucción a la justicia; ii) que el imputado constituya un peligro para la sociedad; y iii) que resulte probable que no comparezca al proceso o que no cumpla la sentencia.

Esta propuesta es coherente, además, con el propósito de seguir avanzando en instaurar la seguridad de los ciudadanos, pues dicha racionalidad de la detención preventiva no persigue como fin primordial reducir el hacinamiento sino proteger los derechos de las personas sometidas a un proceso penal, de tal forma, que para quienes incurrir por primera vez en el delito, se adopten medidas cautelares no privativas de la libertad para evitar su desocialización en los establecimientos carcelarios, en tanto que a los reincidentes se les puede afectar con la privación de su libertad.

El Código de Procedimiento Penal, a este respecto, regula en el artículo 308 que la detención preventiva puede decretarse en caso de que el implicado constituya “un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima”. A su vez, el artículo 310 establece como criterio para determinar el peligro para la sociedad, el hecho de que en el imputado se presente “la continuación de la actividad delictiva” o que este esté gozando de un mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad, por delito doloso o preterintencional.

Para garantizar la efectividad de estas disposiciones, y así evitar que la población a quien se le deba aplicar la medida de detención preventiva en establecimiento carcelario por las causales anteriormente mencionadas quede en libertad, sea un peligro para la sociedad, obstruya el proceso o evada la acción de la justicia, resulta necesario establecer mecanismos concretos para reforzar el seguimiento que se requiere en la toma de decisiones judiciales.

Para esto, la Policía Nacional deberá integrar a los formatos de denuncia y noticia criminal el espacio respectivo para consignar la información sobre capturas y denuncias previas, así como mecanismo sustitutivos de sanciones penales que se encuentren vigentes. Esta medida permitirá que el Juez de Control de Garantías cuente con mayores elementos para realizar la interpretación de las disposiciones de procedimiento penal, así como le dará herramientas a la Policía Nacional para cumplir con mayor eficacia sus funciones.

Adicionalmente, el DNP y el Ministerio de Justicia y del Derecho implementarán una estrategia para generar conciencia dentro de los operadores judiciales sobre la importancia de la racionalización punitiva, en especial en las conductas que no afectan de forma drástica la seguridad ciudadana. Tal y como ha sido diagnosticado anteriormente, una de las mayores barreras frente a la aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad, particularmente para el caso de los sindicados, es la presión social y mediática a la que están sometidos los servidores de la Rama Judicial. Es preciso, por tanto, desarrollar estrategias que sensibilicen a la ciudadanía en general sobre la orientación, no solo retributiva sino también resocializadora y restauradora, del castigo penal, a fin de que puedan reducirse las brechas que la estigmatización de la prisión genera en la sociedad.

Además de los proyectos de ley dirigidos a la racionalización punitiva, es preciso adelantar una campaña de información y sensibilización que enfatice en cuáles son los fines resocializadores y restaurativos de la pena y cómo deben aplicarse las medidas de reclusión

en un marco de política criminal coherente y eficaz. Esta función será liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y tendrá el acompañamiento y apoyo del DNP.

Por último, como acción complementaria a la racionalización de la detención preventiva, el Gobierno nacional, a través del documento CONPES de Política Criminal desarrollará una estrategia para fortalecer las herramientas de los operadores judiciales que permita contar con mayor información sobre la recurrencia delictiva al momento de imponer medida de aseguramiento en establecimiento carcelario.

El tercer componente de este eje se centra en el diseño de estrategias contra la criminalidad intramuros; particularmente con el objetivo de identificar bandas criminales y focos de criminalidad en las cárceles a través de planes de priorización tendientes a investigar y sancionar estas conductas.

Se ha puesto en evidencia que uno de los problemas que más aqueja al sistema es la criminalidad intramuros. No sólo tiene un impacto en el goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad. También afecta los procesos de resocialización, dado que promueve espacios de criminalidad donde los reclusos, lejos de beneficiarse de las políticas de atención, fácilmente son absorbidos por bandas o grupos que delinquen al interior de los centros de reclusión.

Para atacar este problema, el rol de entidades como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación son cruciales. Es necesario avanzar en los procesos de investigación y judicialización de los delitos cometidos dentro de las penitenciarías. Para tales efectos, el Ente investigador pondrá en marcha planes de priorización que tengan como objeto dismantlar las bandas dedicadas a delinquir dentro y desde los ERON.

Ahora bien, se ha establecido que sólo 12 de los 137 centros cuentan con tecnología que evita el uso de dispositivos móviles dentro de los establecimientos penitenciarios. Por lo tanto, se ha previsto el análisis de la vinculación de participación privada en una solución orientada hacia el bloqueo de las comunicaciones no permitidas de los reclusos con el exterior en todos los ERON, que incluya ya sea un sistema de inhibidores o la implementación de un sistema informático que cumpla con el mismo objetivo, y un sistema centralizado de radiocomunicaciones. Para el efecto el INPEC adelantará la gestión para estructurar el proyecto bajo el esquema de APP.

En la misma línea, se implementará la estrategia *Visión 360°* diseñada por el Ministerio de Defensa Nacional, y contenida en el Plan Nacional Antiextorsión, con el fin de incorporar una intervención global a la judicialización de los delitos originados desde los establecimientos de reclusión. Esta estrategia consiste en centralizar bajo un solo parámetro investigativo los hechos de corrupción y extorsiones originados en los ERON, así como la identificación de los flujos de dinero producto de estos ilícitos, a fin de extinguir el derecho de dominio.

Se espera mejorar y superar los indicadores del Plan Nacional Antiextorsión para intervenir los 32 establecimientos priorizados en los que se concentra el 92% de las extorsiones que se producen desde los ERON, los cuales corresponden al 53% del total de las extorsiones que se generan en el país (Policía Nacional, 2015). Con este plan se pretende se pretendan intervenir en el primer año los 12 establecimientos con mayores índices de extorsión, para poder lograr la meta de los 32 ERON priorizados en el cuatrienio.

