

# INFORME SEMESTRAL DEL GOBIERNO NACIONAL AL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO

Junio 8 de 2018

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>1. CRIMINALIZACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA.....</b>	<b>6</b>
1.1. <i>La situación actual de la política criminal. ....</i>	<i>6</i>
1.2. <i>Política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad. ....</i>	<i>14</i>
<b>2. CRIMINALIZACIÓN TERCIARIA.....</b>	<b>20</b>
2.1. <i>Los retos persistentes con relación al andamiaje institucional de las entidades del sistema penitenciario y carcelario. ....</i>	<i>20</i>
2.1.1. <i>Retos de andamiaje institucional en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. ....</i>	<i>21</i>
a. <i>El ejercicio sindical de personal civil armado.....</i>	<i>21</i>
b. <i>Las controversias derivadas de las órdenes judiciales de cierre de establecimientos o aplicación de las reglas de equilibrio decreciente y equilibrio.....</i>	<i>23</i>
2.1.2. <i>Retos de andamiaje institucional en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. ....</i>	<i>33</i>
a. <i>La necesidad de profesionalizar la entidad.....</i>	<i>33</i>
b. <i>Cupos para (des)hacinar el sistema penitenciario y carcelario.....</i>	<i>35</i>
2.1.3. <i>Retos de articulación nación y territorios para el sostenimiento de las personas sindicadas. ....</i>	<i>39</i>
2.2. <i>Enfoque diferencial.....</i>	<i>50</i>
2.2.1. <i>Población LGBTI.....</i>	<i>50</i>
2.2.2. <i>Enfoque étnico.....</i>	<i>52</i>
2.3. <i>Medición del goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.....</i>	<i>54</i>
2.3.1. <i>Avances para la medición: la estructuración de las normas técnicas.....</i>	<i>55</i>
2.3.2. <i>Plan de trabajo para la construcción de los indicadores y el levantamiento de la línea base.....</i>	<i>61</i>
<b>3. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL.....</b>	<b>64</b>
3.1. <i>Alcance de un sistema adecuado para el monitoreo y toma de decisiones de política criminal. ....</i>	<i>64</i>

3.2.	<i>Estados de desarrollo del componente estadístico.....</i>	67
3.3.	<i>Versiones del componente de generación de reportes.....</i>	69
3.3.1.	<i>Versión 1.....</i>	69
3.3.2.	<i>Versión 2.....</i>	71
3.3.2.1.	<i>Sección del ECI.....</i>	74
3.3.2.2.	<i>Sección de Fenómenos Criminales.....</i>	74
3.3.2.3.	<i>Sección de Criminalidad Primaria.....</i>	74
3.3.2.4.	<i>Sección de Criminalidad Secundaria.....</i>	74
3.3.2.5.	<i>Sección de Criminalidad Terciaria.....</i>	74
3.3.2.6.	<i>Sección de Generalidades.....</i>	75
3.4.	<i>Evolución de los componentes de adquisición y consolidación de datos.....</i>	75
3.4.1.	<i>Adquisición de datos: de los archivos a la interoperabilidad.....</i>	75
3.4.2.	<i>Consolidación de información: hacia un repositorio de datos centralizado y herramientas especializadas.....</i>	76
3.5.	<i>Hoja de ruta del componente estadístico.....</i>	77
3.6.	<i>Desafíos.....</i>	78
<b>4.</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>79</b>
4.1.	<i>Lineamientos del Consejo Superior de Política Criminal.....</i>	79
4.2.	<i>Normas técnicas.....</i>	79
4.3.	<i>Resumen Ejecutivo Avances Sentencia T-762 de 2015 – INPEC.....</i>	79
4.4.	<i>Resumen Ejecutivo Avances Sentencia T-762 de 2015- USPEC.....</i>	79

## INTRODUCCIÓN

El informe semestral que se presenta en esta ocasión a la Corte Constitucional, en el marco del estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia penitenciaria y carcelaria, tiene un contexto diferente y es especial respecto de los anteriores informes que fueron presentados por el Grupo Líder de Seguimiento.

En primer lugar, este informe se realiza únicamente por las entidades que conforman el Gobierno Nacional, sin que en el mismo se encuentren secciones de la Defensoría del Pueblo<sup>1</sup> y la Procuraduría General de la Nación, entidades que realizarán informes posteriores de contraste al que se presenta en esta oportunidad.

En segundo lugar, el Auto 121 de 2018 modificó la metodología de estructuración del presente informe, estableciendo la manera como se deben realizar los informes semestrales, resaltando que las gestiones administrativas, la inversión de recursos y los esfuerzos de articulación interinstitucional no serán leídos por la Corte Constitucional sino en la medida que los mismos representen un mayor goce en los derechos fundamentales de la población objeto del ECI. Siendo esto lo exigido, este informe, al preferirse antes de una primera medición de estos derechos, lo entendemos como un informe de transición entre la metodología con la que se ha venido reportando y la nueva exigida por la Corte. De este modo, este informe evitará hacer referencias particulares de establecimientos o goce de derechos, pues cualquier mención de este tipo va a carecer de la precisión metodológica del caso.

Cabe aclarar, además, que en el desarrollo del informe se va a presentar información relativa a las cinco solicitudes de información exigidas por la Corte Constitucional en el auto 121 de 2018, así:

- Informe del *Comité Interdisciplinario para la estructuración de normas técnicas sobre privación de la libertad*, que contiene el estado actual y el plan de trabajo para construir las normas técnicas e indicadores, y hacer el levantamiento de la línea base (correspondiente a la orden sexta del auto). Si bien lo ordenado por la Corte es remitir un informe independiente, decidimos junto con la Defensoría del Pueblo que este informe podía ir consolidado en este reporte semestral.
- Informe del estado actual y cronograma de finalización del proceso de construcción del sistema de información de política criminal (orden séptima del auto). Dado que esta orden le corresponde únicamente al Ministerio de Justicia y del Derecho, se decidió que se incorpore el mismo en este informe semestral
- Informe de los avances, estancamientos o retrocesos en la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente (orden octava del auto).

---

<sup>1</sup> Los capítulos 3.2, 3.2.1 y 3.2.2, fueron realizados con el concurso de la Defensoría del Pueblo en el marco del Comité Técnico Interdisciplinario, en respuesta a las órdenes 4 y 6 del Auto 121 de 2018.

- Informe de los avances, estancamientos o retrocesos en el desarrollo de la política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad (orden octava del auto).
- Informe de los avances, estancamientos o retrocesos con relación a la reclusión conjunta de sindicados y condenados y a la articulación entre las autoridades nacionales y los entes territoriales en ese tema (orden octava del auto).

Advertido lo anterior, se tiene que el presente Informe está organizado en tres secciones principales, así:

1. Se realiza un análisis de la política criminal primaria y secundaria, en el que se hace una presentación general de la situación actual de la política criminal (2.1.) y se presentan los avances y retos persistentes con relación a la política pública de concientización ciudadana sobre esta política (2.2.).
2. Se presenta un reporte en materia de criminalización terciaria, que expone algunos desafíos en la articulación institucional de entidades del sistema penitenciario y carcelario que son necesarios resolver como punto de partida para una prestación de servicios adecuada a las personas privadas de la libertad (3.1.) . Igualmente, se presentan algunos avances con relación al enfoque diferencial en el sistema penitenciario y carcelario (3.2.). Finalmente, hacemos un balance del trabajo de construcción de tres de los cuatros bastiones del seguimiento del ECI: estructuración de normas técnicas, construcción de indicadores y levantamiento de la línea base (3.3.).
3. Se rinde un informe detallado de las tareas emprendidas por el Gobierno para la consolidación del Sistema de Información de Política Criminal.

Precisado lo anterior, resta hacer una reflexión en torno a cómo el Gobierno entiende el ECI en materia penitenciaria y carcelaria, en tanto se considera necesario tener un balance adecuado de las tres fases de la política criminal. Dicho de otro modo, este ECI supone para su superación, a grandes rasgos, la materialización del siguiente postulado:

*La privación de la libertad, impuesta en el marco de las garantías constitucionales y legales que deben cobijar la acción penal, debe ejecutarse en condiciones tales que se asegure el respeto de la dignidad de la persona reclusa, se limiten únicamente aquellos derechos involucrados con la finalidad de la restricción de la libertad, y se asegure lo relativo, para el caso de los condenados, con la reinserción social, esto es, el restablecimiento pleno del ejercicio de la ciudadanía (deberes y derechos) para afrontar el entorno social sin conflicto con la ley penal.*

En este postulado se recoge, entonces, la orientación de todos los esfuerzos que deben desprenderse por parte de las autoridades públicas concernidas con la política pública criminal. Para mayor claridad, estos esfuerzos son en dos vías complementarias: (i) la primera vía es relativa al ejercicio de la acción penal cuando se requiera, siempre en el respeto de las garantías constitucionales y legales que la Corte Constitucional recogió en

el estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos; y (ii) la segunda vía se refiere a brindar unas condiciones de reclusión que satisfagan unos *mínimos constitucionalmente asegurables* a las personas privadas de la libertad.

Por vías complementarias se entiende que solo la coexistencia de estas dos garantiza un funcionamiento adecuado de la política criminal en su conjunto, en tanto, por ejemplo, si las garantías dentro de la acción penal se satisfacen, pero la reclusión no cumple su finalidad (bien porque existe hacinamiento, por falencia en los programas de resocialización, por una alimentación a la población privada de la libertad que no satisface niveles necesarios de inocuidad e higiene, entre otros), entonces se tiene una política criminal que vulnera derechos de personas privadas de la libertad. Pero si, en cambio, existieren cárceles modernas y con un criterio resocializador como eje central de la privación de la libertad, en el que todos los servicios necesarios (electricidad, agua, salud, alimentación) se garantizan y no existe hacinamiento, ¿podría hablarse de una política criminal adecuada? Indistinto de las condiciones de reclusión, incluso en estado óptimo, si se tiene un ejercicio de la actividad de persecución criminal que no respeta criterios como la restricción de la libertad en sentido estricto, la racionalidad del derecho penal o su uso solo como *ultima ratio* del Estado, si además de esto la definición legal de las penas no obedece a un ejercicio coherente y proporcional y además se excluyen los beneficios judiciales no por un análisis de avance en el tratamiento penitenciario que realice el juez sobre el condenado sino por disposición legal, pese a tener cárceles modernas, se tendrá una política criminal que no satisface garantías constitucionales de los habitantes del territorio por exponerlos a una justicia penal muy represiva, que por defecto encierra a demasiadas personas revestidas de presunción de inocencia, que exige el cumplimiento de penas excesivamente largas por fuera de cualquier criterio de proporcionalidad, entre otros.

Así entonces, se requiere que la política criminal funcione en las etapas de criminalización primaria y secundaria (con el establecimiento de la acción penal de manera racional, proporcional y coherente) y en la etapa de criminalización terciaria (con la garantía de unas condiciones de reclusión adecuadas).

Siendo esta la tarea encomendada por la Corte Constitucional, el presente informe rinde cuentas en ambos sentidos.

Finalmente, sea esta la oportunidad para resaltar la importancia del cambio de metodología propuesto por la Corte Constitucional con relación a la dinámica en la que interactúan Gobierno Nacional, entes de control y sociedad civil. En la medida que estos dos últimos actores reaccionen al informe semestral del Gobierno, existirá una retroalimentación que lleve a reformular, cuando sea el caso, las medidas y estrategias de política pública que el Gobierno esté procurando implementar.

## 1. CRIMINALIZACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

### 1.1. La situación actual de la política criminal<sup>2</sup>.

#### Alcance de la política criminal.

Para definir qué es la política criminal y cómo se ha de entender dentro del marco del Estado Social de Derecho colombiano a partir de la Constitución de 1991, la Comisión Asesora de Política Criminal abordó esa discusión<sup>3</sup> adoptando la definición que hizo la Corte Constitucional en Sentencia C-646 de 2011:

*Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito (cita suprimida). También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica.*

En este orden, se sostiene que la política criminal no está enmarcada única y exclusivamente en la creación, corrección, modificación o eliminación de figuras que atañen de manera particular al derecho penal, sino que, por el contrario, aborda una pluralidad de medidas de distinta índole que van desde lo social hasta tecnológicas, a fin de garantizar la protección de los intereses del Estado y por supuesto de los administrados.

<sup>2</sup> Este punto responde a la orden octava del auto 121 de 2018, proferido por la Corte Constitucional, en lo que tiene que ver con los avances, estancamientos o retrocesos en la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente.

<sup>3</sup> Informe Final. Diagnóstico y Propuesta de Lineamientos de Política Criminal para el Estado Colombiano. 2012.

Consultado en: [https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL\\_FINAL23NOV.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL_FINAL23NOV.pdf)

Es así como, para el fomento y sostenimiento de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada dentro de los fundamentos constitucionales del Estado, su empleo debe armonizarse a través del intercambio interinstitucional de las Ramas del Poder Público y de los distintos actores que prestan un apoyo en la creación de la misma, como por ejemplo, los Ministerios en la creación de normas que velen por el mejoramiento de las condiciones educativas, sociales, económicas, jurídicas, entre otras; así como de los administrados, alineadas con las distintas propuestas o iniciativas que podrían eventualmente surgir del legislador.

Como quiera que la incidencia en la política criminal tiene origen en una multiplicidad de actores pertenecientes a cada una de las ramas del poder público, se requiere de unos criterios comunes que enmarquen las distintas medidas, de tipo administrativo o legislativo, en el respeto de las garantías constitucionales y legales de los habitantes del territorio. Dichos criterios fueron establecidos por la propia Corte Constitucional en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, y pueden agruparse en el denominado *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*. La relevancia de este asunto será mencionada más adelante.

### **Necesidades de articulación y Consejo Superior de Política Criminal.**

De acuerdo con lo anterior, la política criminal requiere y necesita obligatoriamente de una articulación transversal que conmine a que la misma cumpla con los estándares fijados por la Corte Constitucional y que estén en plena consonancia con los pilares sobre los cuales se ha edificado el Estado Social y Democrático de Derecho.

En este contexto, se crea el Consejo Superior de Política Criminal<sup>4</sup> (CSPC), como organismo asesor del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado<sup>5</sup>. Este organismo está conformado por el Ministro de Justicia y del Derecho, quien lo preside; el Presidente Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia; el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; el Fiscal General de la Nación; el Ministro de Educación; el Procurador General de la Nación; el Defensor del Pueblo; el Director General de la Policía Nacional; Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana –ANIC; Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC; Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Director General del Departamento Nacional de Planeación; un Senador y dos Representantes a la Cámara de la Comisión Primera Constitucional Permanente y un Senador y dos Representantes a la Cámara de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, los cuales serán elegidos por las células legislativas a las que pertenecen.

---

<sup>4</sup> Reglamentado a través del decreto 2055 de 2014.

<sup>5</sup> Artículo 3. Decreto 2055 del 2014 “Por el cual se reglamenta el Consejo Superior de Política Criminal, su funcionamiento y todos los asuntos relacionados con las demás instancias técnicas que se requieran para su adecuado desarrollo”. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Como se puede apreciar, el CSPC está integrado por instituciones de las tres Ramas del Poder Público, lo que representa una transversalidad entre las instituciones a fin de implementar una política criminal coherente y respetuosa de los derechos y garantías fundamentales. En esta línea, le corresponde a este órgano, entre otras funciones, emitir concepto previo sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo, que hagan trámite en el Congreso la República, y que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del sistema de justicia penal.

Así, en cumplimiento de sus funciones, desde el año 2014 y hasta la fecha, el CSPC ha emitido concepto sobre ochenta (80) proyectos de ley y actos legislativos que tienen incidencia en la política criminal del Estado, además de otros documentos<sup>6</sup>.

En los conceptos que emite este órgano asesor, se evalúa el contenido del proyecto, realizando una caracterización general en lo que concierne a su estructura, objetivos y materias que pretende regular. Posteriormente se da paso a un análisis político criminal, es decir, la discusión y examen respecto al objeto y problema de política sobre el cual se quiere impactar, el alcance, su concordancia con las disposiciones y principios constitucionales, así como aquellos propios del derecho penal, la coherencia y armonización con las disposiciones normativas vigentes, la oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de una nueva legislación, el ámbito de aplicación, la viabilidad jurídica, los posibles impactos de diferente naturaleza –presupuestales, de estructura del Estado y en lo que compete, propiamente, a la operatividad del Sistema Penal y el Sistema Penitenciario y Carcelario.

### **Incidencia de los conceptos del Consejo Superior de Política Criminal.**

Los conceptos emitidos por el Consejo Superior de Política Criminal sobre proyectos de ley o actos legislativos tienen la pretensión de trascender a las discusiones que se llevan a cabo en el Congreso de la República, de manera que sirvan de sustento para los debates que se surtan, a fin de brindar mayores elementos de debate, técnicos o científicos, con la expectativa de que el legislador considere los análisis que realiza en lo concerniente a la implementación de la política criminal. En esta labor, el CSPC suele pronunciarse en dos sentidos excluyentes: favorable o desfavorable.

Así, el CSPC ha emitido concepto *favorable* (o favorable con algunas recomendaciones)<sup>7</sup> sobre un proyecto de ley o acto legislativo, cuando considera que se encuentra ajustado a

<sup>6</sup> Los conceptos se pueden consultar en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Instancias/Consejo-Superior-de-Pol%C3%ADtica-Criminal/Conceptos1?folderId=1778&view=gridview&pageSize=10>

<sup>7</sup> Como por ejemplo los conceptos a los proyectos que culminaron su trámite legislativo y actualmente son las leyes 1765 de 2017 “Por la cual se reestructura la Justicia Penal Militar y Policial, se establecen requisitos para el desempeño de sus cargos, se implementa su Fiscalía General Penal Militar y Policial, se organiza su cuerpo técnico de investigación, se señalan disposiciones sobre competencia para el tránsito al sistema penal acusatorio y para garantizar su plena operatividad en la Jurisdicción Especializada y se dictan otras disposiciones”; ley 1760 de 2015 “Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad”. ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código

la Constitución, las leyes, la jurisprudencia y es coherente con los lineamientos de política criminal que han venido desarrollándose como parte de la política criminal del Gobierno y de lo planteado por la Corte Constitucional.

De otra parte, en los eventos en que los proyectos de ley bajo análisis no cumplen con los anteriores estándares, el Consejo ha emitido concepto *desfavorable*<sup>8</sup>, con la confianza de que se atiendan y discutan en el Legislativo las problemáticas que allí se enmarcan y, dentro del debate, se decida mejorar la iniciativa o en su defecto, se estudie la viabilidad de terminar el respectivo trámite, atendiendo los estándares de coherencia, necesidad, respeto por los derechos y garantías fundamentales y en todo caso, empleando el derecho penal como *ultima ratio*.