Esta iniciativa está concebida para dismantelar la red criminal a los cuatro meses de su implementación. Es decir, una vez puesta en marcha la estrategia *Visión 360°*, de acuerdo con los pilotos que actualmente se están adelantando, se estima que se puedan identificar y controlar las cabecillas de las organizaciones delictivas que operan en los ERON en el término anteriormente establecido.

Ahora bien, para poder cumplir con los objetivos de la estrategia *Visión 360°* en el término fijado anteriormente, se requiere adelantar, para cada uno de los establecimientos priorizados, acciones conjuntas con la Fiscalía General de la Nación. Estas tareas ya se vienen articulando de manera satisfactoria en el plan piloto de esta iniciativa que se cumple dentro del marco del Plan Nacional Antiextorsión. La estrategia señalada depende de la adecuada articulación de diferentes entidades, ya que contempla acciones multimodales que van desde la intervención e investigación, hasta la judicialización y la extinción del derecho de dominio sobre los bienes resultantes de la actividad delictiva. Es por ello que resulta trascendental para la eficacia del plan, lograr integrar las acciones del Ministerio de Defensa Nacional con los planes de priorización que elabore la Fiscalía General de la Nación.

Además de lo anterior, es necesario tener en cuenta que *Visión 360°* es una de las diferentes acciones dirigidas a combatir la criminalidad organizada dentro de las cárceles, especialmente en lo que tiene que ver con el delito de extorsión. Esta estrategia va de la mano con una serie de acciones que tienen que ver con la implementación de herramientas tecnológicas que contribuyan en este propósito. Es así que, además de la articulación de las diferentes entidades en lo que tiene que ver con la judicialización de los presuntos delincuentes, se tiene proyectada la dotación de tecnologías que puedan bloquear las comunicaciones no autorizadas en los 137 ERON mediante el modelo APP.

El modelo de APP que se estructure, deberá contemplar también la posibilidad de la implementación de las últimas herramientas informáticas para la detección y prevención del crimen, ya sea mediante los inhibidores de señal o de cualquier otra herramienta tecnológica o informática que tenga la capacidad de bloquear las comunicaciones no autorizadas desactivando los equipos móviles de manera selectiva y controlada.

Teniendo en cuenta que la principal herramienta para realizar la extorsión dentro de los ERON es el uso de los dispositivos móviles, además de los inhibidores de señal que actualmente se encuentran operando en 12 ERON (y que se espera puedan llegar a ser 25

en el plazo de 12 meses), este plan pretende dotar a los 137 establecimientos de reclusión con las herramientas tecnológicas o informáticas anteriormente señaladas con el fin de controlar, bloquear y suspender las comunicaciones no autorizadas por medio de las cuales, generalmente, se produce el fenómeno de la extorsión.

Además de la dotación tecnológica en los ERON, este documento también prevé otra serie de estrategias para luchar contra la extorsión que se produce desde los establecimientos de reclusión. La primera, se refiere a la reglamentación de las obligaciones de los operadores de telefonía móvil en materia de inhibición de señal en los centros de reclusión (de acá se espera poder obtener una cifra aproximada de 14.000 millones de pesos, los cuales serán invertidos en dotar ocho ERON de inhibidores de señal). La segunda, prevé una reglamentación para permitir que la Policía Nacional pueda solicitar de manera preventiva la desactivación de líneas sobre las cuales se tenga información relativa a la posible comisión de extorsiones.

En consecuencia, se ha previsto dentro de este documento CONPES la necesidad de articular las acciones tecnológicas, judiciales y reglamentarias para poder hacer frente, especialmente pero no sólo, al delito de extorsión que se comete desde las cárceles. De acuerdo con las estimaciones de la Policía Nacional (2015), si se lograra poner en marcha este plan articulado de lucha contra la criminalidad intramuros, se podría esperar una reducción anual del 20% en las tasas de extorsión. Es decir que para el cuatrienio, la intervención en los 32 ERON priorizados, podría significar una disminución del 80% del total de la extorsión que se produce desde los centros de reclusión.

El cuarto y último componente de este eje apunta al fortalecimiento del tratamiento penitenciario desde una perspectiva integral y restaurativa. Sobre este aspecto es claro que, para hacer efectivo el fin resocializador de la pena, resulta indispensable el desarrollo de programas, actividades y estrategias encaminadas a disminuir los efectos adversos de la prisión, colaborar con el mantenimiento y restablecimiento de los vínculos familiares y comunitarios de los detenidos y condenados, así como prevenir la reincidencia a través del acompañamiento del pospenado.

Es justamente este componente el que tiene un mayor número de acciones. Por un lado, su efectivo desarrollo permitiría una adecuada reintegración del pospenado en la sociedad. Por el otro, le daría cabida a los fines de la pena, es decir, a la resocialización en condiciones de dignidad humana para los reclusos.

El marco de proyectos dirigidos a lograr el mencionado objetivo, tiene que ver con el aseguramiento de las oportunidades necesarias para que los reclusos puedan emprender actividades formativas o productivas dentro de los ERON. También se incluyen acciones dirigidas a acompañar al pospenado en su proceso de reintegración social y familiar, y

planes para orientar a los reclusos de acuerdo con las necesidades del mercado laboral, imprimiéndole a los proyectos educativos y productivos un enfoque competitivo.