Es necesario recordar que los conceptos emitidos por el CSPC no tienen fuerza vinculante en el trámite legislativo de proyectos de ley o actos legislativos sobre los cuales se pronuncia. En ese sentido, por ejemplo, un proyecto de ley que cuente con concepto favorable del CSPC porque, según el criterio mayoritario de sus miembros, trae respuestas necesarias para la política criminal del país, puede no prosperar en el Congreso de la República. En modo contrario, una iniciativa legislativa que resulte, desde el punto de vista técnico del CSPC, desfavorable para la política criminal por ser incoherente, puede y convertirse en ley de la república. Por lo anterior, es claro que las recomendaciones del CSPC en ningún caso modifican la autonomía legislativa.

---

*Nacional de Policía y Convivencia*"; ley 1826 de 2017 "Por medio de la cual se establece un procedimiento penal especial abreviado y se regula la figura del acusador privado"; Ley 1850 de 2017 "Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones" ley 1849 de 2017 "Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1708 de 2014 Código de Extinción de Dominio" y se dictan otras disposiciones".

<sup>8</sup> Como es el caso a los proyectos que, eventualmente, se convirtieron en ley de la República y que no contaban con concepto favorable por el Consejo Superior de Política Criminal, tales como: Ley 1752 de 2015 "Por medio del cual se modifica la Ley No. 1482 de 2011, para sanción, c Ley 1761 de 2015 "Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely); Acto legislativo 01 de 2015 "Por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política"; Ley 1773 de 2016 "Por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359, y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004; Ley 1864 de 2017 "Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática"; Ley 1774 de 2016 "Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones"; Ley 1851 de 2017 "Por medio de la cual se establecen medidas en contra de la pesca ilegal y el delito de ilícita actividad de pesca en el territorio marítimo colombiano"; Ley 1786 de 2016 "Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015"; Ley 1819 de 2016 "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones

## **Aspectos relativos al cumplimiento de la orden 8.i. del Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional.**

La Corte Constitucional, a través de Auto 121 del veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018) resolvió: “**8. ORDENAR** al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el próximo informe semestral que entregará a la Corte Constitucional, es decir, en el reporte del 9 de junio de 2018, incluya información acerca de: (i) los avances, estancamientos o retrocesos en la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente (...)”. En cumplimiento de esta orden, a continuación se presentan los avances y estancamientos o retrocesos respectivos.

### **i. Avances en la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcados constitucionalmente.**

Dentro de los conceptos emitidos por el Consejo Superior de Política Criminal, se evidenciaron seis (6) proyectos de ley en los que se emitió concepto favorable. De estos, en algunos casos se hicieron recomendaciones sobre asuntos puntuales que fueron incorporadas dentro del trámite legislativo. Desde esta óptica, se valora como avance que el legislador haya tenido en cuenta las observaciones del Consejo, sobre todo en aquellos casos en que indicaba ajustes en asuntos sustanciales de las iniciativas legislativas.

También se considera como avance aquellos eventos en los que, si bien el concepto del Consejo Superior de Política Criminal fue desfavorable, el Congreso atendió algunas de las recomendaciones de forma parcial en la formación de las leyes. Ello, por cuanto se atendieron, en aspectos puntuales, asuntos relacionados con la proporcionalidad de la pena, la redacción de las normas en armonía con las disposiciones del Código Penal y de Procedimiento Penal, y en general el obrar conforme a la Constitución.

Otro avance considerado valioso tiene que ver con la estructuración, por parte de la Corte Constitucional, del *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*. Lo anterior, por cuanto el CSPC venía haciendo desde antes la revisión de los proyectos de ley o actos legislativos en materia de política criminal con base en los criterios constitucionales y legales que la Corte recogió en el *estándar*, lo que consolida unos mismos parámetros para el análisis constitucional en estas materias.

Finalmente, se destaca lo pacífica, reiterada y enfática posición que ha adoptado el Consejo Superior de Política Criminal con relación a la Directiva 004 de 2016 de Presidencia de la República, según la cual “los proyectos de ley o acto legislativo que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y Penitenciario y/o afecten directa o indirectamente la libertad individual de las personas o las condiciones de la población reclusa solo podrán radicarse en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República si cuentan con el concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal”.

Esta directiva busca, entre otros, que las iniciativas de origen gubernamental sean coherentes con los lineamientos de política criminal del Estado y con las acciones que el Gobierno Nacional emprenda en su desarrollo.

- ii. **Estancamientos o retrocesos en la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcados constitucionalmente.**

### **Trámites ante el Congreso de la República.**

Como hemos visto, el CSPC viene liderando una tarea relativa a pronunciarse sobre cada iniciativa legislativa que incide en la política criminal del Estado, con el objetivo de emitir un juicio (favorable o desfavorable) a partir de la interpretación de los principios constitucionales y legales que rigen esta política pública.

Esta tarea, antes que de mero trámite, reviste de una profunda importancia en razón que, en esta política, se decide frecuentemente sobre las libertades individuales de los habitantes del territorio colombiano. Esto, entonces, exige un examen riguroso de constitucionalidad para señalar cuándo el poder represivo del Estado encuentra unos límites justificados o cuándo se puede avalar su intervención. En últimas, la tarea del CSPC consiste en traducir las medidas legislativas que se pretendan a un lenguaje constitucional que pone en el centro de la intervención estatal el respeto de los derechos humanos.

Pese a esta labor que emprende el CSPC, resulta en ocasiones preocupante que algunas iniciativas legislativas distan de contener criterios de razonabilidad y coherencia en su formulación, y si bien cuentan con el concepto desfavorable del Consejo, se convierten en leyes de la república. Como ejemplo de lo anterior encontramos aquellas que crearon el tipo penal autónomo de feminicidio, o el de lesiones personales con agentes químicos y maltrato animal<sup>9</sup>.

Por ello, si bien hacen falta avances considerables en otros temas estructurales que repercuten en las actuales condiciones del sistema penitenciario que la Corte califica como de estado de cosas inconstitucional, se debe en todo caso procurar un ejercicio racional a la iniciativa legislativa en materia de política criminal. Porque como se señaló desde la introducción de este informe, aún con un sistema penitenciario y carcelario con los más altos estándares de protección de derechos, la política criminal no puede estar al vaivén de medidas de choque, sino que debe ser construida con criterios que respeten las garantías constitucionales. Por esta vía, entonces, de manera respetuosa solicitamos a la Corte Constitucional realizar un llamado al Congreso de la República, para que aboquen el análisis riguroso del *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de*

---

<sup>9</sup> Ver conceptos en <http://www.politicacriminal.gov.co/Instancias/Consejo-Superior-de-Pol%C3%ADtica-Criminal/Conceptos1?folderId=280&view=listview&pageSize=10>

*los derechos humanos*, con anterioridad a tramitar iniciativas legislativas que puedan ser contrarias a este.

### **Solicitud a la Honorable Corte Constitucional.**

De acuerdo con lo señalado, es preciso señalar que, cuando una iniciativa legislativa que prospera en el Congreso de la República se distancia del *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*, las expectativas por evitar que trasciendan se depositan en la Corte Constitucional, por cuanto se espera que, en su control de constitucionalidad, siempre que se le consulte, pueda ponderar su *estándar* con la libertad de configuración legislativa, de manera que la democracia no esté sometida al gobierno de las mayorías sino al respeto de las garantías constitucionales. No obstante, se observa que en ocasiones la Corte realiza análisis que consolidan una nueva línea jurisprudencial en materia de constitucionalidad de normas penales.

En efecto, la alta Corporación, luego de haber construido el *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*, a través de sentencia C-108 de 2017, en la que estudió la constitucionalidad del aumento genérico a las penas de prisión por la comisión de una conducta punible dispuesta por medio de la Ley 890 de 2004, no aplicó su propio estándar constitucional, al considerar que ese aumento punitivo, *sin base empírica ni criterios de proporcionalidad o razonabilidad* a juicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, se encontraba conforme a la constitución toda vez que, según la Corte, es necesario articular el estatuto sustantivo penal con las nuevas exigencias derivadas del modelo acusatorio en el proceso penal brindando un amplio margen de discrecionalidad legislativa, precisando lo siguiente:

[El aumento generalizado de las penas] responde al ejercicio de la potestad de configuración normativa que la Constitución reconoce al legislador en materia penal, lo que le permite crear, modificar o suprimir figuras delictivas, así como introducir clasificaciones entre las mismas, establecer medidas punitivas, graduar las penas, fijar la clase o magnitud de estas con arreglo a criterios de atenuación o agravación, tomando en consideración valoraciones ético sociales o de oportunidad.

Por lo anterior, es importante mantener una articulación interinstitucional y de los postulados constitucionales que permiten sentar las bases de la política criminal y salir del estado de cosas inconstitucional.

En suma, es necesario que al organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en asuntos de política criminal, Consejo Superior de Política Criminal, se le garanticen las condiciones para una efectiva articulación, con el propósito que los conceptos proferidos no se diluyan en el trámite legislativo., y que la Corte Constitucional responda con el mismo grado de contundencia con que, desde la jurisprudencia del ECI, exige el respeto de su estándar constitucional en materia de política criminal.

Por lo anterior, resulta de nuestro mayor interés que la Corte integre en los juicios de constitucionalidad de las normas penales la ponderación entre la libertad de configuración legislativa y el *estándar constitucional mínimo*, reiterando el necesario llamado al Congreso para adoptar el estándar constitucional mínimo. En estos casos, bien podría solicitar al Consejo Superior de Política Criminal los conceptos de los proyectos de ley que se han elaborado<sup>10</sup>, de manera que se aproxime con mayores herramientas de análisis al estudio de constitucionalidad de las normas que revisa en materia de política criminal.

### **Aspectos relevantes al Proyecto de Ley 014 de 2017 Senado: de los lineamientos a la propuesta.**

Como se ha sostenido, el Ministerio de Justicia y el Derecho y el Consejo Superior de Política Criminal, como organismo colegiado asesor del Gobierno en materia de política criminal, tienen un compromiso inexcusable con la construcción de una política criminal racional, estable, coherente, fundamentada empíricamente, evaluada sistemáticamente y respetuosa de los derechos humanos. Prueba de dicho compromiso es la elaboración y radicación del Proyecto de Ley 014 de 2017 Senado *“por medio de la cual se fortalece la política criminal y penitenciaria en Colombia y se dictan otras disposiciones”*.

Este proyecto es un aporte significativo para la implementación de un derecho penal mínimo o de *última ratio*, como principio de un Estado Social y Democrático de Derecho, el cual implica que se debe dar un uso racional y limitado al poder punitivo estatal. En relación con ello, el proyecto propone que los instrumentos más restrictivos de derechos fundamentales, la persecución penal y la prisión se limiten de acuerdo con el principio de proporcionalidad, y se enfoquen en la reacción frente al crimen organizado y los actos de corrupción. Igualmente, trae disposiciones orientadas a crear un nuevo mecanismo alternativo a la prisión (trabajos de utilidad pública), reorganiza el sistema de beneficios administrativos y subrogados penales, hace una revisión de los delitos que se encuentran excluidos de beneficios judiciales, entre otros.

La iniciativa fue presentada por el Ministro de Justicia y del Derecho el 25 de julio de 2017 y la primera ponencia fue radicada el 14 de septiembre de 2017, y se incluyó en el orden del día de la comisión primera del senado en 5 ocasiones, a saber, el 25 de septiembre de 2017 en el punto 2; el 17 de octubre de 2017 en el punto 1; el 18 de octubre de 2017 en el punto 1; el 23 de octubre de 2017 en punto 1; y 24 de octubre de 2017 en el Punto 1<sup>11</sup>, lográndose su aprobación en esta última sesión.

Luego, la radicación de ponencia para segundo debate en plenaria fue el 12 de diciembre de 2017. A la fecha esta ha sido incluida 18 veces en el orden del día de la plenaria del senado, los días: 13 de diciembre de 2017 en el Punto 39; 14 de diciembre de 2017 en el

<sup>10</sup> En todo caso, los mismos se encuentran publicados en <http://www.politicacriminal.gov.co/Instancias/Consejo-Superior-de-Pol%C3%ADtica-Criminal/Conceptos1?folderId=1782&view=listview&pageSize=10>.

<sup>11</sup> Ver <http://www.comisionprimeras Senado.com/ordenes-del-dia>

Punto 26; 20 de marzo de 2018 en el Punto 24; 21 de marzo de 2018 en el Punto 24; 3 de abril de 2018 en el Punto 24; 4 de abril de 2018 en el Punto 26; 10 de abril de 2018 en el Punto 25; 11 de abril de 2018 el Punto 32; 17 de abril de 2018 en el Punto 24, 18 de abril de 2018 en el Punto 24; 24 de abril de 2018 en el Punto 14; 25 de abril de 2018 en el Punto 10; 2 de mayo de 2018 en el Punto 6; 8 de mayo de 2018 en el Punto 4; 9 de mayo de 2018 en el Punto 6; 17 de mayo de 2018 en el Punto 6; 18 de mayo de 2018 en el Punto 4; y 22 de mayo de 2018 en el Punto 4<sup>12</sup>. Sin embargo, a la fecha, no se ha dado el respectivo debate en la plenaria del Senado.

La ausencia de segundo debate sobre este proyecto de ley, representa, en términos prácticos, un estancamiento en la construcción de una política criminal orientada al respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, toda vez que no se están materializando las estrategias diseñadas para dotar de racionalidad la política criminal del país.

En este orden, se evidencia cómo, a pesar de que se ha procurado implementar medidas que impliquen un mejoramiento dentro de la política criminal estatal, así como velar activamente por salir del estado de cosas inconstitucional en que nos encontramos, los esfuerzos no son representativos dada la desarticulación interinstitucional, y los frecuentes impedimentos por otras instituciones para que la política criminal sea coherente dentro del marco de un Estado Social de Derecho.

## **1.2. Política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad<sup>13</sup>.**

La orden octava del auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional ordena al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho, informar acerca de “los avances, estancamientos o retrocesos en el desarrollo de la política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad”. Teniendo en cuenta que esta orden es complementaria a la orden de la sentencia T-762 de 2015 relacionada con la difusión entre las autoridades concernidas en todas las fases de la política criminal del estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos, a continuación se informan las acciones desplegadas en estos sentidos.

Antes de abordar este tema, cabe aclarar que esta política pública ha sido estructurada a partir de múltiples iniciativas, de distinto resorte y con poblaciones objetivo específicas, de manera que a continuación se presentarán las diversas estrategias implementadas.

<sup>12</sup> Ver <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/plenaria-2014-2018>

<sup>13</sup> Este punto responde a la orden octava del auto 121 de 2018, proferido por la Corte Constitucional, en lo que tiene que ver con los avances, estancamientos o retrocesos en el desarrollo de la política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad.

## **Cartilla del estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos.**

En primer lugar, se informa que, en el año 2016, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en coordinación de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, y con aprobación técnica del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, construyó la cartilla *“Enfoque de Derechos Humanos en la Política Criminal: Estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los Derechos Humanos”*. La misma tiene el propósito de visibilizar ante la sociedad la necesidad de que la política criminal en el territorio nacional sea reflexiva, coherente y respetuosa de los derechos humanos.

En esa medida, el Gobierno Nacional adelantó el diseño de la metodología para la divulgación del contenido de la cartilla por medio de talleres, los cuales tienen por objetivo difundir y sensibilizar de manera asertiva sobre el estándar constitucional mínimo (ECM).

Los talleres que hasta el momento se han llevado a cabo han sido dirigidos a:

- i. **Entidades del Gobierno:** INPEC, USPEC, ICBF, Policía Nacional, Delegada de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo, Delegada Preventiva para los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, Secretaria de Transparencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, Ministerio de Cultura, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Minas y Ministerio de Defensa. Lo anterior, se evidencia, por ejemplo, por medio de iniciativas del Ministerio de Justicia y del Derecho por medio de la campaña “Pasa la Página”, la cual consiste en promover la concientización de los empleados del sector justicia sobre las condiciones vida en reclusión de la población privada de la libertad.
- ii. **Comunidad Académica y Sociedad Civil**
- iii. **Población Privada de la Libertad:** Cárcel La Picota de Bogotá, Bellavista, La Modelo, Pedregal y Buen Pastor.

Los temas desarrollados en los talleres mencionados han sido principalmente los siguientes:

- **Política criminal:** razonabilidad en la promulgación de las leyes, coherencia, impacto, percepción de la ciudadanía, preocupaciones frente al uso excesivo del derecho penal, e importancia de la relación entre los temas misionales de las entidades y la expedición de leyes en la materia. Concretamente, se abordaron como temas centrales la proporcionalidad de las penas en la legislación nacional y el Proyecto de Ley No. 014 de 2017 Senado sobre el fortalecimiento a la política criminal en el país.

- **Situación penitenciaria y carcelaria:** impacto en la promulgación de leyes competentes a cada entidad e incidencia a partir de la promulgación legislativa en la materia.
- **Derechos humanos:** enfoque de derechos humanos en la política criminal, con especial énfasis en la exposición de los estándares mínimos constitucionales de la política criminal de acuerdo con las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 y los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Adicionalmente, se informa que el Ministerio de Justicia y el Derecho, junto con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, unieron esfuerzos para realizar un taller sobre el ECM dirigido a miembros de la sociedad civil. El taller mencionado se realiza el viernes 8 de junio de 2018 y tiene como propósito, además de socializar el Estándar Constitucional Mínimo, generar un espacio de participación en donde se discuta sobre el rol que tiene la sociedad civil frente al sistema penitenciario y carcelario.

#### **Estudio de “La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana”<sup>14</sup>.**

Este libro, publicado el día 18 de septiembre de 2017, contiene un estudio que fundamentalmente expone la relación de la proporcionalidad de las penas con la política criminal y con la actividad legislativa, desde la expedición del Código Penal (Ley 599 de 2000) para, consecuentemente, proponer una política criminal en la que el uso y el incremento indiscriminado y abusivo de las penas no sea un hábito, y en la que la prevención del delito, la reparación de las víctimas y la resocialización de la persona privada de la libertad sean los pilares sobre los que se cimiente el ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

Consecuentemente, en el libro se encuentran varias tesis y diagnósticos sobre las reformas penales llevadas a cabo en Colombia. En el mismo se realiza un análisis en detalle del Código Penal, con el objetivo de proporcionar a los encargados de la política criminal del Estado una fuente de conocimiento cierta lo más completa posible, relacionada con la evolución en materia de penas y delitos.

#### **Estrategia de Medios.**

El Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, han aunado esfuerzos para divulgar en plataformas virtuales (en sus respectivas páginas y cuentas oficiales de Facebook y Twitter), estrategias de divulgación y socialización respecto de asuntos relativos a la política criminal tales como:

- i. Estrategias de resocialización implementadas por el Gobierno Nacional.
- ii. Socialización del Proyecto de Ley 014 Senado de 2017.
- iii. Medidas alternativas a la prisión.

<sup>14</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana. Bogotá, 2016. Disponible en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Observatorio/Biblioteca>.

- iv. Colonias agrícolas como los centros de reclusión que mejor responden al respeto de la dignidad de la población privada de la libertad.
- v. Proporcionalidad de las penas.
- vi. Beneficios económicos periódicos (BEPS) en el marco de la garantía a una vejez digna a las personas privadas de la libertad.
- vii. Avances en el Observatorio de Política Criminal y Sistema de Información para la Política Criminal.

Las anteriores difusiones se han realizado principalmente a través de trinos, memes, videos, boletines de prensa, y demás estrategias audiovisuales idóneas para la difusión a la sociedad civil. Concretamente, se tiene que para diciembre de 2017 se han generado 15 boletines de prensa por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, 40 publicaciones por medio de redes sociales (Facebook y Twitter) referidas a los avances realizados por parte del Observatorio de Política Criminal y 4 videos difundidos por la web para visibilizar las medidas antes enunciadas.

Cuenta igualmente la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos un especial digital que informa acerca de cuál es el estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de derechos humanos. Allí se puede encontrar en qué consiste una Política Criminal así de cómo garantizar los derechos humanos de la población privada de la libertad<sup>15</sup>.

### **Estudio sobre “Actitudes Punitivas en Colombia”.**

Actualmente, el Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho se encuentra realizando un estudio enfocado en la percepción ciudadana frente a la prevención, investigación y judicialización de las conductas delictivas, denominado “Actitudes Punitivas en Colombia”.

El estudio mencionado, tiene el objetivo de identificar y caracterizar las actitudes punitivas de los ciudadanos colombianos frente a la delincuencia y las diferentes respuestas institucionales frente a la misma.

Se informa que el estado actual del informe es que este se encuentra parcialmente finalizado, en la medida en que actualmente se encuentra en fase de revisión de estilo y redacción.

Adicionalmente, se reporta que el Observatorio de Política Criminal, con el apoyo de la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional, realizó el día martes 18 de abril de 2018 en las instalaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho la socialización del borrador del informe de “Actitudes Punitivas en Colombia: Percepciones frente a la prevención, investigación y judicialización de la delincuencia”.

---

<sup>15</sup> <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Especiales/DDHHPoliticaCriminal/index.html>

## **Feria EXPOTALENTOS.**

El día 15 de septiembre de 2017 se llevó a cabo la primera feria de arte y cultura para la libertad, feria Expotalentos, la cual tuvo como finalidad ser un espacio en donde se visibilizara la finalidad de la prisión como espacio de reinserción social del condenado, el cual al salir en libertad puede contar con aptitudes personales que le permitan llevar una vida productiva y alejada de la criminalidad.

En el evento mencionado, participaron 78 internos de las cárceles Distrital, El Buen Pastor, La Picota y La Modelo de Bogotá. En el evento se expusieron artículos elaborados en madera, bolsos en cuero, artesanías, prendas en hilo, pinturas, esculturas, tejidos, bisutería y comidas, todo ello proveniente de los 41 establecimientos penitenciarios y carcelarios que hacen parte de la regional central del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

El resultado de este evento fue positivo en la medida en que permite afianzar el mensaje que los condenados, por el hecho de serlo, no pierden su condición de ciudadanos ni merecen ser excluidos de la sociedad. Por ello, con el fin de hacer visibles los procesos de resocialización que se desarrollan en los centros penitenciarios a través del arte, la cultura y las actividades productivas y acercar a la ciudadanía a una población históricamente estigmatizada, se llevará a cabo la segunda feria de Expotalentos el día 27 de junio de 2018. Ese día se expondrán nuevamente todos los productos que elaboran los internos en el marco de su proceso de resocialización.

## **Propuesta sobre concientización ciudadana contenida en el proyecto de Ley 014 de 2017 Senado.**

Dentro de las estrategias para generar conciencia con relación a una política criminal cuyo eje central sea el respeto por los derechos humanos de todos los habitantes del territorio (incluyendo los privados de la libertad), el Gobierno Nacional incorporó dentro de su Proyecto de Ley 014 de 2017 Senado, un artículo con el propósito de exigir a los medios masivos de comunicación la publicación de pautas con mensajes encaminados a la sensibilización frente a la política criminal y penitenciaria, concretamente a visibilizar que el derecho penal es la herramienta estatal más violenta frente al ciudadano, razón por la cual su uso debe ser racionalizado y respetuoso de los derechos humanos.

En esa medida, el artículo 59 del Proyecto de Ley en mención, pretende adicionar al Código Penitenciario y Carcelario el siguiente artículo que visibiliza lo expuesto:

**Artículo 167-A.** *En el marco de las políticas de prevención del delito, reinserción social y la dignidad de las personas sometidas a medidas penales y la búsqueda de alternativas a la prisión, la prensa escrita, las estaciones de radiodifusión sonora y las programadoras de televisión que operen en el país, deberán adelantar campañas destinadas a modificar las percepciones ciudadanas sobre estos asuntos, con la duración y periodicidad que determine el Consejo Superior de*

*Política Criminal, de común acuerdo con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, los cuales reglamentarán y vigilarán el cumplimiento de esta disposición. Los programas podrán ser elaborados directamente por el correspondiente medio de comunicación, pero para su difusión deberán ser sometidos a la aprobación del Consejo.*

Las estrategias antes detalladas, como se observan, pretenden acaparar las distintas audiencias de la política criminal con mensajes especializados:

- El ECM se socializa con actores estratégicos según su incidencia en la toma de decisiones de la política criminal. Por eso la audiencia a la cual se ha procurado llegar es el Congreso de la República, autoridades públicas del Gobierno y entes de control. Por su parte, también en cumplimiento de las tareas de participación ciudadana de la política, hemos llegado incluso a población privada de la libertad.
- Con la academia se han generado espacios para la discusión de la proporcionalidad de las penas. Esta discusión procura poner este tema en la agenda académica, de manera que se abra el debate acerca de la duración de las penas y si las mismas pueden obedecer a criterios técnicos o únicamente criterios de libertad de configuración legislativa.
- A la sociedad en general hemos procurado llegar con piezas audiovisuales, en tanto este tipo de comunicación es la recomendada con esta población. Hacia adelante, esperamos que esa difusión adquiera un carácter masivo con la aplicación del artículo del proyecto de ley mencionado. Estas piezas se encuentran enfocadas a una mejor comprensión de la política criminal, así como a la aceptación de las personas privadas de la libertad y a su no estigmatización.

Si bien se reconoce que el impacto de las estrategias ya dispuestas es limitado por la tímida participación de la ciudadanía y los actores estratégicos, se ha diseñado la estrategia de difundir masivamente mensajes relacionados con la política criminal, a través de la adopción del artículo mencionado del proyecto de ley. Se espera contar con la anuencia del Congreso de la República alrededor de esta iniciativa. De no prosperar, se pone en conocimiento a la Corte Constitucional de esta alternativa para que considere, en el marco de este proceso de tutela, involucrar a la radio pública y privada, y a la televisión pública y privada, como portavoces necesarios de los mensajes recogidos en el ECM.

## 2. Criminalización terciaria

### 2.1. Los retos persistentes con relación al andamiaje institucional de las entidades del sistema penitenciario y carcelario.

La Corte Constitucional ha propuesto que los asuntos relativos a la privación de la libertad sean medidos únicamente desde el punto de vista del goce efectivo de los derechos de las personas recluidas. Si bien el Gobierno Nacional está de acuerdo en que dicho enfoque permite constatar los avances en la protección de los derechos, se considera que a la vez es importante tener en cuenta la existencia de unos prerrequisitos a ser satisfechos en el sistema penitenciario y carcelario para poder avanzar hacia dicha garantía.

Según lo anterior, entendemos que existen factores relacionados con el andamiaje institucional de las entidades del sistema penitenciario y carcelario que están directamente atados con la protección de los derechos, en tanto el grado de fortalecimiento de la institucionalidad encargada de brindar los servicios a las personas privadas de la libertad influye en los niveles de protección de dichos derechos.

Así, creemos que los factores de andamiaje institucional más relevantes son aquellos relacionados con el INPEC (por su contacto directo y permanente con las personas privadas de la libertad), la USPEC (por su tarea de brindar servicios esenciales –salud, alimentación, infraestructura, entre otros- a las personas recluidas) y las entidades territoriales (por su incesante obligación de sostener a las personas privadas de la libertad en calidad de sindicados o detenidos preventivos).

Es importante resaltar también el trabajo realizado en la formación en derechos humanos del cuerpo de custodia y vigilancia. Durante el año 2018, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho adecuó los módulos diseñados en la plataforma de la Escuela Penitenciaria Nacional. Este proceso se está realizando mediante el acompañamiento directo a la Escuela a través de capacitación al personal docente utilizando una metodología de Formación de Formadores. De forma paralela, se están adaptando el contenido y la metodología diseñada al módulo de Derechos Humanos.

En segundo lugar, sensibilizaciones y capacitaciones a personas privadas de libertad, personal administrativo y de Custodia y Vigilancia del INPEC en Establecimientos de Reclusión masculinos. Teniendo en cuenta que la fase piloto tuvo como eje central la aproximación a las necesidades específicas de formación, sensibilización y capacitación de los centros de reclusión de mujeres y una metodología pedagógica enfocada a este grupo de población.

En ese orden de ideas, a continuación hacemos una revisión de los puntos que hemos detectado como relevantes y que merecen la atención de la Corte Constitucional, los entes de control y la sociedad civil que hace seguimiento a este ECI.

### 2.1.1. Retos de andamiaje institucional en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

#### a. El ejercicio sindical de personal civil armado.

El personal del INPEC cumple funciones medulares dentro del sistema penitenciario y carcelario, en tanto le corresponde a este cuerpo garantizar el mantenimiento del orden dentro de los centros de reclusión (funciones de custodia y vigilancia), al tiempo que propicia los escenarios para acceder al tratamiento penitenciario de las personas reclusas (funciones de resocialización).

Es tan central su rol, que la doctrina de la relación de especial sujeción del interno frente al Estado se materializa, principalmente, en el contacto directo y permanente que el personal del INPEC tiene con las personas privadas de la libertad (cuando el guardia abre las celdas y permite horas de sol al interno, cuando le da acceso al área de sanidad, jurídica o talleres, cuando permite repartir los alimentos en los horarios comunes a los de la sociedad, cuando autoriza y remite a un interno a una audiencia judicial, cuando evita una fuga, cuando entrega el kit de aseo de manera periódica, etcétera). Así, resulta prioritario garantizar que el personal del INPEC responda adecuadamente a las exigencias derivadas de su servicio.

En vista de lo anterior, el Gobierno Nacional se propuso aumentar el personal del INPEC con el propósito de responder a los constantes incrementos de personas privadas de la libertad, de manera que permanezca una proporción al menos aceptable de guardias a internos y, de este modo, su capacidad de servicio se mantenga igualmente. Por ello, se tramitó con éxito una iniciativa legislativa<sup>16</sup> en el Congreso de la República en el último año, la cual está para sanción presidencial, y tiene como finalidad aumentar la planta de personal del INPEC en 2.800 nuevos cargos (2.300 para guardia y 500 para administrativos). Con esta iniciativa, se apuesta a aumentar la planta de personal estática desde 2011, pese a que la población privada de la libertad, desde entonces, aumentó en cerca de 20.000 personas. De algún modo, esta iniciativa igualmente va a ayudar a mitigar el déficit de personal del INPEC, que la propia entidad calcula en cerca de 16.000 trabajadores nuevos requeridos.

En el seno de estos esfuerzos, se discutió en todo caso la necesidad de ampliar una entidad que ha mostrado debilidad institucional y bajo nivel de respeto al mando. Lo anterior, ante las dificultades operativas que han sido generadas por los cierres de los establecimientos de reclusión ordenados por algunos cuerpos sindicales conformados por la guardia penitenciaria (en 2014 y en 2017 los cierres de cárceles ordenados por los sindicatos del

<sup>16</sup> Proyecto de ley 026 de 2017 Cámara – 169 de 2017 Senado, “[p]or medio de la cual se exceptúa al Ministerio del Trabajo, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), al Congreso de la República – Cámara de Representantes y Senado de la República, a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Uaeac) y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000”.

INPEC generaron que cerca de entre 5.000 y 7.000 personas privadas de la libertad fuesen reclusos en estaciones de policía y Unidades de Reacción Inmediata –URIs-, lo que generó un problema de orden público para muchas ciudades, pues la Policía y a la Fiscalía prestaron, de facto, funciones de custodia que no les competen y para lo cual no están capacitados).

Este asunto, que pareciera menor, en los últimos años ha significado un verdadero problema de Estado, en la medida que los cierres de los centros de reclusión propiciados por algunos sindicatos ha llevado a recluir a las personas privadas de la libertad en centros de reclusión transitorios, que no están adecuados para estos propósitos.

Esta situación, entonces, pone en el centro del debate los riesgos para la seguridad nacional que derivan de un ejercicio de estos por algunos sindicatos del INPEC, lo que abre la inquietud sobre si los cuerpos civiles armados, como el del INPEC, pueden tener un ejercicio sindical como el antes descrito.

Se considera que este ejercicio, cuando menos, debe ser limitado, bajo el entendido que este cuerpo presta un servicio público relacionado –además del proceso de resocialización– con el mantenimiento del orden público en centros de reclusión y de estricta colaboración con la administración de justicia. En dicho sentido, es necesario que el ejercicio sindical no ponga en riesgo el mantenimiento del orden y el correcto funcionamiento de los establecimientos. Indistinto del colapso de las estaciones de policía y a las URIs, si los sindicatos ordenan el cierre de una cárcel se ponen en una posición de menor protección los derechos de las personas privadas de la libertad, que terminan reclusos en espacios físicos que no cuentan con la infraestructura para prestar una reclusión prolongada. Visto desde el punto de vista de la relación de especial sujeción, se evidencia la imposibilidad de prestar servicios de manera idónea (en la alimentación, horas de sol, espacios de resocialización, entre otros), dada la reclusión irregular, que agudiza la vulneración de derechos.

No obstante lo anterior, este no es el único diagnóstico que apunta a revisar el ejercicio del derecho sindical en el INPEC; resulta desbordado para cualquier entidad pública el ser administrada en convivencia con 82 sindicatos<sup>17</sup>, en este caso, resulta casi imposible ejercer cualquier tipo de gobernabilidad. A la vez, el número de días que, anualmente, se destinan a permisos sindicales en el Instituto es muy elevado:

Año	No. de días de permisos sindicales	No. de años de permisos sindicales
2015	39.237	107 años
2016	43.079	118 años
2017	31.397	86 años <sup>18</sup>

<sup>17</sup> En 2015 existían 59 sindicatos. Así, se muestra cómo la proliferación de cuerpos sindicales va en aumento.

<sup>18</sup> Durante este año, si bien se redujeron los años de permisos sindicales otorgados, cabe hacer mención que por casi seis meses se paralizaron las actividades en las cárceles del país. Luego, si bien se redujeron los años

De acuerdo con esto, resulta incuestionable que un desafío del sistema penitenciario y carcelario es afrontar la dinámica del ejercicio sindical en el INPEC, por cuanto compromete la seguridad ciudadana, la administración de justicia, los derechos de la población privada de la libertad y parece incompatible con un cuerpo armado de naturaleza civil.

Por lo anterior, resulta conveniente presentar una reforma a la estructura y manejo carcelario del país<sup>19</sup>, que tenga en cuenta las dificultades operativas actuales, relacionadas con contar con un cuerpo civil y armado, encargado de una función que compromete la seguridad y materializa la relación de especial sujeción del interno frente al Estado, que ejerce desbordadamente sus derechos sindicales.

**b. Las controversias derivadas de las órdenes judiciales de cierre de establecimientos o aplicación de las reglas de equilibrio decreciente y equilibrio.**

Como se ha venido analizando en este informe, una de las formas principales como se materializa la relación de especial sujeción del interno frente al Estado es a través del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, entidad que, por medio de su guardia, ejerce la custodia y vigilancia y el tratamiento penitenciario para las personas privadas de la libertad. Pero, además de la guardia, la relación de especial sujeción se materializa con la disposición de los espacios físicos para cumplir con los fines de la pena, esto es, con la existencia y operación de los centros de reclusión.

Estos últimos tienen múltiples funcionalidades: por un lado, son lugares que sirven para garantizar la comparecencia del detenido preventivo al proceso penal de manera que no evada la administración de justicia, o no amenace con poner en peligro a la víctima. Y por otro, si se trata de condenados, son espacios que deben garantizar el tratamiento penitenciario que acerca a estas personas a la reinserción social. Igualmente, en tanto allí habitan las personas privadas de la libertad de manera permanente, son lugares que deben contar con todos los servicios básicos, de manera que se pueda llevar a cabo una reclusión en condiciones de respeto a la dignidad de la persona.

Pese a lo anterior, y entendiendo que en ocasiones las cárceles del país presentan circunstancias que imposibilitan el pleno cumplimiento de estas funcionalidades (bien por el hacinamiento o porque algunas características de la infraestructura no permiten su óptima función), las autoridades judiciales han venido decidiendo sobre el futuro de los centros de reclusión. A grandes rasgos, tres tipos de decisiones merecen nuestra especial

---

de permisos con relación al año anterior, igualmente los miembros de los sindicatos del INPEC dejaron de laborar efectivamente en un número de días incalculable.

<sup>19</sup> El proyecto de ley 026 de 2017 Cámara y 169 de 2017 Senado, que está para sanción presidencial, introduce un párrafo al artículo que promueve el aumento de planta del INPEC, del siguiente tenor: “Parágrafo. El Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro del año siguiente a la publicación de la presente Ley, la propuesta de reforma de manejo carcelario del país y su estructura, teniendo en cuenta los lineamientos de política criminal.

atención: primero, las decisiones de *cierre definitivo* de centros de reclusión, que se traducen en que se desocupe una cárcel, se trasladen sus internos y no se reciban nuevas personas; segundo, las decisiones de *cierre parcial* de establecimientos, que significan que, si bien la cárcel no debe ser desocupada ni sus internos trasladados, a partir de ese momento no pueden recibirse nuevas personas; y tercero, una decisión intermedia denominada *regla de equilibrio decreciente*, consistente en que la cárcel solo va a permitir el ingreso semanal de internos de un número inferior de aquellos que salieron la semana anterior, de manera que la población reclusa baje progresivamente sus niveles de hacinamiento hasta tener una población en igual proporción a su capacidad.

De acuerdo con información aportada por el INPEC, actualmente 56 centros de reclusión se encuentran con alguno de estos tres tipos de cierre.