De acuerdo con lo anterior, se ha propuesto el diseño de un modelo educativo institucional y la actualización de los instrumentos de valoración integral de los condenados con el objetivo de mejorar la oferta penitenciaria en materia educativa y productiva. El SENA liderará un proyecto de orientación profesional y la consecuente capacitación de la PPL de acuerdo con las necesidades identificadas y la disponibilidad de ambientes de formación con las que cuenta el INPEC. Sólo para avanzar en esta dirección, se han contemplado 85.362 millones de pesos.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho estudiará un modelo de incentivos a través de la elaboración de una propuesta de armonización normativa de los beneficios administrativos para la PPL. Es importante que la redención de la pena se relacione con el desempeño académico y la productividad laboral de toda la PPL.

Frente a los esfuerzos por generar condiciones aptas para la resocialización de los pospenados, el INPEC diseñará e implementará un programa de promoción de la relación y la vinculación entre los internos, la familia y la sociedad por un valor de 1.960 millones de pesos. El objetivo de este programa es afianzar los lazos familiares y sociales de los beneficiarios.

Por otro lado, se pretende fortalecer el proceso de orientación laboral una vez salgan de los centros de reclusión. Esta iniciativa es de gran importancia en la medida en que se articula con dos iniciativas adicionales. Por un lado, se propone el diseño de un modelo de capacitación que sea acorde a las necesidades del mercado laboral, tal y como se expuso anteriormente. Por el otro, se dispone la implementación del programa de certificación por competencias laborales que le permita a los pospenados demostrar competencias específicas en el proceso de reintegración social. El SENA ha dispuesto de un presupuesto cercano a los 112 millones de pesos para poder expedir las recién mencionadas certificaciones laborales.

De igual manera, este componente incluye acciones tendientes a desarrollar un estudio sobre el marco normativo que permitiría implementar un modelo de teletrabajo dentro de los establecimientos de reclusión del orden nacional. Adicionalmente, se prevé identificar a la PPL que pueda ser susceptible de entrar a esta clase de programas que ya cuentan con un plan piloto en la ciudad de Bogotá, D.C. Estas acciones estarán lideradas por el Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Aunado a lo anterior, y atendiendo uno de los problemas más críticos que tiene el sistema, el subregistro frente a la tasa de reincidencia, se ha proyectado el diseño de un instrumento de valoración que permita medir dicha tasa y que, consecuentemente, sirva como base para la puesta en marcha de acciones tendientes a impactar este fenómeno. Dicho

estudio estará a cargo del INPEC, el cual ha dispuesto de aproximadamente 1.417 millones de pesos para este fin.

El presente documento CONPES, también prevé gestionar la construcción de una comunidad terapéutica como estrategia de intervención en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cali. Para esto, la Alcaldía de la ciudad de Cali donó 450 millones de pesos para que con el INPEC se lleve a cabo esta importante iniciativa.

Finalmente, con el fin de alcanzar las condiciones óptimas del sistema penitenciario y carcelario respetuosas de los derechos humanos en el marco de los lineamientos trazados en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos adelantará las líneas de acción descritas a continuación²⁶.

- a. Realizar visitas con equipos interinstitucionales para la verificación y diagnóstico del estado de asistencia humanitaria y vulneración de los derechos fundamentales de la PPL y de sus familiares, en materia de dignidad humana, garantía y respeto a la vida, integridad personal, salud, acceso a servicios públicos, alimentación y oferta institucional para la resocialización.
- b. Adelantar jornadas de formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario a servidores y población privada de la libertad. La ESAP apoyará esta iniciativa a través de su programa académico de Especialización en Derechos Humanos.
- c. Elaborar e implementar una estrategia de comunicaciones que permita la difusión de la garantía y respeto a los derechos humanos de la población privada de la libertad.

El costo aproximado de este eje de política penitenciaria está calculado en aproximadamente 116.574 millones de pesos.

5.3.3. Articulación de la nación con las entidades territoriales y el sector privado

El tercer eje tiene en cuenta las relaciones entre la nación y las entidades territoriales, así como la relación con el sector privado, en función de su participación en el sistema penitenciario y carcelario. De esta manera, se prevén los mecanismos para que la articulación entre distintos niveles de acción y competencias del sistema puedan integrar medidas eficaces para la atención de la población detenida preventivamente por parte de los entes territoriales. Adicionalmente, se establece la posibilidad de vincular participación privada para

²⁶ Estas acciones se encuentran alineadas a las establecidas en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 construida por el Estado Colombiano mediante un proceso tripartito desde el año 2010 con la Comunidad Internacional y la Sociedad Civil, a partir de líneas de acción articuladas que permiten contribuir a la garantía del goce efectivo de derechos en todo el territorio nacional.

coadyuvar a la resolución de las necesidades del sistema penitenciario y carcelario, bajo el entendido de que la garantía del goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad solo será posible a través del trabajo mancomunado de los diferentes actores estratégicos en todos los niveles.

En ese sentido, el eje de articulación entre las entidades territoriales y el sector privado con el Gobierno nacional se enfoca en dos componentes.

El primer componente consiste en el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para la definición de proyectos y alternativas viables para la atención de la población detenida preventivamente. Lo anterior, con el fin de garantizar que los entes territoriales dispongan de las herramientas necesarias, técnicas y jurídicas, para dar cumplimiento a la obligación legal establecida en el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario en relación con la población detenida preventivamente.

Es importante señalar que tanto el DNP, como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC y el Departamento Administrativo de Función Pública, se han comprometido a realizar acompañamiento integral a las entidades del orden territorial, así como a generar espacios de articulación para encontrar mecanismos de integración entre las competencias del orden nacional y territorial.

Este objetivo es muy importante, dado que una fallida articulación en el sentido anteriormente señalado impide el cumplimiento de las metas generales del presente documento CONPES. Tanto las entidades del orden nacional como territorial, tienen obligaciones de ley claras en materia penitenciaria y carcelaria, sin embargo, el índice de participación de los departamentos y municipios en la materia es bajo. El propósito del acompañamiento y la orientación de las entidades nacionales que pertenecen al sector justicia a las entidades territoriales, se enfoca en la búsqueda de soluciones para solventar la grave crisis penitenciaria del país.