Sin embargo, estas decisiones no siempre están acordes con la regla de cierre de cárceles fijada por la Corte Constitucional, que precisó:

Es evidente que algunas de las construcciones actuales son obsoletas y están en malas condiciones. Deben ser reemplazadas. No pueden seguir siendo utilizadas por las diversas razones manifestadas a lo largo de esta sentencia (deterioro físico, mala calidad de sus instalaciones sanitarias e higiénicas, diseños arquitectónicos y espaciales que propician el riesgo de violaciones a los derechos fundamentales de la población reclusa) (sentencia T-388 de 2013).

De este apartado se desprende la obligación de realizar cierres de las estructuras carcelarias y penitenciarias cuando las mismas amenacen ruina, situación proporcional al objetivo buscado que es preservar la integridad física de las personas que habitan la estructura, así como de la guardia y visitantes. Estos cierres se efectúan en una parte de la estructura o la totalidad de la misma, debiendo retirar a la totalidad de las personas que permanezcan en la zona a demoler o modificar.

Estas decisiones judiciales pueden terminar afectando, en mayor intensidad, el goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad.

A continuación, se realiza un breve análisis de esta situación y su impacto en el correcto funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario:

### **Cierres definitivos.**

Este tipo de cierres deriva en los siguientes problemas:

- (i) **Traslado de internos a otras cárceles.** Para abordar este punto, es pertinente aclarar que según las bases de datos del INPEC<sup>20</sup>, actualmente el hacinamiento

<sup>20</sup> Tableros estadísticos. Tablero de control intramural. Visto el 28 de mayo de 2018 en la página web: [http://201.217.206.18:8080/jasperserverpro/flow.html?\\_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash\\_\\_Poblacion\\_Intramural&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec](http://201.217.206.18:8080/jasperserverpro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash__Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec)

a nivel nacional se ubica en un 48,06%, con una sobrepoblación de 38.054 personas privadas de la libertad, ubicadas en los 135 establecimientos de reclusión del orden nacional. Según estas mismas cifras, actualmente no hay hacinamiento en 10 establecimientos, sin que esto signifique que se cuenta con cupos para más personas. Esta orden deriva en acentuar la vulneración de derechos de las personas que ya están reclusas en condición de hacinamiento en otros centros de reclusión.

- (ii) **Desarraigo familiar.** Si bien se cuenta con establecimientos de reclusión en casi todo el territorio nacional, se hace imposible contar con sitio de detención en todos los centros poblados del país. Por ello, el estar interno en un centro de reclusión genera una separación inmediata de la familia y la separación se acentúa si la persona no puede ser internada en el lugar más cercano a su familia, o si no puede ser trasladada al lugar más cercano a sus familiares debido a que este tiene orden de cierre.
- (iii) **Dificultades en la resocialización.** Esta dificultad se genera en el sitio de recepción de internos, en tanto una cárcel más hacinada reduce posibilidades en cupos del plan ocupacional y en espacios físicos para realizar programas de resocialización, lo cual sumado al desarraigo familiar, impide una adecuada reeducación de las personas vinculadas al proceso de resocialización.
- (iv) **Desarraigo procesal.** Se crean nuevas barreras para la oportuna comparecencia del detenido preventivo al proceso –impactando sus derechos al acceso a la justicia y la debida defensa técnica-, debido a la imposibilidad de designar personal y vehículos para realizar traslados muy largos –por la reclusión alejada- ante las autoridades judiciales que requieran al sindicado. Así mismo, al trasladarse personas condenadas, se requiere una logística que requiere el movimiento de sus expedientes, tanto desde el juzgado ejecutor como de la cartilla biográfica, lo cual puede generar dificultades para la concesión de beneficios jurídicos, subrogados penales, permisos administrativos, entre otros.
- (v) **Impacto negativo a la infraestructura de las cárceles que reciben internos de cárceles cerradas.** La infraestructura de la reclusión receptora resiente de forma significativa el aumento de personas, entre otras, desde el punto de vista del acceso a los servicios públicos, la capacidad de red hidrosanitaria, eléctrica, mayor disposición de residuos sólidos. Esto genera un deterioro más pronunciado en los establecimientos receptores, obligando a una mayor apropiación presupuestal –muchas veces inexistente- y un decaimiento reforzado de la infraestructura, lo que redundará en una mayor vulneración del goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

- (vi) **Impacto en la ejecución de las funciones de los operadores judiciales.** El cierre definitivo de un establecimiento, como el ordenado recientemente en Mocoa, por estar la cárcel ubicada en una zona catalogada de riesgo de avalancha alto y en un predio en zona de riesgo de avalancha medio, genera frustración de las funciones de los operadores judiciales. La Fiscalía General de la Nación manifestó, por ejemplo, que con el cierre se haría necesario que el ente acusador no estuviera en esa zona del país, en tanto no sería posible materializar las capturas realizadas.
- (vii) **Hacinamiento en unidades de detención transitoria.** En razón a los múltiples cierres ordenados por autoridades judiciales, según información suministrada por el Centro Estratégico de Información Penitenciaria, el día 18 de mayo de 2018 se encontraban 5.937 personas detenidas en centros de detención transitoria. De estas, 5.173 personas eran sindicados y 764 condenados. Estos lugares, como ya ha constatado la Corte Constitucional, no tienen vocación para detenciones prolongadas, en tanto no cuentan con acceso a servicios públicos, los baños son reducidos, no hay espacios para ofrecer programas de resocialización y redención de penas, no está asegurado el servicio de salud, no hay luz solar, la alimentación llega tarde y fría –a veces descompuesta y sin higiene-, no tienen sitios dignos para recibir visitas y el hacinamiento acentúa la vulneración de la dignidad humana.

#### **Cierres parciales.**

La modalidad de cierres parciales es la más extendida por las acciones de tutela y genera los siguientes inconvenientes:

- (i) **Congestión en otros establecimientos.** Las dificultades explicadas en los puntos anteriores no se generan de inmediato ante un establecimiento, pabellón o grupo de establecimientos, sino que las mismas se generan de una forma gradual y paulatina porque no redirige a nuevas cárceles los internos que ya se encuentran reclusos, sino los futuros que irán llegando al sistema penitenciario y carcelario con orden de reclusión en la cárcel que tiene un cierre parcial. En el peor de los casos, los nuevos internos no serán reclusos en cárceles alejadas, sino que serán reclusos de manera indefinida en estaciones de policía y URIs.
- (ii) **No se resuelve el problema.** Al ser un cierre transitorio, eventualmente, al reabrir el establecimiento cerrado, los internos que originalmente iban a ingresar a la cárcel que estuvo cerrada, entrarán, hacinándola de nuevo.
- (iii) **Efecto de “daño colateral”.** La consecuencia del cierre parcial intensifica la afectación de internos en otras cárceles, obligándolos a soportar una carga injustificada en contra de sus derechos.

## Aplicación de la regla de equilibrio y equilibrio decreciente

Según la Corte Constitucional, en Sentencia T-388 de 2013, la regla de equilibrio decreciente implica,

que sólo se puede autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas.

La *regla de equilibrio decreciente* deberá implementarse hasta que se solucione el problema del hacinamiento carcelario y penitenciario. En el momento que esto ocurra, se deberá aplicar la *regla de equilibrio*. Es importante mencionar que la Corte indica que las *reglas de equilibrio y de equilibrio decreciente* solo podrán ser efectivas en la medida que estén acompañadas de medidas adecuadas y “sin poner en riesgo otros derechos, valores o principios constitucionales”.

A la par, la jurisprudencia constitucional ha asumido esta postura nuevamente en variadas oportunidades sin que el análisis de la aplicación de la figura del *equilibrio y equilibrio decreciente* haya sido pacífico. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto en las sentencias T-762 de 2015, T-409 de 2015, T-151 de 2016, T-276 de 2016 y T-197 de 2017; y en los Autos 191 de 2016 y 054 de 2017.

En las mencionadas providencias la figura del equilibrio y equilibrio decreciente no ha sido modificada, sin embargo, se han realizado varias advertencias respecto de la dificultad para su implementación. En la sentencia T-762 de 2015 puede leerse que la medida resulta “ineficaz, que se orienta simplemente al traslado de la sobrepoblación, sin solucionar de fondo el problema”.

En la aclaración de voto de la sentencia T-409 de 2015 se considera que la medida de *equilibrio y equilibrio decreciente* puede resultar en la generación de problemas graves, manifestado lo siguiente:

[E]l análisis realizado en la sentencia T-388 de 2013 sobre el sistema penitenciario y carcelario, es mucho más amplio que la simple aplicación de las reglas de equilibrio simple y de equilibrio decreciente. Si bien entiendo que no se puede sintetizar la extensa providencia, no estoy de acuerdo en que lo único que se resalte de la misma sea esta solución, que tiene una muy buena fundamentación teórica, pero que en la práctica puede genera problemas graves que perpetúan la situación de violación de derechos, que pretende zanjar. Considero que en este caso particular se debió realizar un análisis integral de los dos expedientes acumulados, pues saltaba a la

vista que las medidas que implican condicionar la entrada de personas a los establecimientos penitenciarios –como las reglas de equilibrio simple y decreciente o el cierre de las cárceles–, implica que el problema de violación de derechos se traslade, pero no se solucione. Lo anterior, debido a que esas medidas son incompletas y coyunturales, y a la larga impactan negativamente la crisis estructural.

En una corriente similar se adecúa la aclaración de voto y salvamento de voto de la sentencia T-151 de 2016 en donde se manifiesta:

Las órdenes de traslado debieron valorar tres restricciones importantes. La primera de carácter jurídico derivada de la regla de equilibrio decreciente impuesta en la Sentencia T-388 de 2013 que impide el ingreso de nuevos presos luego de superar un tope determinado. La segunda, también jurídica, relativa al alcance de las órdenes que dictaron esas sentencias para superar el estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario. Y la última, de naturaleza fáctica, alusiva a la actual ausencia de cupos suficientes en el sistema carcelario y penitenciario nacional. (...) En mi criterio, en un contexto de cupos escasos, como el que soporta el sistema nacional carcelario, resultaba necesario que las medidas que se adoptaran atendieran al conjunto de usuarios del mismo. Por esa razón, la orden de traslado de los detenidos, dictada en la Sentencia T-151 de 2016, lamentablemente podría aparejar una priorización injustificada frente a las personas hacinadas en otras ciudades, la imposibilidad material de la administración para cumplir la orden o, en el peor de los casos, el agravamiento de la agobiante situación de sobrepoblación que ya padecen las personas retenidas en cárceles y penitenciarias municipales, departamentales y nacionales.

Por último, la sentencia T-197 de 2017 manifestó al respecto:

El problema del hacinamiento se origina en una discordancia entre la población carcelaria y los cupos disponibles en el sistema carcelario. Por tanto, las reglas de equilibrio y de equilibrio decreciente sólo pueden funcionar en la medida en que se adopten paralelamente medidas, tanto para disminuir la población carcelaria como para incrementar los cupos disponibles en el Sistema. En tal medida, la Sala entiende que la implementación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente sólo puede hacerse adecuadamente si se acompaña de las medidas adecuadas, necesarias y suficientes. Así, podrá haber lugares en los que su razonable implementación requiera de un mayor tiempo que en otros, así como de mayores acciones adicionales. Por tanto, se requiere de un margen de flexibilidad, propio del ejercicio de las facultades de administración, que permitan aplicar con distintas gradualidades las reglas en cuestión, fundándose en criterios objetivos y razonables que sustente dichas determinaciones.

Para la correcta aplicación de la medida de regla de equilibrio decreciente o, en general, para contrarrestar el hacinamiento carcelario, usualmente se indica que se requiere tener un control respecto de tres variables esenciales:

- 1) Establecimientos de reclusión.
- 2) Personas que salen de los establecimientos de reclusión.
- 3) Personas que ingresan a los establecimientos de reclusión.

A continuación se analizan las mismas:

### **Establecimientos de reclusión.**

Respecto a la primera variable, como se mencionó previamente, el INPEC está a cargo de 135 establecimientos de reclusión, divididos en 6 regionales, con una capacidad para 79.172 personas y una ocupación de 117.451<sup>21</sup> personas privadas de la libertad. Sostener esta población, en abstracto, tendría como solución aumentar la capacidad en un 50%, esto es, crear cerca de 40.000 cupos nuevos, con el correspondiente aumento del personal de guardia; lo anterior, por supuesto, suponiendo que la población privada de la libertad permaneciera estática o disminuyera mientras se consiguen los recursos, se viabilizan los predios para construir las cárceles y, finalmente, se construyen los centros de reclusión. Sin embargo, para dimensionar el reto, cabe indicar que entre 2001 y 2017, esto es 17 años, en el sistema penitenciario y carcelario se construyeron cerca de 40.000 cupos penitenciarios y carcelarios, es decir, los mismos que hoy debieran construirse para cubrir la demanda.

De este modo, si bien esta obligación le corresponde parcialmente al Gobierno Nacional<sup>22</sup>, el esfuerzo presupuestal requerido desborda la capacidad económica del sistema y el tiempo de construcción de la nueva infraestructura tardaría años (entre conseguir los recursos, proyectar los establecimientos, los términos licitatorios y la construcción). Además, no todos los recursos del sistema podrían irse a la construcción de nuevas cárceles, por cuanto igualmente se requerirían recursos para adelantar los mantenimientos permanentes que todos los años se realizan a las cárceles existentes.

### **Personas que salen de los establecimientos de reclusión.**

Respecto del segundo factor, la responsabilidad inmediata corresponde a los jueces de la república, por ser quienes en medio del proceso penal pueden dictar medidas que limiten la medida de aseguramiento, o conceder subrogados o sustitutos penales.

Las salidas pueden darse igualmente de forma administrativa por traslado de internos a otros centros de reclusión. No obstante, son varios los factores que influyen en la decisión

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> Actualmente en los establecimientos de reclusión del orden nacional se encuentran detenidas 35.781 personas en condición de sindicadas, las cuales son responsabilidades de los respectivos entes territoriales en donde tengan arraigo procesal.

de realizar un traslado: (i) los sindicatos tienen arraigo procesal y deben permanecer en la jurisdicción en donde se lleva el proceso; (ii) los condenados están pasando por un proceso de resocialización en el cual es clave su arraigo familiar y en esa medida se busca que permanezcan cerca de la familia; (iii) los establecimientos de reclusión cuentan con diferentes características según su especificidad, algunos están diseñados para albergar personas en procesos de justicia y paz, otros tienen un alto nivel de seguridad para personas que han cometido delitos graves, otros están destinados a personas con necesidades de seguridad bajas, otros se tienen para personas que requieren tratamientos médicos de alta complejidad que sólo puedan brindarse en ciudades cuya red externa incluya IPS que puedan brindarlo; (iv) casi todas las cárceles del país tienen hacinamiento; (v) entre otras.,

De forma indirecta, otros actores que influyen en la cantidad de salidas de las personas de los establecimientos de reclusión son las altas cortes y el legislador. Este último realiza modificaciones permanentes a la normatividad penal buscando resolver la cuestión criminal, lo que impacta negativamente en la posibilidad de conceder subrogados y sustitutos a las personas sometidas a un proceso penal, o incrementando de forma habitual los montos de las penas, haciendo que su permanencia sea más prolongada.

### **Personas que ingresan a los establecimientos de reclusión.**

Por último, los ingresos de personas a los establecimientos de reclusión obedecen a dinámicas similares que tienen variables similares a las anteriores, jugando un papel preponderante el legislativo con la creación de nuevos tipos penales, la prohibición de concesión de subrogados y sustitutos a ciertos delitos, o la obligación de imposición de medida de aseguramiento en centros de detención. Aquí, el papel de las fiscalías juega un papel importante por utilizar desmedidamente las medidas de aseguramiento bien como un medio de investigación, o en respuesta a la opinión pública que reclama rigurosidad en la imposición de estas medidas, convirtiendo la misma en un castigo mismo.

### **Conclusión.**

Como se observa, las decisiones judiciales que ordenan cierres totales, parciales o la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, han derivado en algunas consecuencias negativas para las personas privadas de la libertad.

De hecho, la propia sentencia T-762 de 2015 advirtió en este sentido lo siguiente:

Para esta Sala de Revisión las primeras tres medidas [cierres totales, cierres parciales, regla de equilibrio y equilibrio decreciente], si bien pueden tener efectos inmediatos al interior de un determinado establecimiento, son focalizadas y parciales, en la medida en que atacan el hacinamiento solo en la tercera fase de la política criminal, sin tener en cuenta que el flujo de personas privadas de la libertad aumenta exponencialmente, gracias a otros factores, que al no ser controlados, pueden terminar trasladando el problema, mas no solucionándolo.

Por lo tanto, como lo explicó ampliamente el INPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo y varios de los Directores de los centros de reclusión demandados en este proceso, estas medidas conllevan a acrecentar la crisis estructural, pues son paliativos que tienen como consecuencia la migración de la población reclusa, pero no genera efectos relacionados con su disminución.

El efecto práctico de las medidas de cierre o de condicionamiento de la entrada de personas a un centro carcelario ha sido la congestión de los centros de paso de las personas privadas de la libertad como las Unidades de Reacción Inmediata URI's, los calabozos de las estaciones de policía o incluso los parqueaderos de algunos de los Palacios de Justicia en el territorio nacional.

Aún más, aquí se analizaron los tres tipos de medidas que pueden plantearse para hacer operativa la regla de equilibrio decreciente (construir los cupos penitenciarios que demanda el sistema tal y como opera en la actualidad –cerca de 40.000-; pensar en el eventual aumento de salidas de personas del sistema; y pensar en la eventual disminución de ingresos de personas al sistema). Tras el análisis, bien queda claro que la primera opción resulta casi que en un *imposible fáctico*, mientras que las otras dos, pueden ser medidas que logren efectivamente reducir el hacinamiento, pero escapan a la órbita del Gobierno Nacional, huelga decir que se han implementado diversas medidas para la reducción de la criminalidad, tales como fortalecimiento a la fuerza pública, que sin embargo no logran reducir el encarcelamiento.

Sobre esto último, debe indicarse que con anterioridad a la sentencia T-762 de 2015, el Consejo Superior de Política Criminal había presentado a la Corte un plan de acción en el que se planteaba, justamente previendo la dificultad de implementar la regla de equilibrio sin la adopción de medidas legislativas particulares, que el Ministerio de Justicia y del Derecho liderara iniciativas legislativas tendientes a reducir los márgenes de ingresos de personas a las cárceles, o acelerar la reclusión para algunas de ellas, de manera que los tiempos de detención más cortos en algunos casos, permitieran una reducción del hacinamiento carcelario.

En el marco de esta situación se impulsaron dos medidas:

Por un lado, se avanzó con el trámite legislativo del proyecto de ley sobre racionalización de la detención preventiva (hoy ley 1760 de 2015).

Por su parte, en 2016, el Ministerio de Justicia presentó una iniciativa legislativa (proyecto de ley 148 de 2016 Senado), que planteaba ampliar las opciones para acceder a sustitutivos a la prisión (suspensión de la ejecución de la pena y prisión domiciliaria del artículo 38B del código penal), al tiempo que aceleraba los tiempos para acceder a subrogados penales (prisión domiciliaria del artículo 38G del código penal y libertad condicional). Con esto se apuntaba a establecer medidas para reducir los ingresos de internos al sistema, al tiempo que se aceleraban las salidas del mismo. No obstante lo anterior, y pese a que el proyecto

estuvo en el orden del día de la Comisión Primera de Senado en ocho oportunidades<sup>23</sup>, el mismo no surtió nunca ningún debate y finalmente la iniciativa se archivó por el cambio de legislatura.

Recientemente, como ya se anotó en el punto 2.1. de este informe, el Gobierno Nacional impulsó el Proyecto de Ley 014 de 2017 Senado, de iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho, acompañado por la Defensoría del Pueblo. El proyecto, recoge algunas medidas propuestas en el proyecto de ley 148 de 2016 Senado (archivado) y propone descriminalizar algunas conductas que, luego de un análisis político-criminal, aplicando criterios de racionalización del derecho penal y uso de este como *ultima ratio*, parecen ser innecesarias.

Sin embargo, nuevamente, como se advirtió para el caso del proyecto archivado, si bien este ya surtió su primer debate en la Comisión Primera de Senado, no ha logrado avanzar en la Plenaria de Senado. Para la muestra, a la fecha se ha puesto en el orden del día en 18 oportunidades<sup>24</sup>, sin que se haya discutido aún.

En esa medida, estando por fuera de las órbitas competenciales del Gobierno Nacional, en tanto el Gobierno tiene iniciativa legislativa pero no depende de este el éxito o fracaso de sus iniciativas en el Congreso, se hace imposible controlar, al menos para el Ejecutivo, los ingresos y las salidas de las personas de los establecimientos de reclusión.

De esta forma, la única opción en cabeza del Gobierno para la aplicación de la regla de equilibrio y equilibrio decreciente sería impedir el ingreso de personas a los centros de reclusión. Sin embargo, si se hiciera esto ¿en dónde terminarían siendo reclusas estas personas? No existiendo sitios, el hacinamiento se trasladaría nuevamente a los sitios de detención transitoria o, como lo establece la sentencia T-151 de 2016, bien se podrían crear lugares temporales de detención. Si bien esta última opción pareciera funcionar en abstracto, cualquier lugar temporal no contaría con las características necesarias para brindar condiciones de seguridad y bienestar o para la población allí recluida ni garantizaría el desarrollo de procesos de resocialización para la población condenada.

Ante este panorama, en el que se agotan las opciones para el Gobierno y el Congreso de la República no da trámite a medidas legislativas imprescindibles, las opciones están en manos de los jueces, siendo este un escenario difícil por cuanto si bien el flujo de salidas

<sup>23</sup> 16 de mayo de 2017 en el Punto 11; 17 de mayo de 2017 en el Punto 11; 23 de mayo de 2017 en el Punto 11; 24 de mayo de 2017 en el Punto 9; 06 de junio de 2017 en el Punto 10; 07 de junio de 2017 en el Punto 10; 12 de junio de 2017 en el Punto 7; y 13 de junio de 2017 en Punto 8.

<sup>24</sup> 13 de diciembre de 2017 en el Punto 39; 14 de diciembre de 2017 en el Punto 26; 20 de marzo de 2018 en el Punto 24; 21 de marzo de 2018 en el Punto 24; 3 de abril de 2018 en el Punto 24; 4 de abril de 2018 en el Punto 26; 10 de abril de 2018 en el Punto 25; 11 de abril de 2018 el Punto 32; 17 de abril de 2018 en el Punto 24, 18 de abril de 2018 en el Punto 24; 24 de abril de 2018 en el Punto 14; 25 de abril de 2018 en el Punto 10; 2 de mayo de 2018 en el Punto 6; 8 de mayo de 2018 en el Punto 4; 9 de mayo de 2018 en el Punto 6; 17 de mayo de 2018 en el Punto 6; 18 de mayo de 2018 en el Punto 4; y 22 de mayo de 2018 en el Punto 4.

de internos (bien por cumplimiento de penas o acceso a beneficios judiciales) no es superior al de los ingresos de nuevos reclusos, solo una medida de carácter excepcional, podría aliviar el padecimiento del hacinamiento.

Por supuesto, no se refiere el Gobierno a órdenes de cierres definitivos, parciales o a la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, que, de paso, respetuosamente se solicita suspendan –y no solo las órdenes proferidas por la Corte, sino por los jueces de todo el país en sede de tutela-, sino a medidas diferentes como las ordenadas por la Corte Suprema de los Estados Unidos para mitigar el hacinamiento en las cárceles del Estado de California, en el famoso caso *Brown vs. Plata*, del 23 de mayo de 2011.

### **2.1.2. Retos de andamiaje institucional en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.**

#### **a. La necesidad de profesionalizar la entidad.**

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- fue creada en 2011<sup>25</sup>, suponiendo así la escisión de funciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, para que aquella se hiciera cargo de algunas de estas funciones.

El objetivo de la creación de la USPEC fue separar las funciones de custodia y vigilancia, propias de un servicio penitenciario especializado en el contacto con la población privada de la libertad, de las funciones de logística e infraestructura, es decir, de aquellas orientadas al adecuado funcionamiento de la privación de la libertad, que no requieren contacto con la población reclusa.

Esta decisión fue propinada por dos razones principales: En primer lugar, se pretendió despejar los cuestionamientos por corrupción y lentitud en la contratación de los bienes, servicios e infraestructura carcelaria que estaba en manos del INPEC, y en segundo lugar, se buscó crear una entidad especializada y con altos niveles de profesionalización en proveer los servicios, bienes e infraestructura requeridos por el sistema penitenciario y carcelario.

Una vez creada la USPEC y puesta en funcionamiento, se evidenció que la entidad fue estructurada con una planta de personal que no responde a las exigencias de especialización demandadas por el sistema penitenciario.

La USPEC debe: (i) contratar los servicios de alimentación de las personas privadas de la libertad, lo que supone contar con un equipo de nutricionistas robusto capaz de brindar garantías en torno a este asunto; (ii) contrata el servicio de monitoreo electrónico de los privados de la libertad, por lo que debería contar con una planta de ingenieros que entiendan este servicio; (iii) provee mantenimientos a la infraestructura carcelaria, lo que exige contar con un equipo robusto de ingenieros hidráulicos, eléctricos o electrónicos,

---

<sup>25</sup> Decreto 4150 de 2011.

civiles, industriales, sistemas; arquitectos, abogados, urbanistas, etc., que logren entender cuándo una intervención en una estructura implica un reforzamiento estructural, la colocación de una cubierta, el levantamiento de la red eléctrica o hidrosanitaria, entre otros; (iv) coordina la prestación del servicio de salud a los internos, lo que igualmente exige personal especializado en la materia para verificar el suministro de medicamentos, que la red externa contratada de servicios de medicina especializada esté completa, etc.; (v) construye las nuevas cárceles del sistema, para lo cual debe propiciar la estructuración de estudios y diseños técnicos y la ejecución de las obras; (vi) entre muchos otros.

No obstante estas tareas de profundo entendimiento técnico especializado, la organización está compuesta de la siguiente manera:

Planta de personal USPEC

Nivel de empleo	No. De cargos provistos	No. De cargos vacantes	Total de cargos
<b>Directivo</b>	13	1	<b>14</b>
<b>Asesor</b>	4	0	<b>4</b>
<b>Profesional</b>	130	56	<b>186</b>
<b>Técnico</b>	89	18	<b>107</b>
<b>Asistencial</b>	130	67	<b>197</b>
<b>TOTAL</b>	<b>366</b>	<b>142</b>	<b>508</b>

Fuente: USPEC

Como se observa, del total de cargos, el 60% obedecen a los niveles técnico y asistencial (este último nivel representa el 40%), lo que hace que la entidad no cuente con personal especializado, pese a contar con importantes tareas por cumplir.

Este tipo de debilidades son factores que han contribuido a bajos niveles de ejecución presupuestal, sumado a que los procesos de contratación cuentan con la agilidad que permite la normatividad, como se observa a continuación;

Inversión de recursos en construcción de cupos penitenciarios y carcelarios 2013-2017

AÑO	RUBRO	APROPIACION DISPONIBLE	COMPROMISOS	RECURSOS DEVUELTOS AL TESORO	% DEVUELTO AL TESORO
2013	Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional	168.311.000.000	128.000.936.231	40.310.063.769	24%
2014		148.123.500.000	143.579.729.462	4.543.770.538	3%
2015		148.700.000.000	131.322.405.532	17.377.594.468	12%
2016		158.758.212.000	145.401.413.262	13.356.798.738	8%
2017		224.892.052.791	152.353.577.697	72.538.475.094	32%

Fuente: USPEC

Sin embargo la solución no es simplemente proveer los cargos vacantes de la entidad (136 del total de 508), sino profesionalizar las planta de personal de manera que se de respuesta a los desafíos cotidianos que enfrenta hoy el sistema penitenciario y carcelario.

En consecuencia, la acción de reestructuración de la entidad, emprendida desde hace un año, que ha venido siendo acompañada por la Escuela Superior de Administración Pública<sup>26</sup> busca robustecerla técnicamente.

#### b. Cupos para (des)hacinar el sistema penitenciario y carcelario.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios tiene la función de brindar los servicios mínimos requeridos para que la población privada de la libertad cuente con una reclusión en la que se le respetan sus derechos, tales como alimentación, salud e infraestructura.

La superación del hacinamiento pasa por adoptar medidas de políticas públicas enfocadas a disminuir los niveles de prisionalización. No obstante, las mismas deben ir acompañadas por un fortalecimiento de la infraestructura que soporte la demanda de cupos carcelarios para la población que actualmente está dentro del sistema penitenciario.

Para el caso, la fluctuación del hacinamiento penitenciario en los anteriores cuatro años ha sido el siguiente:

Variación de las tasas de hacinamiento PPL sindicada y condenada años 2014-2017

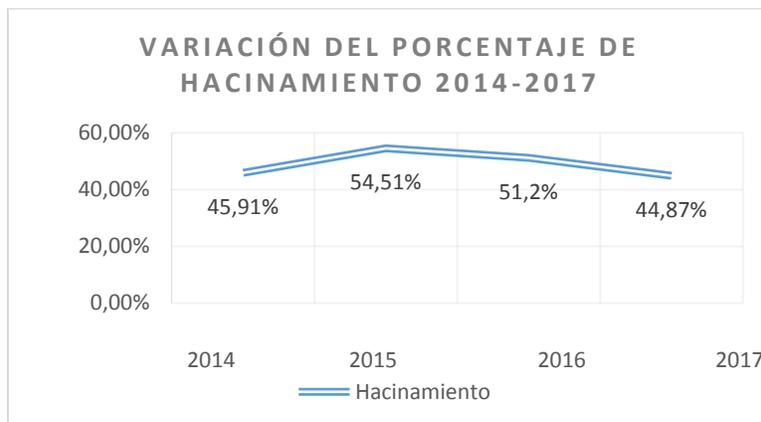
Año	Capacidad	Población PPL intramural sindicada y condenada	Hacinamiento
2014	77.874	113.623	<b>45,91%</b>
2015	77.953	120.444	<b>54,51%</b>
2016	78.420	118.532	<b>51,2%</b>
2017	79.211	114.750	<b>46,41%</b>

Fuente: INPEC-Grupo de estadística-SISIPEC 2014-2017

La anterior tabla se realizó tomando la población nacional en los establecimientos de reclusión con fecha 31 de diciembre de cada año, y muestra la variación nacional de la tasa de hacinamiento entre los años 2014 y 2017. Durante los cuatro años analizados, hay una diferencia en la capacidad del sistema penitenciario y carcelario de 1.337 cupos y sin embargo, los niveles de hacinamiento continúan en un pico de sobrepoblación del 54.51% en el año 2015. Es de resaltar que el mayor impacto en la reducción del hacinamiento se dió por la disminución de la población privada de la libertad, por encima de la creación de cupos nuevos.

<sup>26</sup> USPEC y ESAP han venido trabajando en la reestructuración de la entidad. Su trabajo de articulación está enmarcado por los convenios No. 544 de 2017 y No. 555 de 2018.

Variación del porcentaje de hacinamiento 2014-2017 en los establecimientos de reclusión



Fuente: INPEC-Grupo de estadística – SISIPEC. Año 2014-2017

Respecto a la reducción del hacinamiento, el Gobierno ha implementado varias medidas, entre ellas la construcción de 6.234 nuevos cupos entre el año 2014 y el año 2018<sup>27</sup>.

#### Cupos nuevos entregados en el año 2014

CUPOS ENTREGADOS 2014			
Contrato	Programa/ Proyecto	Establecimiento	Cupos
181/2013	Rehabilitación de Cupos	COMPLEJO IBAGUE	64
142/2013	Rehabilitación de Cupos	EPAMSCAS COMBITA	108
152/2013	Rehabilitación de Cupos	EPMSC ARMENIA	90
113/2013	Rehabilitación de Cupos	EPMSC ACACÍAS	124
112/2013	Rehabilitación de Cupos	EPMSC BUGA	220
112/2013	Rehabilitación de Cupos	EPAMSCAS JP PALMIRA	200
108/2013	Rehabilitación de Cupos	EPMSC MEDELLÍN - BELLAVISTA	42
151/2013	Rehabilitación de Cupos	EPC TIERRALTA	576
57/2013	Proyecto Mantenimiento	COMPLEJO IBAGUE	92
163/2014	Proyecto Mantenimiento	EPMSC JP ESPINAL	90
<b>TOTAL CUPOS 2014</b>			<b>1.606</b>

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. Bogotá, 2018.

<sup>27</sup> Se realizaron los siguientes convenios para la construcción de nuevos cupos: Contrato 181/2013, 142/2013, 152/2013, 113/2013, 112/2013, 112/2013, 108/2013, 151/2013, 57/2013, 163/2014, 394/2014, 400/2014, 386/2014, 395/2014, 389/2014, 387/2014, 388/2014, 390/2014, 151/2013, Conv. 274 FONDECUN , 128/2015, 117/2015, 128/2015, 396/2014, 399/2014, 397/2014, 112/2015, 217/2013, 218/2013.

Cupos nuevos entregados en el año 2015

<b>CUPOS ENTREGADOS 2015</b>			
<b>Contrato</b>	<b>Programa/ Proyecto</b>	<b>Establecimiento</b>	<b>Cupos</b>
394/2014	Rehabilitación de Cupos	EPMSC ERE JP BUCARAMANGA	244
400/2014	Rehabilitación de Cupos	EC BOGOTA – MODELO	368
386/2014	Rehabilitación de Cupos	EPMSC JP ESPINAL	60
395/2014	Rehabilitación de Cupos	EPMSC ERE CALI	110
389/2014	Rehabilitación de Cupos	COMPLEJO IBAGUE	64
387/2014	Rehabilitación de Cupos	EPMSC ERE VALLEDUPAR	44
388/2014	Rehabilitación de Cupos	EPMSC CARTAGENA	220
390/2014	Rehabilitación de Cupos	EPAMSCAS JP PALMIRA	100
151/2013	Rehabilitación de Cupos	EPC TIERRALTA	672
Conv. 274 FONDECUN	Proyecto Mantenimiento	EPMSC STA ROSA DE VITERBO	30
<b>TOTAL CUPOS 2015</b>			<b>1.912</b>

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. Bogotá, 2018

Cupos nuevos entregados año 2016

<b>CUPOS ENTREGADOS 2016</b>			
<b>Contrato</b>	<b>Programa/ Proyecto</b>	<b>Establecimiento</b>	<b>Cupos</b>
128/2015	Rehabilitación de Cupos	EPMSC JERICO	79
117/2015	Rehabilitación de Cupos	EPMSC PAMPLONA	78
128/2015	Rehabilitación de Cupos	EPMSC MEDELLÍN - BELLAVISTA	79
396/2014	Rehabilitación de Cupos	EPAMSCAS COMBITA	356
399/2014	Rehabilitación de Cupos	COMPLEJO METROPOLITANO CÚCUTA	114
397/2014	Rehabilitación de Cupos	EPAMS GIRÓN	178
<b>TOTAL CUPOS 2016</b>			<b>884</b>

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. Bogotá, 2018.

Cupos nuevos entregados en el año 2017

CUPOS ENTREGADOS 2017			
Contrato	Programa/ Proyecto	Establecimiento	Cupos
112/2015	Réplica Pabellón	EPMSC MEDELLÍN - BELLAVISTA PATIO 5	408
217/2013	Construcción de pabellones	EPMSC JP ESPINAL	768
218/2013	Construcción de pabellones	EPMSC TULUA	656
<b>TOTAL ENTREGADOS 2017</b>			<b>1.832</b>

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. Bogotá, 2018.

Cupos a entregar en el año 2018

CUPOS A ENTREGAR 2018			
Contrato	Programa/ Proyecto	Establecimiento	Cupos
401/14	Construcción de pabellones	EPMSC IPIALES	608
402/14	Construcción de pabellones	EPMSC GIRÓN	760
219/13	Construcción de pabellones	EPMSC BUGA	720
393-2017	Cupos	YARUMAL	1328
403/14	Construcción de pabellones	EPMSC IBAGUÉ	576
<b>TOTAL A ENTREGAR 2018</b>			<b>3.992</b>

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. Bogotá, 2018.

**Alternativas para deshacinar los establecimientos de reclusión**

Si bien estas medidas procuran aliviar el hacinamiento desde el punto de vista de la construcción de nuevos cupos, como ya se explicó en el apartado 3.1.1.b., resultan insuficientes en tanto la construcción de cupos no incide en la decisión sobre el número de personas que ingresan y egresan del sistema penitenciario y carcelario.

Además, pareciera que esta tarea ha resultado infructuosa en el pasado. Con ocasión de la sentencia T-153 de 1998, que declaró el primer ECI (el hacinamiento era de un 30% aproximadamente), el Gobierno decidió invertir todos sus esfuerzos institucionales en la construcción de cupos, para lo cual, entre otras, contó con recursos de cooperación internacional (en tanto no tenía los recursos suficientes). En esa ocasión, entonces, se

expidieron tres Conpes de infraestructura carcelaria que, a la postre, se materializaron en la construcción de cerca de 30.000 nuevos cupos carcelarios.

Si bien esta medida permitió la reducción del hacinamiento, que tuvo su pico más bajo en 2006, cerrando el hacinamiento ese año en un 14,5%, con los años siguientes, el ingreso de internos logró superar la velocidad con la que se construían cupos y el hacinamiento aumentó hasta superar incluso la barrera del 50% de hacinamiento.