Entre las soluciones posibles, se debe tener en cuenta el Sistema General de Regalías (SGR). En efecto, el desarrollo de infraestructura carcelaria se encuentra dentro de los proyectos que pueden ser financiados por esta vía. Al respecto, el artículo 22 de la Ley 1530 de 2012 establece que se podrán financiar proyectos de inversión y estructuración de proyectos a cargo del SGR, dentro de los componentes de un proyecto de inversión o presentados de forma individual. La norma también dispone que en dichos proyectos se podrán incluir los planes de operación y mantenimiento condicionado a que se defina el horizonte de realización. Los únicos gastos que no podrán cubrirse mediante regalías son los gastos permanentes. La disposición legal citada, finaliza advirtiendo que la solicitud de financiación para la estructuración de proyectos debe incluir el respectivo perfil. De acuerdo lo anterior, la financiación del proyecto mediante el SGR, podría comprender fases de operación y mantenimiento de los centros de reclusión.

En este sentido, la USPEC promoverá, con el apoyo del DNP, la formulación de proyectos del Gobierno nacional con componentes relativos a la construcción, adecuación, dotación y mantenimiento de cárceles para presentarlos ante los OCAD, teniendo en cuenta que dichos proyectos tienen un importante impacto regional.

Por otra parte, resulta técnicamente viable recurrir a la figura de los Contratos Plan, como herramientas de coordinación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno para realizar y cofinanciar estos proyectos a nivel territorial con horizonte de mediano y largo plazo. Con la ventaja adicional de que el contrato puede suscribirse entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, entre estas independientemente, y eventualmente con participación de otros actores públicos o privados del desarrollo local²⁷. Al permitir la articulación presupuestal de diferentes actores alrededor de un mismo proyecto, los contratos plan adquieren gran potencial para financiar las iniciativas requeridas en el tema penitenciario y carcelario. Esto, siempre y cuando se realice una aproximación a las necesidades particulares y condiciones específicas de las entidades territoriales en la materia, así como la relación directa con los planes de desarrollo local, bajo los cuales las iniciativas del presente documento CONPES se pudieran incluir.

Ahora bien, además del acompañamiento a las entidades territoriales y al estudio técnico sobre la viabilidad de incluir el Sistema General de Regalías y los Contratos Plan como posibles espacios de financiación, es necesario implementar una serie de medidas dirigidas a crear incentivos para que los municipios y departamentos incluyan dentro de sus proyectos de inversión programas para la construcción, adecuación, dotación y mantenimiento de cárceles.

En ese orden de ideas, se ha considerado necesario que tanto la USPEC como el INPEC elaboren un modelo de valoración y costo por cada sindicado remitido por las entidades territoriales a los ERON, de tal suerte que en los convenios que suscriba el INPEC con dichas entidades se pueda promover el cobro de un valor por cada sindicado remitido.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho, promoverá acciones administrativas y judiciales tendientes al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código Penitenciario con el objetivo de darle cumplimiento a las obligaciones que la ley pone en cabeza de los municipios y departamentos frente a la población sindicada. Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará el análisis de las capacidades institucionales requeridas por las entidades territoriales.

²⁷ Lo anterior, en concordancia con el Manual Operativo, C. P. (2011), Departamento Nacional de Planeación. Ver también Documento CONPES 3822 de 2014, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3822.pdf>.

Por último, en el ámbito de garantizar el goce efectivo de derechos humanos, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en articulación con las entidades del orden nacional y territorial, realizará un plan de acción en los lugares de privación de la libertad con mayor vulneración a los derechos humanos, que contenga las acciones para dar respuesta institucional a las necesidades identificadas.

El segundo componente de este objetivo consiste en la estructuración de modelos de APP como alternativa encaminada a brindar soluciones al sistema penitenciario y carcelario. De esta manera, se espera que a través de esta estrategia se pueda vincular al sector privado como uno de los actores que pueden contribuir el mejoramiento de las condiciones penitenciarias y carcelarias del país. Dado que los proyectos de APP de infraestructura carcelaria convienen desarrollarse mediante iniciativas públicas, el sector justicia debe ejercer un liderazgo en el desarrollo de la estructuración y ejecución de estos proyectos. El empoderamiento de la estructuración le permite al sector definir, a su medida, la forma de satisfacer sus necesidades de infraestructura y servicios conexos.

El mecanismo permite desarrollar estructuraciones innovadoras que, vinculando la operación y mantenimiento de establecimientos existentes, se creen economías de escala y optimización de recursos que permitan financiar nuevas construcciones en un mismo proyecto. La agrupación de distintos centros cercanos geográficamente conlleva a reducciones de costos para el privado vía optimización de procesos y lleva finalmente a una menor necesidad de recursos públicos destinados a mejorar la infraestructura actual y construcción de nueva.

Para el efecto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en conjunto con la USPEC, priorizarán y definirán un portafolio de proyectos que tengan viabilidad de ser adelantados a través de este esquema, considerando básicamente la aptitud técnica y normativa de los terrenos en donde tales proyectos se desarrollarían. Con base en dicha selección y priorización, el DNP, a través del Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP), apoyará técnica y financieramente a la entidad competente con la contratación de un estudio cuyo objetivo abarque la estructuración técnica, legal y financiera de un proyecto que encargue a un inversionista privado en el del diseño, construcción, dotación, operación, mantenimiento o prestación de servicios conexos a los internos y personal de las entidades que laboren en centros de reclusión del orden nacional. Adicionalmente, el DNP está disponible para prestar acompañamiento técnico a las entidades del sector para efectos de cualquier tipo de nuevas iniciativas o desarrollos adicionales considerando la implementación de esta política carcelaria y penitenciaria.