Así, las medidas de construcción de cupos, antes que funcionar como mecanismos de reducción del hacinamiento, han servido, en cambio, para expandir el uso de la prisión en el país<sup>28</sup>. Por eso resulta paradójico que la construcción de cárceles, que ha venido estando orientada como una alternativa para enfrentar el hacinamiento, ha generado, en cambio, *más cárceles hacinadas*.

De allí que se considere que dentro de la baraja de opciones para reducir el hacinamiento no se cuente solo con la propuesta de construcción de cupos, pues esta última debería estar dirigida a que las estructuras carcelarias del sistema vetustas puedan irse renovando de manera gradual y transitoria.

En cambio, como ya se ha hecho énfasis en lo corrido del informe, en especial en los apartados 2.1 y 3.1.1.b, deben fomentarse el uso de medidas alternativas al encarcelamiento que, no solo reduzcan el hacinamiento carcelario, sino que mitiguen los eventuales impactos negativos derivados del encarcelamiento.

### 2.1.3. Retos de articulación nación y territorios para el sostenimiento de las personas sindicadas<sup>29</sup>.

Antes de señalar los esfuerzos de articulación realizados por el Gobierno Nacional con las entidades territoriales para el cumplimiento de las obligaciones comunes con relación a las personas privadas de la libertad, debe precisarse que atendiendo a que en los Autos 121 y el del 11 de mayo de 2018 se solicita información en la materia, a continuación se relaciona la información a los mismos:

#### **Gestión para la expedición de un documento CONPES relacionado con la financiación de las obligaciones de las entidades territoriales.**

<sup>28</sup> Mientras los cupos del sistema en 1998 apenas superaban los 33.000 y había cerca de 44.000 personas reclusas, a cierre de 2017 los cupos construidos fueron 79.000 y la población reclusa casi llegaba a las 115.000.

<sup>29</sup> Este punto responde a la orden octava del auto 121 de 2018, proferido por la Corte Constitucional, en lo que tiene que ver con los avances, estancamientos o retrocesos con relación a la reclusión conjunta de sindicatos y condenados y a la articulación entre las autoridades nacionales y los entes territoriales en ese tema.

Si bien el Conpes referido hace relación al artículo 10 de la Ley 1709 de 2014, la norma fue derogada mediante el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015. No obstante lo anterior, a continuación se hará referencia al avance en favor de las entidades territoriales en materia de fuentes de financiación.

Entre las diversas problemáticas presentadas para la articulación y fortalecimiento de la relación nación – territorios en materia de política penitenciaria, se ha establecido la necesidad de aclarar los mecanismos de financiación de las entidades territoriales para que el cumplimiento de sus obligaciones en el sistema penitenciario y carcelario se dé sin dilaciones.

Para llevar a cabo estas tareas, se incluyó dentro del Proyecto de Ley 014 de 2017 Senado una propuesta de fortalecimiento al rol de las entidades territoriales en la política penitenciaria del país. En esta se pretende fortalecer la normatividad relacionada con la función de las entidades territoriales en el sistema penitenciario y carcelario, de tal manera que se supere la eventual incertidumbre frente a las formas de financiamiento con las que cuentan para la construcción de cárceles y para el sostenimiento de la población sindicada privada de la libertad. Así, el proyecto pretende aclarar lo establecido en la Ley Orgánica 715 y el Conpes 3828 de Política Penitenciaria y Carcelaria, en los cuales se señala que las entidades territoriales cuentan con tres mecanismos para financiar el cumplimiento de sus obligaciones en materia carcelaria: recursos propios, recursos provenientes del Sistema General de Participación y recursos del Sistema General de Regalías con las restricciones legales de estos últimos.

Asimismo, se amplía la destinación de los recursos que obtienen las entidades territoriales por concepto de la contribución de los contratos de obra pública, puesto que actualmente está destinada a temas de seguridad, como: material de guerra, recompensas a colaboradores con la justicia, reconstrucción de cuarteles, entre otros. En el proyecto de ley se pretende ampliarla de manera que incluya todas las obligaciones derivadas del sistema penitenciario y carcelario a su cargo.

### **Metodología del Ministerio de Justicia y del Derecho para hacer seguimiento y articular los planes de acción de las entidades territoriales.**

Atendiendo a que el Ministerio de Justicia y del Derecho recibió la orden de garantizar la articulación de las entidades territoriales con el sistema penitenciario y carcelario a efectos que estos se responsabilicen con sus obligaciones frente a la población privada de la libertad sindicada, se definió una metodología que permita el trabajo conjunto con las entidades territoriales, a través de cuatro componentes: (i) socialización y orientación del marco de las obligaciones; (ii) planes de acción; (iii) seguimiento a las acciones realizadas por las entidades territoriales; y (iv) análisis de resultados. Los componentes se desarrollaron de la siguiente manera:

**(i) Socialización y orientación del marco de las obligaciones.**

En aras de producir un acercamiento entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y las autoridades administrativas municipales y departamentales, se establecieron unos espacios de trabajo conjunto a manera de capacitaciones denominadas "*El papel de los entes territoriales en el sistema penitenciario y carcelario*", o mesas de trabajo a solicitud de las entidades territoriales. En dichos espacios, se aclaró el marco legal que vincula a las alcaldías y gobernaciones con el Sistema Penitenciario y Carcelario, se indicaron los mecanismos de cumplimiento con el fin que sean ellos quienes en cada situación específica decidan qué acción implementar<sup>30</sup> y, como resultado de esto, se propuso construir planes de acción para vincularse al Sistema.

**(ii) Planes de acción.**

De las jornadas realizadas con las autoridades municipales y gubernamentales derivaron diversos compromisos a cargo de las entidades territoriales, de acuerdo con sus obligaciones. El Ministerio de Justicia y del Derecho estableció entonces una matriz denominada "*Tabla de seguimiento del Ministerio de Justicia y del Derecho para los planes de acción y departamentos conminados en la sentencia T - 762 de 2015*", publicada en el dominio web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co)<sup>31</sup>.

Con las matrices remitidas por las entidades territoriales se indicará al Ministerio el mecanismo elegido para dar cumplimiento a sus obligaciones con la respectiva asignación presupuestal, las acciones específicas requeridas para dar cumplimiento al mecanismo, fechas estimadas para la ejecución de las acciones y funcionarios responsables.

Una vez sea remitido el plan de acción a solicitud de las entidades territoriales, se brindará por el Ministerio el apoyo técnico requerido.

**(iii) Seguimiento a las acciones realizadas por las entidades territoriales.**

Para verificar el cumplimiento de las actividades reportadas en el plan de acción, el Ministerio de Justicia y del Derecho requirió a las entidades solicitando un informe de cumplimiento. Asimismo, requirió a los establecimientos penitenciarios, solicitándoles

<sup>30</sup> Como se muestra en la Cartilla que se referenciará más adelante, hay varias formas o alternativas que tienen las entidades territoriales para cumplir sus obligaciones en el sistema penitenciario y carcelario con relación a la población sindicada. En ese orden de ideas, y en el marco del respeto a la autonomía administrativa de estas entidades, si bien el Gobierno Nacional puede orientar a las entidades territoriales sobre cómo pueden cumplir sus obligaciones, la decisión final es de estas.

<sup>31</sup> Desde hace dos años, en la página web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co) el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene un espacio para que las entidades territoriales tengan acceso a las presentaciones que se realizaban en la capacitación de "*El papel de las entidades territoriales en el sistema penitenciario y carcelario*", incluyendo esta matriz en comentario. El link directo a este espacio es el siguiente: <http://www.politicacriminal.gov.co/Inicio/-C%C3%B3mo-deben-participar-las-entidades-territoriales-en-el-sistema-penitenciario-y-carcelario>

información sobre las entidades territoriales que habían sostenido acercamiento con ellos, para contar con diferentes fuentes de información.

Adicionalmente, el Ministerio permanece en constante articulación con la Dirección General del INPEC, quien remite periódicamente la matriz con los convenios suscritos por las entidades territoriales con las distintas cárceles. Lo anterior, permite corroborar la información brindada.

Estas acciones han permitido conocer cuáles son las entidades territoriales que no están conminadas en la sentencia pero han dado cumplimiento a sus obligaciones, o aquellas que estando conminadas no remitieron un plan de acción o informe sobre el estado de cumplimiento de sus obligaciones.

**(iv) Análisis de resultados.**

Con base en esto, ante el Ministerio de Justicia se reportaban avances, estudiaban estrategias implementadas y, de ser el caso, se reorientaba la estrategia para brindar herramientas y apoyo técnico adecuado a las autoridades administrativas con el propósito de mejorar los mecanismos utilizados y dar efectivo cumplimiento a las obligaciones.

**Planes de acción a los que el Ministerio de Justicia y del Derecho hace seguimiento.**

En materia de seguimiento a las entidades territoriales, el Ministerio de Justicia y del Derecho realizó el día 16 de agosto de 2016 la "Jornada de capacitación sobre el papel de los entes territoriales en el sistema penitenciario y carcelario". En desarrollo de la actividad se solicitó a los asistentes realizar un plan de acción frente al sistema penitenciario y carcelario, y se les informó que el Ministerio brindaría apoyo técnico en su ejercicio de implementación y evaluación; los planes deberían ser remitidos el 07 de septiembre de 2016.

Dentro del plazo estipulado, únicamente se remitieron planes de acción de los municipios de Apartadó, Cartago, Pereira, Villavicencio e Itagüí, y de los departamentos de Meta y Antioquia. En consecuencia, el Ministerio extendió el plazo hasta el 30 de septiembre de 2016. Esta decisión fue informada a los entes territoriales faltantes y relacionados a continuación:

MUNICIPIO
Bucaramanga
Santa Rosa de Cabal
Medellín
Bogotá
Cúcuta
Anserma
San Vicente de Chucuri
Palmira

Florenia
Sincedejo
Roldanillo

<b>DEPARTAMENTO</b>
Santander
Risaralda
Norte de Santander
Caldas
Valle del Cauca
Caquetá
Sucre

Ante el requerimiento, el Ministerio recibió respuesta de la Alcaldía de Santa Rosa de Cabal y el departamento de Caquetá, quienes allegaron su plan de acción. Así mismo, la Gobernación de Santander, la Alcaldía de Bucaramanga y la Alcaldía Mayor de Bogotá remitieron comunicaciones expresando problemas internos para la estructuración del plan de acción.

El Ministerio decidió remitir nuevamente requerimiento a las entidades territoriales que no habían remitido plan de acción y, respecto a aquellas que lo habían remitido, solicitó informe de avance. Asimismo decidió requerir a los establecimientos penitenciarios conminados en la sentencia T-762 de 2015, con el fin de conocer qué entidades se estaban vinculando aún sin haber remitido plan de acción. Esta tabla resume las solicitudes:

No.	Entidad Territorial
<b>Solicitud informe de seguimiento</b>	
1	Alcaldía Santa Rosa de Cabal
2	Alcaldía de Apartadó
3	Alcaldía de Villavicencio
4	Alcaldía de Itagüí
5	Alcaldía de Pereira
6	Gobernación de Antioquía
7	Alcaldía de Cartago
8	Alcaldía de Sincedejo
9	Gobernación de Risaralda
10	Gobernación Valle del Cauca

No.	Entidad Territorial
<b>Solicitud Plan de Acción frente al sistema penitenciario y carcelario</b>	
11	Alcaldía San Vicente de Chucuri
12	Alcaldía de Anserma
13	Alcaldía de Medellín
14	Alcaldía de Bucaramanga
15	Gobernación de Sucre
16	Gobernación de Caquetá
17	Alcaldía Mayor de Bogotá
18	Alcaldía de Florencia
19	Gobernación de Caldas

No.	Establecimiento
<b>Solicitud información convenios suscritos</b>	
20	Sincelejo "La Vega"
21	Apartadó "Villa Inés"
22	Bogotá "La Modelo"
23	San Vicente de Chucuri
24	Palmira
25	Florencia "El Cunday"
26	Itagüí
27	Anserma
28	Bucaramanga "La Modelo"
29	Santa Rosa de Cabal
30	Roldanillo
31	Complejo Penitenciario y carcelario Cúcuta
32	Cartago
33	Pereira "La 40"
34	Villavicencio
35	Complejo Penitenciario y Carcelario Pedregal

Así, al Ministerio de Justicia y del Derecho se allegaron planes de acción correspondientes los municipios de Medellín, Palmira, Bogotá, Santa Rosa de Cabal, Anserma, Florencia y Sincelejo, y de los departamentos de Risaralda, Valle del Cauca y Norte de Santander. Adicionalmente, se allegaron planes de acción para el año 2018 por los departamentos de Santander y Caldas.

El Ministerio de Justicia realizó seguimiento durante el año 2016 a los siguientes 9 planes de acción: de Apartadó, Cartago, Pereira, Villavicencio, Itagüí y Santa Rosa de Cabal, Meta,

Antioquia, Valle del Cauca y Caquetá; en el transcurso del año 2017 se hizo seguimiento a 10 planes de acción: Anserma, Florencia, Medellín, Palmira, Bogotá y Sincelejo, Risaralda, Antioquia, Valle del Cauca y Norte de Santander; actualmente se realiza seguimiento a los dos planes de acción Santander y Caldas. En consecuencia, el Ministerio ha realizado seguimiento a 22 planes de acción.

Esta cifra, por supuesto, supone una alerta con relación a la estrategia implementada, y la necesidad de reorientar el trabajo del Ministerio de Justicia y del Derecho, de manera que logre mayor impacto.

### **Estado actual del desarrollo de las capacitaciones sobre el rol de las entidades territoriales en el sistema penitenciario y carcelario.**

Tal como se ha manifestado, el Ministerio de Justicia y del Derecho desarrolló una jornada de capacitación denominada "*El papel de los entes territoriales en el sistema penitenciario y carcelario*". Esta capacitación abordó los siguientes temas:

1. Responsabilidad de las entidades territoriales con el sistema penitenciario y carcelario presentada por el Ministerio de Justicia y del Derecho.
2. Proyecto tipo cárceles para sindicatos y vías de financiación presentada por el Departamento Nacional de Planeación.
3. Convenios interadministrativo tipo entre INPEC - entidades territoriales presentado por el INPEC.
4. Gestión de Gobierno en Materia Penitenciaria y Carcelaria. Presentado por USPEC.
5. Situación del Sistema Penitenciario y Carcelaria en la región, en el marco de una mesa de trabajo y discusión con las entidades territoriales.

Durante los años 2016 y 2017 se realizaron cuatro jornadas de capacitación: la primera tuvo lugar el día el 16 de agosto de 2016 en la ciudad de Bogotá; a esta fueron convocados los representantes de los municipios y departamentos conminados en la sentencia T - 762 de 2015; la segunda se realizó el 27 de julio de 2017 y se realizó con las autoridades del departamento de Bolívar; la tercera se adelantó el 12 de octubre con las autoridades del departamento del Valle de Cauca; y la última se desarrolló con las autoridades del departamento de Córdoba el 18 de octubre de 2017.

A través de estos espacios, el Ministerio de Justicia y del Derecho se percató que, si bien estaba alcanzando algún grado de difusión, la misma no estaba siendo la razón principal por la cual las entidades territoriales invertían recursos en el sistema penitenciario y carcelario.

En el transcurso del año 2016, el INPEC reportó al Ministerio de Justicia la suscripción de 457 convenios interadministrativos con 457 entidades municipales y gubernamentales, en virtud de los cuales se recaudó para el sistema la suma de \$10.279.766.702. En contraste, se pudo evidenciar que durante el año 2017 se celebraron 430 convenios

interadministrativos entre el INPEC y 413 entidades territoriales. Pese a presentarse una disminución en las entidades que aportaron al sistema penitenciario y carcelario, el presupuesto aumentó a \$12.995.564.231.

Como lo muestran estas cifras, es claro que se aumentaron los recursos asignados para el sistema penitenciario y carcelario por las entidades territoriales; sin embargo, se evidenció la disminución de las entidades territoriales que cumplían con su obligación con la población sindicada, pese a las capacitaciones realizadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Posiblemente, lo que ocurrió es que con ocasión a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, tanto los Directores Regionales del INPEC, como los Directores de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, reforzaron y aumentaron las relaciones con las autoridades locales (tanto de los niveles municipal como departamental), en el sentido de exigir mayores contribuciones económicas para los centros de reclusión<sup>32</sup>. Esto se ve reflejado en el aumento de los ingresos al sistema en materia de convenios interadministrativos.

De este modo, el Ministerio de Justicia y del Derecho cambió el modo de articulación, puesto que las relaciones a construir por el Ministerio de Justicia y del Derecho, como cabeza del sector justicia, son más estratégicas a la hora de procurar contribuciones económicas para las cárceles y decidió buscar alianzas con entidades territoriales interesadas en la construcción de cupos carcelarios.

Este tipo de alianzas, exigen un nivel de articulación técnico más alto e implican un mayor impacto en el sistema, de allí que el Ministerio considere pertinente no continuar con las capacitaciones y enfocar esfuerzos en implementar mesas de trabajo con las entidades territoriales que cuentan con una población de sindicatos que requiere la generación de proyectos que benefician los cupos del sistema penitenciario y carcelario.

### **Convenios suscritos con las entidades territoriales.**

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha venido impulsando la articulación de las entidades territoriales frente al sistema penitenciario y carcelario; en ese marco, ha logrado consolidar acciones con los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Armenia y Antioquia, así:

#### **i. Departamento de Nariño.**

A partir de reunión sostenida el día 10 de abril del presente año, se encontró la necesidad de aunar esfuerzos entre INPEC, USPEC, el Ministerio de Justicia y el Derecho y las entidades territoriales de Pasto y Nariño, con el objeto de desarrollar proyectos que conlleven a la superación de los problemas estructurales del sistema penitenciario y

---

<sup>32</sup> Dada la multiplicidad de actores del INPEC que pueden interactuar con las entidades territoriales (al menos 135 directores de establecimientos y 6 directores regionales), tanto en comités de seguridad, mediante solicitudes por escrito, en reuniones, etc., carecemos de una manera adecuada para poder registrar o monitorear esta situación.

carcelario en la región. En ese marco se acordó la posibilidad de explorar opciones tendientes a la construcción de un nuevo Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional en la región. En desarrollo de dicho compromiso, durante los días 8 y 9 de mayo de 2018 se adelantaron jornadas de trabajo entre el Ministerio, INPEC, USPEC, la Alcaldía de Pasto y la Gobernación de Nariño, se realizaron visitas a diferentes predios en la región con el propósito de identificar un inmueble con las características técnicas para estructurar el proyecto. Ante la ausencia de un predio que en la actualidad recoja las necesidades técnicas requeridas, se acordó que las entidades territoriales continuarían trabajando en su identificación.

Una vez se encuentre el predio, se trabajará en un convenio en el que confluyan las entidades mencionadas para adelantar el proyecto, entre ellas la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco, quien ha acompañado las visitas técnicas para contribuir con su experiencia en la definición del bien más viable lo antes posible.