Es así que además del proyecto de APP para la construcción de un nuevo establecimiento de reclusión del orden nacional en la ciudad de Popayán, en el que se ha

venido avanzando con apoyo de la CAF, se proyecta para el final del cuatrienio la estructuración de otro proyecto bajo esta modalidad.

En el marco del horizonte fijado para la implementación de la política, todas las acciones propuestas deberán cumplirse a más tardar el 31 de diciembre de 2018, bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

5.3.4. Resultados generales esperados de la implementación de la política

La ejecución cabal de la política pública trazada apunta a la articulación de la política penitenciaria y carcelaria con la política criminal, y a la resocialización, como grandes apuestas de transformación social. El impacto de la política en estos términos implica reconfigurar la función de la prisión a través de la obtención de resultados concretos frente a la garantía de unas condiciones dignas de privación de la libertad; la perspectiva resocializadora del tratamiento penitenciario dentro de una visión progresiva que sea capaz de prepararlos para la libertad; una política criminal integral, coherente y racional; y finalmente, la adecuada articulación entre la nación y los entes territoriales a fin de resolver de manera puntual los problemas colectivos identificados en torno a la situación carcelaria del país.

A esta visión del sistema penitenciario y carcelario a 2018, se propone concatenar las decisiones y acciones, intencionalmente adoptadas por los diferentes actores públicos concernidos en este documento CONPES. Entre los resultados se destacan: la reducción de la tasa hacinamiento en 7 puntos porcentuales (pp); una disminución en la relación entre sindicados y condenados de 9 pp y la implementación de dos APP para la generación de 7.200 cupos penitenciarios y carcelarios. Así mismo, se espera lograr el fortalecimiento tecnológico del sistema penitenciario y carcelario en procura de lograr mayor eficiencia en los procesos, reducir tiempos y costos de traslado de servidores, guardias y reclusos a diligencias judiciales, a través de la realización de audiencias virtuales. La Tabla 7 presenta los indicadores de resultado de las principales metas del presente documento CONPES.

Tabla 7. Indicadores de resultado

Indicador de resultado	Fórmula de cálculo	Línea base 2014	Meta 2018	Responsable
Reducción en la tasa de hacinamiento	Tasa de hacinamiento en 2014 – Tasa de hacinamiento en 2018.	N.A.	7	INPEC
Cupos penitenciarios y carcelarios integrales	Sumatoria de cupos carcelarios y penitenciarios integrales	76.777	88.620	USPEC
Proporción de población sindicada en relación a la condenada.	Población privada de la libertad sindicada /Población condenada en 2014	0,51	0,42	INPEC
ERON con áreas de sanidad adecuadas	Sumatoria de ERON con áreas de sanidad adecuadas	24	137(a)	USPEC
Jornadas de capacitación realizadas	Sumatoria de jornadas de capacitación realizadas	0	10	INPEC
Número de ERON con Módulos de capacitación del SISIPPEC implementados.	Sumatoria de ERON con módulos de capacitación del SISIPPEC implementados	0	137	INPEC
Salas de audiencia virtual en ERON funcionando	Sumatoria de salas de audiencia virtual funcionando en ERON	88	557	USPEC
Elaborar y tramitar la expedición de un Documento CONPES de Política Criminal	Documento CONPES de Política Criminal elaborado	0	1	DNP
Proyecto de Ley sobre detención preventiva elaborado	Proyecto de ley sobre detención preventiva elaborado	N.A	1	Ministerio de Justicia y del Derecho
Orientación ocupacional para la Población Privada de la Libertad	Sumatoria de personas privadas de la libertad que recibieron orientación ocupacional	0	41.836	INPEC
Entidades territoriales fortalecidas en temas del sistema penitenciario y carcelario	Porcentaje de entidades territoriales orientadas en la elaboración de herramientas para la atención de la población detenida preventivamente	0%	100%	Ministerio de Justicia y del Derecho
APP estructuradas para el sistema penitenciario y carcelario	Sumatoriade APP estructuradas para el sistema penitenciario y carcelario	0	2	Ministerio de Justicia y del Derecho

Fuente: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno y Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, DNP; Ministerio de Justicia y el Derecho (2015).

^(a) Con respecto a los recursos para el sistema penitenciario y carcelario, por una parte se destaca la necesidad de contar con personal de custodia y vigilancia, y administrativo, para atender las distintas funciones en correspondencia con la población penitenciaria. En lo que respecta al tratamiento penitenciario, se requiere contar con personal suficiente y capacitado para llevar a cabo las distintas actividades ocupacionales y transversales que comprenden los planes ocupacionales de los internos en su proceso de resocialización.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este, se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

El reporte periódico al PAS se realizará por todas las entidades concernidas en este documento CONPES, y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 8.

Tabla 8. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	31 de diciembre de 2015
Segundo corte	31 de diciembre de 2016
Tercer corte	31 de diciembre de 2017
Cuarto corte	30 de junio de 2018
Informe de cierre	31 de diciembre de 2018

5.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades involucradas en su ejecución, en el marco de sus competencias, gestionarán y priorizarán recursos para la financiación de las estrategias que se proponen, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) del respectivo sector.

En la Tabla 9 se encuentran las inversiones estimadas por entidad ejecutora, durante el horizonte de ejecución de la política penitenciaria y carcelaria que este documento define.

Tabla 9. Financiamiento estimado 2015-2018
Millones de pesos

Entidades	Total estimado
INPEC	16.133
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones	500
SENA	85.362
USPEC	1.069.290
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	464
Total aportes de la Nación	1.171.749
% aportes nación	99,96%
Donación de la Alcaldía de Cali	450
Total aportes locales	450
% aportes locales	0,04%
Total	1.172.199

Fuente: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, DNP (2015).

6. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES²⁸:

1. Aprobar la política penitenciaria y carcelaria planteada en el presente documento CONPES, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios:
 - a. Continuar con la ejecución del modelo de APP para complementar la provisión, operación y mantenimiento de establecimientos penitenciarios y carcelarios, incluyendo infraestructura tecnológica y equipamiento asociado. (Diciembre de 2018).
 - b. En colaboración con el Consejo Superior de la Judicatura, diseñar un plan de acción para que en el mediano plazo se logre la cobertura de salas de audiencias virtuales en todos los centros de reclusión del país. (Noviembre de 2015).
3. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho:
 - a. Revisar y fortalecer las capacidades técnicas de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios para la adecuada implementación del modelo de salud, con el fin de adelantar las gestiones requeridas para dotar a la entidad de las capacidades necesarias para la ejecución exitosa de las soluciones planteadas en este documento CONPES. (Junio de 2015).
 - b. Adelantar las acciones que correspondan para fortalecer el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario como órgano asesor del Consejo Superior de Política Criminal. (Ejecución permanente).
 - c. Adelantar acciones de tipo administrativo y judicial con el fin de garantizar que las entidades territoriales cumplan técnica, administrativa y presupuestalmente con las funciones que les han sido asignadas respecto al Sistema Penitenciario y Carcelario. (Ejecución permanente).

²⁸ Plazos para ejecución en paréntesis.

4. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, que definan un portafolio de proyectos con viabilidad para ser adelantado bajo el esquema de APP, y efectúen una priorización del mismo. (Agosto de 2015).
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Justicia y del Derecho elaborar un documento CONPES de política criminal integral, con la participación de la Fiscalía General de la Nación y las demás entidades concernientes en el tema. (Diciembre de 2015).
6. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Sujeto a la selección y priorización establecida en la recomendación 4 del presente documento, contratar los estudios de estructuración técnica, legal y financiera de un proyecto de APP para el desarrollo, operación y mantenimiento de un proyecto carcelario. (Seis meses después de la definición del proyecto).
 - b. Realizar un estudio técnico sobre la viabilidad de incluir un componente carcelario en el marco de Contratos Plan. (Diciembre de 2016).
 - c. Realizar un estudio técnico sobre la viabilidad de incluir un componente carcelario en el marco del Sistema General de Regalías. (Diciembre de 2016).
 - d. En coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, adelantar un estudio técnico que desarrolle las posibilidades de integración del marco de empresa y derechos humanos en materia penitenciaria y carcelaria. (Diciembre de 2017).
 - e. En coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, socializar y difundir el presente documento CONPES con las entidades del Gobierno nacional, operadores judiciales y sectores concernidos en su implementación, así como promover la divulgación de esta política pública frente a la ciudadanía y los medios de comunicación. (Diciembre de 2018).
7. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación fortalecer la capacidad técnica del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, para adelantar los procesos de desarrollo, gestión y administración, derivados de la aplicación de los esquemas de APP según los principios de la ley 1508 de 2012, en la solución de infraestructura penitenciaria y carcelaria. (Diciembre de 2016).
8. Solicitar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios adelantar las gestiones que permitan estructurar un esquema de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura pública contenida en este documento. En caso de recurrir a recursos públicos para el pago de la misma, los montos definitivos deberán ser

presentados al CONFIS y deberán ser consistentes con el escenario fiscal y presupuestal de mediano plazo del sector justicia.

9. Solicitar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
 - a. Definir, en el marco de sus competencias, criterios de infraestructura física, tecnológica y humana para mejorar las condiciones penitenciarias y carcelarias. (Noviembre 2018).
 - b. Fijar una tarifa global, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, para la atención y tratamiento de la población detenida preventivamente en los centros de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, que sirva como base para que, en adelante, los Directores de los centros de reclusión la incluyan en los acuerdos y convenios que celebren con las entidades territoriales, como requisito para el recibo de las personas detenidas preventivamente. (Diciembre 2015).
10. Solicitar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios elaborar proyectos de inversión para la construcción, adecuación, dotación y mantenimiento de establecimientos carcelarios para que, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, sean presentados a los OCAD con el objeto de que sean financiados con cargo a los recursos del SGR.
11. Solicitar al Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y el Departamento Administrativo de la Función Pública la elaboración de una propuesta tendiente al diseño de un modelo que permita integrar las nuevas tecnologías a los objetivos estratégicos del presente documento CONPES, en particular, respecto a la posibilidad de crear programas de teletrabajo. (Diciembre de 2016).
12. Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social, y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios expedir un modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad. (Agosto de 2015).
13. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, expedir una reglamentación que permita realizar las acciones necesarias para que las empresas de telefonía móvil procedan al bloqueo inmediato de los equipos terminales móviles y tarjetas SIM de manera preventiva bajo solicitud de la Policía Nacional cuando están siendo utilizados para cometer delitos, como la extorsión, desde los establecimientos penitenciarios. (Diciembre 2016).

14. Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional

- a. adelantar las acciones necesarias que permitan generar un tratamiento especial para los miembros de la Fuerza Pública que se encuentren sometidos al tratamiento penitenciario y carcelario. (Ejecución permanente).
- b. Extender la estrategia "Visión 360°", contenida en el Plan Nacional Antiextorsión, a los 32 establecimientos priorizados con mayor afectación, en articulación con la Fiscalía General de la Nación (Diciembre de 2016).

15. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES:

- a. Priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en este documento, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector. (Mayo de 2015).
- b. Priorizar en la asignación de recursos el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas en los fallos de tutela de la Honorable Corte Constitucional y sus autos. (Ejecución permanente).

16. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones que comprende la política según lo establecido en la Tabla 8 y en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información será proporcionada por las entidades involucradas en este documento.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo 0011 de 1995, por el cual se expide el reglamento general al cual se sujetarán los reglamentos internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios CONPES 3086 de 2000.
- Allen, R. & English, P. (2013) *Public-private partnerships in prison construction and management*. Justice and development working paper series. No. 25. Washington DC; World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/12/18662900/public-private-partnerships-prison-construction-management>
- American Civil Liberties Union. *Private prisons*. Disponible en: <https://www.aclu.org/prisoners-rights/private-prisons>
- Blumstein, A., & Cohen, J. (1973). *Theory of the Stability of Punishment*, A. J. Crim. L. & Criminology, 64, 198.
- Blumstein, A., & Beck, A. J. (1999). *Population growth in US prisons, 1980-1996*. Crime. & Just., 26, 17.
- Blumstein, A. (2011). *Bringing down the US prison population*. The Prison Journal, 91(3 suppl), 12S-26S.
- Carmach, Marco (2013) *Concesión de cárceles, la respuesta inconclusa* Pp. 5. Disponible en: <http://www.umayor.cl/descargables/junio2013/revista-de-derecho-penitenciario-N3.pdf>
- Carson, E. A., & Golinelli, D. (2013). *Prisoners in 2012*. Bureau of Justice Statistics, December, 1.
- Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*.
- CONPES 3277 de 2004. Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios.
- CONPES 3412 de 2006. Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Seguimiento del CONPES 3277.
- CONPES 3575 de 2009. Estrategia para la Expansión de la Oferta Nacional de Cupos Penitenciarios y Carcelarios - Seguimiento a los CONPES3277 de marzo 2004 y 3412 de marzo de 2006.
- Currie & Brown (2014). *Modelos de participación privada en la gestión penitenciaria*. Disponible en: http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/SEMINARIO_CAF_PI/05_Modelos_de_participacion_privada_en_la_gestion_penitenciaria.pdf
- Decreto 407 de 1994, por el cual se establece el régimen de personal del instituto nacional penitenciario y carcelario.

Decreto 2897 de 2011 por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.

Decreto 4107 de 2011 por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

Decreto 4150 de 2011, por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura.

Decreto 4151 de 2011 de por medio de los cuales se reestructura el INPEC.

Decreto 0987 de 2012 por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias.

Ley 65 de 1993 "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario". República de Colombia.

Ley 415 de 1997 (noviembre 8) Diario Oficial 46446 de noviembre 08 de 2006. "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".

Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros". República de Colombia.

Ley 750 de 2002 (julio 19) diario oficial 44872 del 19 de julio de 2002. "Por la cual se expiden normas sobre el apoyo de manera especial, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario".

Ley 1121 de 2006 (diciembre 29) Diario Oficial 46497 de diciembre 30 de 2006. "por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones".

Ley 1098 de 2006 (noviembre 8) Diario Oficial 46446 de noviembre 08 de 2006. "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".

Ley 1142 de 2007 (junio 24). Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011. "Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad".

Ley 1453 de 2011 "Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción

de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”. República de Colombia

Ley 1474 de 2011 (julio 12) Diario Oficial 48128 de julio 12 de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

Ley 1453 de 2011 (junio 24) Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011. Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”. República de Colombia.

Ley 1508 de 2012 “Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”. República de Colombia.

Ley 1530 de 2012 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. República de Colombia

Ley 1709 de 2014 (enero 20). Diario Oficial No. 49.039 de 20 de enero de 2014. “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2014). *Lineamientos para el fortalecimiento de la política penitenciaria en Colombia*.

MacKenzie, D. L., & Souryal, C. (1994). *Multisite evaluation of shock incarceration*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.

Mundt, A. P., Chow, W. S., Arduino, M., Barrionuevo, H., Fritsch, R., Giral, N., & Priebe, S. (2014). *Psychiatric Hospital Beds and Prison Populations in South America Since 1990: Does the Penrose Hypothesis Apply?*. JAMA psychiatry, 3.

Nakamura, K., & Bucklen, K. B. (2014). *Recidivism, Redemption, and Desistance: Understanding Continuity and Change in Criminal Offending and Implications for Interventions*. Sociology Compass, 8(4), 384-397.

Petersilia, J. (2003). *When prisoners come home: Parole and prisoner reentry*. Oxford University Press.

Pfaff, J. F. (2008). *The empirics of prison growth: a critical review and path forward*. The Journal of Criminal Law and Criminology, 547-619.

- Piehl, A. M., & Useem, B. (2011). *Prisons. Crime and Public Policy*, 532-558.
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación".
- Raphael, S., & Stoll, M. A. (2013). *Why are so many Americans in prison?*. Russell Sage Foundation.
- Resolución 7302 de 2005. "Por medio de la cual se revocan las Resoluciones 4105 del 25 de septiembre de 1997 y número 5964 del 9 de diciembre de 1998 y se expiden pautas para la atención integral y el Tratamiento Penitenciario." INPEC.
- Resolución 7302 de 2005 por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario a través de la cual se expiden pautas para la atención integral y el tratamiento penitenciario.
- Resolución 3190 de 2013 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, por medio de la cual se determinan y reglamentan los programas de trabajo, estudio y enseñanza válidos para evaluación y certificación de tiempo para la redención de penas en el sistema penitenciario y carcelario.
- Sampson, R. J., & Laub, J. H. (2005). A general age-graded theory of crime: Lessons learned and the future of life-course criminology. Integrated developmental and life course theories of offending, 14, 165-182.
- Sentencia C-394 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Trabajo carcelario y expedición de reglamento general del INPEC.
- Sentencia C-184 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Constitucionalidad de colonias agrícolas.
- Sentencia T-296 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Reitera la exigencia constitucional de otorgar un trato digno a la población carcelaria.
- Sentencia T-257 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Deficiencia en atención médica, numerosos trámites administrativos y dificultades para acceder al estudio o trabajo.
- Sentencia C-1510 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Planeación y organización del trabajo del INPEC.
- Sentencia C-157 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Derechos del niño en establecimiento carcelario y permanencia de hijos de las internas.
- Sentencia T-690 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto derechos a alimentación, agua, vestuario, utensilios de higiene, celda, condiciones de higiene, salubridad, seguridad, servicios sanitarios, asistencia médica y descanso nocturno, entre otros.