## **ii. Departamento del Quindío.**

En reunión sostenida el día 13 de febrero de 2018, la Alcaldía de Armenia indicó que se encuentra estructurando un proyecto para ampliar cupos en la Cárcel San Bernardo de Armenia. A la vez, la Gobernación manifestó estar ejecutando un proyecto para ampliar 60 cupos en la Cárcel de Calarcá; sin embargo, al analizarse el impacto las necesidades que tiene el Sistema Penitenciario y Carcelario en la región, se acordó con el Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC y USPEC evaluar las posibilidades de desarrollar proyectos de infraestructura de forma coordinada entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional en los ERON del Departamento.

En desarrollo de lo acordado, el día 22 de febrero de 2018 se adelantó mesa técnica en el ERON San Bernardo, evidenciando los avances de la Alcaldía de Armenia en el diseño de ampliación de cupos en ese establecimiento, recomendándose ajustes al proyecto. En el marco de la mesa se encontró que los resultados del proyecto serían la renovación de 60 cupos y la generación de aproximadamente 40 cupos nuevos. Adicionalmente, se evidenció que, si bien la Alcaldía está diseñando el proyecto, no hay presupuesto para su ejecución.

Por otra parte, luego de un estudio técnico realizado por la USPEC en el predio del ERON de Calarcá, se encontró que tiene dos áreas disponibles para ejecutar proyectos de infraestructura nueva. La primera de las áreas se encuentra al interior del perímetro de seguridad, sin embargo, tiene una pendiente mayor al 20% por lo que se generarían dificultades y altos costos en la construcción. La segunda área cuenta con un terreno propicio para la estructuración de un proyecto nuevo de infraestructura, que por su ubicación debe contar con el desarrollo de cerramientos, garitas y recorridos a la estructura actual.

Posteriormente, el 5 de abril, el señor Ministro de Justicia y del Derecho, el señor Viceministro de Política Criminal, el Director Jurídico del Ministerio, el Director del INPEC, el Director de la USPEC, el Gobernador del Quindío y el Alcalde de Armenia, realizaron

visita al RM y al EPMSC de Armenia, se reunieron y concluyeron la inviabilidad económica del proyecto en la Cárcel San Bernardo, atendiendo a que el costo de ejecución sería demasiado alto para el número de cupos que se generarían. En consecuencia, se acordó explorar técnicamente la posibilidad de construir una Colonia Agrícola que atienda a las personas privadas de la libertad en la región; para tal finalidad se nombró un grupo de trabajo conformado por las citadas entidades del orden nacional y territorial que evaluaría la los predios con extinción de dominio que permitirían el desarrollo del proyecto (la Sociedad de Activos Especiales –SAE- se involucró recientemente al ejercicio para brindar opciones de terrenos en los que pueda adelantarse el proyecto carcelario).

Con el objeto de estructurar el proyecto de Colonia Agrícola en la región, el Ministerio de Justicia y del Derecho identificó un predio en el sector El Edén, bajo la administración de la SAE por estar vinculado a una acción de extinción de dominio, el cual ya cuenta con visita técnica de funcionarios de la USPEC, el Ministerio y la Gobernación del Quindío, adelantada el día 11 de mayo de 2018. Durante la visita, se evidenció que inmueble tiene características que lo harían viable para el desarrollo del proyecto. Actualmente, se está trabajando en el estudio de disponibilidad de servicios públicos, uso del suelo y trámites pertinentes para la posible asignación del inmueble al sistema penitenciario y carcelario.

El 22 de mayo de 2018 se realizó mesa de trabajo con la Alcaldía de Armenia y la Gobernación del Quindío para establecer la ruta del estudio del POT, así como de los riesgos naturales del predio.

### **iii. Departamento del Valle del Cauca.**

Durante el año 2018 se han adelantado diferentes reuniones entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Alcaldía de Santiago de Cali, la Gobernación del Valle del Cauca, el INPEC y la USPEC con el objeto de aunar esfuerzos para adoptar acciones tendientes a mejorar las condiciones de infraestructura carcelaria del Departamento. Actualmente están en proceso de concertación y revisión jurídica un convenio marco que permita a las entidades involucradas con el Sistema adoptar diferentes proyectos en la región, dentro de los cuales se están realizando estudios técnicos para evaluar la factibilidad de ampliación de capacidad del EPMSC de Cali “Vista Hermosa”

### **iv. Departamento de Antioquia.**

Desde el año 2017 el Ministerio de Justicia y del Derecho inició un trabajo articulado con el INPEC, la USPEC, la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y la Alcaldía de Yarumal, con el objeto de mejorar las condiciones de reclusión y el hacinamiento en la región. Como resultado del trabajo articulado se suscribió el Convenio Marco de Cooperación 0393 de 2017, tendiente a la generación de cupos penitenciarios para el Departamento de Antioquia.

En desarrollo del Convenio Específico Derivado 1 del Convenio 0393 de 2017, que tiene por objeto aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros con el propósito de

cofinanciar y ejecutar un proyecto consistente en la construcción, adecuación y dotación de un establecimiento de reclusión tipo colonia agrícola destinada a albergar a la población privada de la libertad, está en ejecución la generación de 1300 cupos aproximadamente, en un centro de reclusión tipo Colonia Agrícola.

### **Estado actual de la Cartilla Virtual y su socialización con las entidades territoriales.**

Recientemente se terminó de construir la Cartilla para entidades territoriales, que explica cómo pueden articularse para el cumplimiento de sus obligaciones en el sistema penitenciario y carcelario.

Esta Cartilla se encuentra disponible en el sitio web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co), en el espacio destinado a las entidades territoriales.

En lo sucesivo, se estará buscando una estrategia de socialización de la Cartilla con las entidades territoriales que debieran estar cumpliendo sus obligaciones para con el sistema de manera prioritaria.

### **Separación de sindicados y condenados en las cárceles del orden nacional.**

Como quiera que el INPEC ha tenido que recluir en sus cárceles a los detenidos preventivos, medie o no convenio para que dicha reclusión esté financiada, se ha generado hacinamiento carcelario; según datos a 30 de mayo de 2018, la sobrepoblación del sistema penitenciario y carcelario es de 38.364 personas, que casi coinciden con el número de sindicados que este sistema acoge (35.809)<sup>33</sup>.

Dicho lo anterior, en la medida que el hacinamiento persista, no será posible garantizar la separación de sindicados y condenados.

Igualmente, es necesario precisar que la separación de internos, de acuerdo con el artículo 63 del Código Penitenciario y Carcelario, no puede darse únicamente en razón de la situación jurídica, sino que además deben ser separados atendiendo otras características (sexo, edad, naturaleza del hecho punible, personalidad, antecedentes, condiciones de salud física y mental). Esta tarea genera entonces desafíos mayores, pues no solo se trata de separar sindicados de condenados, sino separar sindicados jóvenes de sindicados mayores, sindicados jóvenes con alguna enfermedad física de aquellos sindicados jóvenes sin alguna enfermedad física, condenados por delitos de hurto de condenados por delitos asociados a tráfico de estupefacientes, condenados por delitos de hurto que son jóvenes de condenados por delitos de hurto que son mayores, etcétera.

Esta situación es difícil de garantizar, en tanto la infraestructura es inmodificable, es decir, no es adaptable a las eventuales características señaladas para las personas privadas de la libertad que se encuentren en un momento determinado al interior del sistema.

---

<sup>33</sup> Fuente INPEC.

## 2.2. Enfoque diferencial

### 2.2.1. Población LGBTI

El 14 de julio de 2017, el Estado colombiano firmó un acuerdo de cumplimiento de las recomendaciones del informe de artículo 50 (fondo), emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- en el marco del Caso 11656, con las organizaciones representantes de la víctima. En dicho informe, la Comisión recomendó al Estado “adoptar las medidas estatales necesarias, incluyendo capacitación en derechos humanos a funcionarios estatales, y el establecimiento de mecanismos de control, para garantizar que las personas privadas de la libertad no se vean sometidas a tratos discriminatorios -incluyendo sanciones disciplinarias por demostraciones de afecto entre mujeres en establecimientos carceleros y penitenciarios- por parte de las autoridades estatales o por parte otras (sic) personas privadas de la libertad en razón de su orientación sexual” .

En este sentido, el acuerdo entre el Estado colombiano y las organizaciones representantes de la víctima establece el compromiso de Colombia de “llevar a cabo un programa de formación continuo sobre derechos humanos de las personas LGBTI en prisión. La formación estará dirigida a directivos del INPEC, el personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, y en general a todo personal administrativo, así como a personas privadas de la libertad (...) El diseño del PROGRAMA DE FORMACIÓN CONTINUO EN DERECHOS HUMANOS estará liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en estrecha coordinación con el INPEC. (...)” .

Partiendo de un diagnóstico sobre las capacitaciones que venían impartándose en los establecimientos penitenciarios y carcelarios desde 2011, el Ministerio de Justicia y del Derecho con aprobación de las peticionarias, decidieron que el programa tuviera dos módulos, uno de sensibilización frente a la diversidad sexual y de género, y uno de capacitación sobre estándares mínimos en la materia. Adicionalmente, se vio la necesidad de que el proceso tuviera dos públicos diferentes, población privada de libertad y funcionarios del INPEC con metodologías apropiadas para cada uno.

De esta forma, en el último semestre de 2017, el Ministerio de Justicia y del Derecho contrató un abogado experto en Derechos Humanos de personas LGBT, encargado de generar los contenidos de los módulos para cada una de las poblaciones delimitadas, y una pedagoga, encargada de diseñar las herramientas y materiales para llevar a cabo el proceso.

Estas dos personas partieron del análisis de lo que existía hasta la fecha en torno al tema con el objetivo de determinar las necesidades de ajuste o desarrollo de nuevos contenidos para ser integrados y armonizados a los ya existentes en la Escuela Penitenciaria Nacional del INPEC, y de esta forma construyeron la propuesta.

## **Objetivos de las sensibilizaciones y capacitaciones**

- Crear consciencia de la población sexualmente diversa como sujeto de derechos en el contexto carcelario colombiano.
- Desmontar imaginarios relacionados con identificar los derechos de la población LGBTI como privilegios entre el personal penitenciario.
- Construir una idea de la diversidad sexual como un fenómeno valioso y protegido por el orden legal y constitucional a partir de la experiencia de los afectos.
- Transmitir los conocimientos mínimos sobre cada uno de los ejes planteados en los estudiantes de la Escuela Nacional Penitenciaria.

## **Contenido del programa**

- La propuesta del programa de formación se centra en la utilización de una aproximación crítica a la pedagogía en que la creación de empatía y el respeto por el otro sea esencial. Para esto se diseñó un módulo que aborda los siguientes temas:
  - El sujeto sexualmente diverso como sujeto de derechos. Aproximación a la legitimidad de la fluidez de la sexualidad humana y la identidad de género.
  - Estándares nacionales e internacionales en materia de reconocimiento de la diversidad sexual.
  - El derecho a la visita íntima y su carácter fundamental.
  - Herramientas de prevención, investigación y sanción de violencia en contra de la diversidad sexual.
  - Acceso al derecho a la salud y la diversidad sexual.
  - Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
  - Nuevo reglamento del INPEC.
  - El derecho a la visita íntima.
  - Caso Martha Lucia Álvarez.

## **Programa piloto**

Los contenidos de este programa de formación fueron sometidos a un programa piloto de sensibilización y capacitación en algunas de las reclusiones donde Marta Álvarez sufrió violaciones a derechos humanos. En este sentido, entre los meses de noviembre y diciembre de 2017 los consultores del Ministerio de Justicia y del Derecho encargados del desarrollo del módulo, visitaron los centros de reclusión de mujeres de las ciudades de Bogotá, Bucaramanga, Pereira, Armenia, Cali y Medellín para desarrollar el piloto de este programa.

Entre los días 7 y 16 de diciembre de 2017, las sesiones contaron con la presencia de la señora Marta Álvarez, víctima del caso 11656 quién participó activamente en su desarrollo. Además, las sesiones de los días 11, 12, 13, 14 y 15 de diciembre, realizadas

en las ciudades de Armenia, Cali y Medellín, fueron acompañadas por una de las representantes de la víctima, Marta Tamayo para las sesiones del 11 y 12 de diciembre y Marcela Sánchez los días 13, 14 y 15.

Además, estas sesiones fueron acompañadas, en diferentes momentos, por funcionarios del Estado, el Coronel (R) Efraín Aragón, asesor en Derechos Humanos de la Dirección General del INPEC, el Coronel (R) José Hernando Medina Bernal, Subdirector de la Escuela Penitenciaria Nacional, Alejandra Restrepo, Coordinadora del Grupo de Derechos Humanos de la Dirección General y Cónsul Nacional de Derechos Humanos del INPEC y Ricardo Gómez, Coordinador del Grupo de Registro de la Escuela Penitenciaria Nacional.

Las sesiones en los centros de reclusión contaron con la activa participación de los Directores y Directoras y los cuadros de mando de cada establecimiento, personal de custodia y vigilancia, personal administrativo y, de manera especial, de personas privadas de la libertad, auto- identificadas y no auto- identificadas como parte de la población LGBTI.

### **2.2.2. Enfoque étnico**

Para el fortalecimiento de los sistemas de justicia étnicos y la mejora de las condiciones de reclusión de estas poblaciones, se han liderado diversas investigaciones, estudios, formulación de políticas públicas y legislativas relacionadas con la materia. A continuación le esbozamos dichas medidas:

#### **Dirección, orientación y coordinación de investigaciones y estudios para la formulación de la política penitenciaria de indígenas privados de la libertad.**

El Ministerio de Justicia y del Derecho con el fin de formular, adoptar y diseñar una política pública para el tratamiento penitenciario de los indígenas privados de la libertad lidera desde el año 2013 el Proyecto de Fortalecimiento y Seguimiento a la Política Penitenciaria, que incluye una línea de investigación sobre el enfoque diferencial para los indígenas privados de la libertad como una forma de aproximación a un pre-diagnóstico y un diagnóstico de la situación general de reclusión de los indígenas en los establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC.

En este sentido se han desarrollado en los últimos años dos documentos de investigación:

El primero denominado “Situación de indígenas privados de libertad en establecimientos carcelarios: Propuestas para un pluralismo igualitario”, en la cual se examina el impacto del encarcelamiento de miembros de pueblos indígenas sobre sus propias comunidades y el debilitamiento de la identidad indígena, sus prácticas culturales y sus mecanismos propios de resolución de conflictos. De esta manera, este documento surge como respuesta frente a qué acciones se deben adelantar frente a esta problemática y cómo identificarlas.

El segundo denominado “Estructuración del modelo de redención de penas para las personas indígenas privadas de la libertad, que contemple su aplicación en centro de reclusión, así como en el marco de espacios de reflexión, sanación y armonización integral en el Cauca”, el cual se orienta a la elaboración de un procedimiento de revisión de la pena privativa de la libertad por parte de las comunidades indígenas. De igual modo, se valoró la forma en que las autoridades estatales, esto es, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, deben relacionarse con las autoridades indígenas, a efectos de garantizar la debida supervisión a la ejecución de la pena y el tratamiento penitenciario diferenciado que su identidad étnica amerita.

Dicha investigación, además de contribuir a la aplicación inmediata de mecanismos tendientes a garantizar la redención y resocialización étnicamente diferenciada de la población de referencia, esto es, de los indígenas privados de la libertad en los establecimientos penitenciarios del orden nacional, sirve como insumo para los convenios de cooperación y para el Decreto que debe expedirse en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley 1709 de 2014.

#### **Revisión anual de las condiciones de reclusión y de resocialización de los indígenas privados de la libertad:**

Dadas las enormes dificultades que tienen los indígenas en los ERON a cargo del INPEC, el Ministerio de Justicia ha realizado seguimiento a las condiciones de reclusión y resocialización de este grupo poblacional, con el fin de conocer y escuchar en el lugar de reclusión y de los propios internos indígenas cuales son las principales dificultades que subsisten en estos centros penitenciarios.

Además de las visitas a los establecimientos de reclusión y de las entrevistas individuales a las y los indígenas privados de la libertad, el Ministerio de Justicia y del Derecho realiza visitas a diferentes comunidades indígenas a lo largo del territorio nacional con el fin de conocer en terreno como se está aplicando la jurisdicción especial indígena y las dificultades que se presentan en la coordinación entre las autoridades occidentales y las autoridades indígenas para el tratamiento penitenciario de los indígenas infractores.

#### **Formulación y adopción de la política pública criminal y penitenciaria, orientada a la protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas – Ley 1709 de 2014:**

El Ministerio de Justicia y del Derecho después de consolidar el proceso de investigación, sistematización y diagnóstico de la situación de los indígenas privados de la libertad, y con el fin de dar cumplimiento al artículo 96 de la Ley 1709 de 2014, elaboró y formuló un proyecto de decreto ley para regular las condiciones de reclusión y resocialización de los indígenas privados de la libertad, que fue presentado a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior ante la máxima instancia de concertación con los pueblos y organizaciones indígenas desde el 04 de marzo de 2014.

Para ello se gestionaron durante el año 2016 los recursos que permitieran realizar la consulta previa y durante 2017 se negoció con la Mesa Permanente de Concertación el desarrollo de la misma, sin embargo dados los recursos solicitados por la mesa y la demora en la toma de decisiones de la misma esta no pudo ser realizada. Este año se contratará una consultoría que permita mejorar el instrumento diseñado para que este pueda ser llevado a consulta en 2019.

Se debe resaltar que tanto el decreto ley sobre el tratamiento penitenciario con enfoque diferencial para indígenas privados de la libertad en los ERON a cargo del INPEC, así como el proyecto de ley estatutaria que reglamenta el artículo 246 de la Constitución Política de Colombia, sobre armonización del sistema judicial nacional y la jurisdicción especial indígena, son proyectos liderados por el Ministerio de Justicia y del Derecho y que fueron radicados ante la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y las Organizaciones Indígenas en cumplimiento de lo estipulado en el Decreto 1397 de 1996, que es el escenario político de diálogo y concertación del más alto nivel de los Pueblos Indígenas, y en el cual se concretan las rutas metodológicas para poder adelantar los procesos de consulta previa a la que deben ser sometidos los dos temas en comento.

### **2.3. Medición del goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad<sup>34</sup>.**

Como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional, la medición del goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad, a través de las respectivas normas técnicas, indicadores y levantamiento de la línea base, constituyen verdaderos bastiones del ECI, por lo que este ejercicio permitirá a ubicarse, objetivamente, en el punto de partida para la superación de la situación de las cárceles del país.

Como se explicará, en esta tarea el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Defensoría del Pueblo (ambos responsables de liderar este proceso), no habían logrado acuerdos; sin embargo, con ocasión al Auto 121 de 2018, atendiendo al plazo razonable fijado para la entrega de las normas técnicas y a las pautas otorgadas, se disiparon las diferencias metodológicas, y se avanzó de manera articulada hacia lo exigido por la Corte Constitucional.