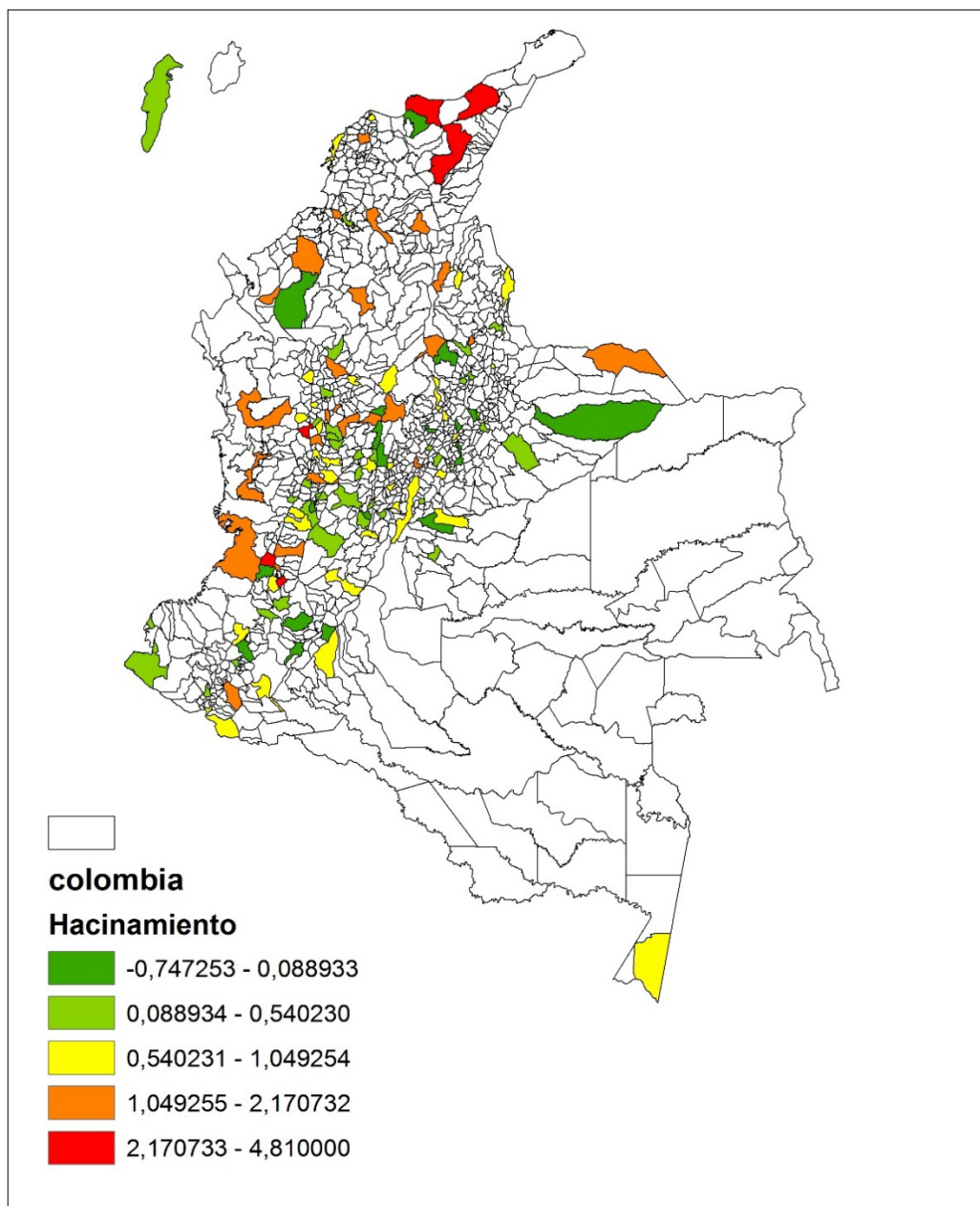
- Sentencia T-213 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Establece que el INPEC está obligado a sustentar las causas que motivaron el traslado de un interno de su correspondiente establecimiento de reclusión.
- Sentencia T-286 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub. Define el tratamiento penitenciario.
- Sentencia C-227 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub. Régimen de visitas en Código Penitenciario y Carcelario.
- Skarbek, D. (2012). *Prison gangs, norms, and organizations*. Journal of Economic Behavior & Organization, 82(1), 96-109.
- Sutherland, E. H. (1945). *Is "White Collar Crime" Crime?* American sociological review, 132-139.
- Tartaglia, Mike. *Private prisons, Private records*. Disponible en: <http://www.bu.edu/bulawreview/files/2014/10/TARTAGLIA.pdf>
- Taylor, I., Walton, P., & Young, J. (2013). *The New Criminology: For a Social Theory of Deviance* Routledge.
- Tonry, M., & Lynch, M. (1996). *Intermediate sanctions. Crime and justice*, 99-144.
- Western, B., & Pettit, B. (2002). *Beyond crime and punishment: Prisons and inequality*. Contexts, 1(3), 37-43.
- Zedlewsky; I. (1987). *Model-based US prison population projections*. Public Administration Review, 780-789.

8. ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel.

Anexo B. Hacinamiento en los ERON



Fuente: DNP, 2015.