De este modo, a continuación se mostrarán los avances logrados a la fecha y el cronograma propuesto para que estos tres bastiones, normas técnicas, indicadores y línea base, puedan adelantarse cuanto antes.

---

<sup>34</sup> Este punto fue construido por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Defensoría del Pueblo, en tanto líderes del *Comité interdisciplinario para la estructuración de normas técnicas sobre privación de la libertad*. Este punto responde a la orden sexta del auto 121 de 2018, proferido por la Corte Constitucional.

### 2.3.1. Avances para la medición: la estructuración de las normas técnicas.

#### **Antes del Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional.**

En la primera fase del Comité Interdisciplinario (2016-2017), se había acordado como metodología realizar reuniones mensuales recolectando previamente información relacionada con las temáticas a abordar (infraestructura, servicios hidrosanitarios y servicios de tratamiento), por lo que durante las reuniones se adelantarían discusiones para la construcción de las normas técnicas solicitadas por la Corte.

A partir del Auto del 10 de agosto de 2017, la Defensoría del Pueblo hizo un llamado a los demás integrantes del Comité Interdisciplinario para cambiar la metodología, considerando que el trabajo independiente adelantado por el Sector Gobierno en el marco del Comité, no contribuía a la tarea encomendada por la Corte Constitucional, en razón a que los avances no eran oportunamente conocidos por los restantes miembros del Comité.

Por ejemplo, el Gobierno construyó en la segunda mitad de 2017 una batería de 25 indicadores que no fue oportunamente socializada en el Comité Interdisciplinario y que no fue precedida por la concertación de las normas técnicas respectivas. De este modo, el trabajo no contó con aval del Comité Interdisciplinario por no seguir la ruta metodológica acordada, consistente en definir primero las normas técnicas, para luego construir conjuntamente los indicadores.

Para vencer estas dificultades, se planteó una nueva metodología de trabajo para el año 2018, por lo que se adelantaron reuniones semanales en las que se abordaron temáticas sobre las cuales existen parámetros nacionales e internacionales que pueden ser la base para estructuración de las normas técnicas con base en los derechos humanos: (i) salud, (ii) resocialización, (iii) acceso al agua potable, e (iv) infraestructura. Así mismo, se solicitó a los miembros del Comité que los avances individuales en las temáticas señaladas fueran socializados oportunamente.

Así, durante los meses de febrero y marzo de 2018 se adelantaron siete (7) sesiones, en las que se discutieron temas de salubridad, alimentación, salud, resocialización y visitas íntimas, y se lograron establecer normas técnicas concernientes a salubridad y alimentación que se encuentran en documentos del INPEC y la USPEC, y están sujetos a aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social.

#### **Reenfoco de la metodología después del Auto 121 de 2018.**

Una vez notificado el Auto 121 de 2018 y analizadas las observaciones en él contenidas, el Comité Interdisciplinario se propuso replantear la metodología utilizada hasta entonces.

Para el efecto, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho acordaron distribuirse los seis ejes temáticos priorizados por la Corte para, construir borradores de normas técnicas y luego sí socializarlos en el Comité Interdisciplinario.

El Ministerio de Justicia se hizo cargo de los siguientes *mínimos constitucionalmente asegurables*: (i) resocialización, (ii) infraestructura y (iii) derecho a la salud. Por su parte, la Defensoría del Pueblo asumió el estudio de (iv) alimentación, (v) servicios públicos domiciliarios, y (vi) acceso a la administración pública y de justicia.

Los trabajos individuales de los líderes del Comité tomaron tres semanas. Durante este tiempo se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- a) Se recolectó literatura existente sobre *mínimos constitucionalmente asegurables* advertidos por la Corte Constitucional en el Auto.
- b) Se construyeron borradores de normas técnicas, abordando distintas dimensiones que cada uno de los seis ejes comprende (ejemplo, resocialización contiene dimensiones de educación, trabajo, enseñanza, desarrollo espiritual, ocio, acceso a subrogados, entre otros).

Para este trabajo, se estableció que las normas técnicas que se formularan sin referente o antecedente alguno necesitarían de la respectiva justificación o sustentación; sin embargo, si existiesen normas en otros sectores distintos al penitenciario que fueran aplicables a este, por ejemplo en el sector salud y educación, se tendrían en cuenta siempre que existiera compatibilidad y permitieran adaptarse al sistema penitenciario y carcelario.

Concluido este trabajo, se organizaron mesas de trabajo con los miembros del Comité Interdisciplinario en pleno, es decir:

- Defensoría del Pueblo.
- Ministerio de Justicia.
- INPEC.
- USPEC.
- Ministerio de Salud.
- Funcionarios de establecimientos de reclusión.

Igualmente, se extendieron invitaciones a las siguientes entidades:

- ✓ CICR. No participaron.
- ✓ Academia: Universidad de los Andes, Universidad Nacional, EAFIT (Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico). No participaron de las mesas del Comité, pero sí se realizó un intercambio detallado más adelante.
- ✓ ONG Humanas, como líder de la T-388 de 2013. No participaron de las mesas del Comité, pero sí se hizo un intercambio detallado más adelante.

## **Labor de las mesas de discusión.**

Esta dinámica de trabajo previo permitió avanzar de una manera más eficiente en la definición y aprobación de las normas técnicas que desarrollan cada uno de los seis (6) ejes temáticos establecidos por la Corte en el Auto 121 de 2018, por cuanto las discusiones en el seno del Comité no se daban en abstracto, procurando construir normas técnicas a partir de las discusiones sobre la marcha, sino que el trabajo de revisión, análisis y propuesta de borradores de normas estuvo a cargo de los líderes del Comité, lo que supuso una depuración necesaria previa a las sesiones del Comité.

Así las cosas, el Comité Interdisciplinario programó sesiones cuyo objetivo principal fue discutir, modificar, desechar o aprobar las normas, estructuradas desde su justificación metodológica y el contenido de cada derecho.

A continuación, se indica el total de normas técnicas aprobadas en cada uno de los ejes temáticos:

### **1. RESOCIALIZACIÓN (sesiones del 2 y 4 de mayo de 2018):**

- 1.1. Estudio: 11 normas técnicas.
- 1.2. Trabajo: 15 normas técnicas.
- 1.3. Enseñanza: 4 normas técnicas.
- 1.4. Acceso plan ocupacional: 3 normas técnicas.
- 1.5. Institucionalidad (conformación planta de personal del INPEC): 4 normas técnicas.
- 1.6. Familia (procedimientos de visita): 3 normas técnicas.
- 1.7. Acceso asistencia espiritual: 3 normas técnicas.
- 1.8. Ocio (recreación, deporte, cultura): 6 normas técnicas.
- 1.9. Atención social (atención niños y niñas menores de 3 años, programas con enfoque diferencial): 7 normas técnicas.
- 1.10. Tratamiento penitenciario (programas psicosociales-inducción al tratamiento): 2 normas técnicas.
- 1.11. Redención de pena: 1 norma técnica.
- 1.12. Beneficios y subrogados penales: 2 normas técnicas.
- 1.13. Reincidencia: 1 norma técnica.
- 1.14. Remuneración y bonificación: 5 normas técnicas.

1.15. Órganos de participación para la PPL: 8 normas técnicas.

## **2. DERECHO A LA SALUD (7 de mayo)**

2.1. Prestación del servicio- calidad de la atención médica: 5 normas técnicas.

2.2. Talento humano (idoneidad profesional): 5 normas técnicas.

2.3. Condiciones de salubridad e higiene (brotes y epidemiología y perfil epidemiológico): 8 normas técnicas.

2.4. Manejo de historia clínica: 3 normas técnicas.

2.5. Suministro de medicamentos: 1 norma técnica.

2.6. Promoción y Prevención: 4 normas técnicas.

2.7. Acceso a los servicios de salud: 1 norma técnica.

2.8. Unidad básica de atención: 8 normas técnicas.

2.9. Disponibilidad medicamentos: 4 normas técnicas.

## **3. SERVICIOS PÚBLICOS (7 de mayo)**

3.1. Consumo: 7 normas técnicas.

3.2. Calidad: 7 normas técnicas.

3.3. Almacenamiento: 2 normas técnicas.

3.4. Acceso: 3 normas técnicas.

## **4. ALIMENTACIÓN (15 de mayo)**

4.1. Cantidad: 2 normas técnicas.

4.2. Variedad: 4 normas técnicas.

4.3. Valor Nutricional-Suministro de Calorías: 2 normas técnicas.

4.4. Tratamiento y Suministro de los Alimentos: 5 normas técnicas.

4.5. Ayuno: 3 normas técnicas.

4.6. Horarios de suministro: 3 normas técnicas.

## **5. ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE JUSTICIA (22 de mayo)**

5.1. Garantía del derecho de petición: 13 normas técnicas.

5.2. Funcionamiento oficina jurídica: 5 normas técnicas.

5.3. Comunicación PPL y Jueces de Ejecución de Penas y Medias de Seguridad: 4 normas técnicas.

5.4. Manejo del fólder de evidencias (hoja de vida PPL): 5 normas técnicas.

5.5. Garantías relativas al proceso penal y la fase de ejecución de la pena: 6 normas técnicas.

## **6. INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA (1 de junio)**

6.1. Reclusión – espacios indispensables: 16 normas técnicas.

6.2. Sanidad – espacios indispensables: 18 normas técnicas.

6.3. Rancho – espacios indispensables: 18 normas técnicas.

El anterior listado es una enunciación del total de las normas técnicas aprobadas por el Comité Interinstitucional (237 normas técnicas en total). Cada una de ellas está aparejada con su respectiva justificación, concordante con el contexto penitenciario y carcelario colombiano.

A continuación, se describirá la ruta metodológica utilizada para el desarrollo de cada norma técnica en los 6 ejes temáticos:

**1. Identificación de la norma técnica.** Se estructuraron normas técnicas a partir de la literatura internacional y nacional que recoge estándares de vida en reclusión y a partir de la interpretación finalista de las normas asociadas a la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad.

**2. Justificación.** Se identificó si en el contexto carcelario u en otro diferente existe una ley, decreto, acto administrativo, documento técnico nacional o internacional, etc., que desarrolle el contenido mínimo de cada derecho.

**3. Adecuación y análisis del contenido del derecho en el contexto penitenciario.** Existen diversas normas técnicas que regulan aspectos de la vida de las personas que no están privadas de la libertad; el trabajo del Comité consistió en adaptarlas a la vida en reclusión teniendo en cuenta criterios técnicos que garanticen los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

**4. Aprobación de la norma:** Finalmente, el Comité concentró su trabajo en acordar las normas para dedicarse posteriormente al diseño de los indicadores.

El siguiente ejemplo permitirá aclarar la ruta metodológica explicada:

La resocialización conforma uno de los ejes 6 temáticos; dentro de los aspectos derivados está la **educación**. A su vez, la norma técnica a evaluar fue la **relación entre docentes y población privada de la libertad** al interior de un establecimiento de reclusión.

El estándar propuesto en el documento elaborado por la Universidad de los Andes fue 1:40, es decir, un profesor por cada 40 estudiantes. En el seno del Comité se debatió el estándar propuesto ya que correspondía a dinámicas escolares propias de la vida en libertad y, sin duda, las personas privadas de la libertad requieren un proceso particular de formación. Como consecuencia, la mesa llegó a un consenso en el sentido de requerirse una relación de 1:25, pues el acercamiento del docente con la persona privada de la libertad debe ser mayor. Además, hay factores de seguridad propios del ámbito carcelario que dificultarían la custodia y vigilancia de 40 reclusos en un aula.

En razón a su extensión, se remite anexo al presente documento un archivo en formato Excel para conocimiento de la Corte. En cada una de las pestañas del documento se observan los 6 ejes temáticos con sus respectivos derechos, norma técnica y justificación.

#### **Eventuales modificaciones a las normas técnicas.**

Si bien el Comité Interdisciplinario considera que se culminó exitosamente con la metodología planteada a partir del Auto 121 de 2018, en razón a que en dos meses se abordaron los seis (6) ejes temáticos, también comprende que las normas técnicas establecidas no son inmodificables. Igualmente cabe precisar que en la última sesión de trabajo del Comité se acordó complementar las normas técnicas de infraestructura en aspectos relacionados con resocialización y visitas a personas privadas de la libertad. Este trabajo se adelantará en los próximos dos meses.

Hace pocos días, la Comisión de Seguimiento de la sociedad civil invitó al Comité Interdisciplinario a un conversatorio para discutir las experiencias en la construcción de indicadores de la academia y la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil para la sentencia T-025 de 2004; en esa sesión de trabajo, se invitó a la sociedad civil y a la academia a reaccionar activamente a las normas técnicas del Comité Interdisciplinario, de manera que su retroalimentación a este trabajo enriquezca el primer bastión del seguimiento al ECI. De este modo, el Comité permanecerá atento a los valiosos aportes que se realicen.

El ejercicio descrito encontró obstáculos y limitantes que se describirán a continuación:

- Simultáneamente a las sesiones de aprobación de normas técnicas, algunas entidades estaban en mesas de discusión cuyo objetivo principal era la construcción de documentos frente a temáticas relacionadas con las normas técnicas. Tal es el

caso de las mesas interinstitucionales de salud para la población privada de la libertad lideradas por el Ministerio de Salud y Protección Social, en las que se abordaron temas como VIH, salud mental, salud materna, entre otros, que continúan en discusión pero exceden los plazos establecidos para la presentación de las normas técnicas.

### 2.3.2. Plan de trabajo para la construcción de los indicadores y el levantamiento de la línea base.

Ahora bien, con posterioridad a la discusión y aprobación de las normas técnicas referidas previamente, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho definieron el siguiente cronograma para la construcción de indicadores y levantamiento de la línea base:

Fechas	Actividad
Miércoles 8 de agosto de 2018	Entrega de los indicadores y validadores de medición de las normas técnicas de vida reclusión en los seis (6) ejes temáticos definidos por la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018. Lo anterior, implica que se encaminarán todos los esfuerzos para que la construcción de indicadores se dé dentro del periodo estimado por la Corte de 4 meses destinado para la construcción de normas técnicas, con el propósito de acortar tiempos y enfocarse en la fase de levantamiento de la línea base.
Lunes 3 de junio de 2019	Entrega de los resultados de medición de la primera fase de levantamiento de los indicadores y validadores de las normas técnicas de vida reclusión en los seis (6) ejes temáticos definidos por la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018.

A continuación se detallan ambas fases:

#### 1. Construcción de indicadores y validadores de goce efectivo de derechos.

En el proceso de construcción de los indicadores, se aclara que un reto actual que tiene el Comité Interdisciplinario de Normas Técnicas consiste en tener en cuenta que la construcción de los mismos puede arrojar no solo indicadores, sino también validadores, dependiendo de la naturaleza de la información que se deba recolectar. A manera de ejemplo, en el eje temático de alimentación un validador sería observar si en los establecimientos de reclusión se cumple o no con el protocolo de entrega de la alimentación. En ese caso, es necesario verificar si el protocolo se cumple o no, con lo cual,

antes que un porcentaje de cumplimiento, se debe hacer una evaluación excluyente (sí cumple o no cumple). Por su parte, con relación a los indicadores, un ejemplo puede ser el de la mitigación del analfabetismo; en este caso, el número de personas analfabetas que reciben formación en lectura y escritura sobre el número de personas analfabetas, multiplicado por cien, nos ha de dar el porcentaje de personas analfabetas que se están alfabetizando.

Consecuentemente, se tiene que para efectos de la medición, se realizarán dos tipos de mediciones dependiendo al tipo de norma técnica:

- a. Indicadores: que tienen por objetivo mostrar porcentajes de avance en la protección de las distintas dimensiones de los derechos de las personas privadas de la libertad.
- b. Validadores: que permiten conocer el cumplimiento de algunas medidas de gestión carcelaria que dan mayor contexto acerca de la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad.

## 2. Levantamiento de la Línea Base.

En materia del levantamiento de la línea base, que a criterio de la Corte implica el contraste de las normas técnicas con la realidad que se vive hoy en los establecimientos de reclusión para conocer el grado de goce efectivo de los derechos de la población reclusa, el Comité Interdisciplinario ha concluido que existen dos criterios que deben irradiar la tarea en cuestión:

- a. **Criterio de priorización.** Como quiera que es posible desprender alrededor de 200 normas técnicas que se deberían contrastar con la realidad del sistema penitenciario, y que una medición de esta dimensión (que implica visitas a establecimientos, captura de datos, consolidación de información, estandarización, etcétera) puede resultar demasiado dispendiosa, se ha priorizado la tarea en dos sentidos.

En primer lugar, como quiera que el objetivo es contar prontamente con una medición que pueda considerarse la *línea base* de medición de los derechos de las personas privadas de la libertad, debe procurarse levantar la medición, por ahora, únicamente de aquellas normas técnicas que se consideran vitales para garantizar condiciones básicas de dignidad en las cárceles. De este modo pueden enfocarse los esfuerzos logísticos e institucionales en levantar cuanto antes la información (así sea priorizada) que dé el contexto acerca del nivel de protección de los derechos.

En segundo lugar, también debe tenerse en consideración que, por ahora, no es posible adelantar la medición de todas las normas técnicas construidas porque el acceso a los datos que se propone medir no resulta posible en la actualidad. De este modo, antes que levantar una medición, debe optarse para el caso de algunas

normas técnicas, por preparar los sistemas de información o la logística necesaria para que esos datos que hoy no son capturados lo puedan empezar a estar. De allí que el otro criterio de priorización sea el nivel de factibilidad de acceso a la información que se debe levantar.

De este modo, solo en la medida que se prioricen las normas técnicas esenciales para conocer los primeros niveles de protección de los derechos, y esto se haga respecto de las normas que hoy son factibles medir, se tendrá una primera línea base que pueda responder a lo exigido por la Corte Constitucional.

- b. Gradualidad.** No obstante lo anterior, esto no significa que las normas técnicas que no se midan en la primera línea base no vayan a levantarse. Como quiera que las normas técnicas fueron construidas, se reconoce que forman parte esencial de los derechos de las personas privadas de la libertad y, en ese sentido, deben medirse para constatar su nivel de protección. Sin embargo, al reconocer que para empezar debe hacerse un trabajo de priorización de las normas, al mismo tiempo, se considera que deben buscarse fases graduales de medición de las normas técnicas (atendiendo los criterios de priorización), de manera que se avance progresivamente en el contraste de las normas técnicas con la realidad del sistema penitenciario y carcelario.

Lo anterior implica entender que de entrada no es posible hacer un levantamiento de todos los indicadores y validadores que se desprendan de las normas técnicas, pues resulta un desafío para el cual el Comité Interdisciplinario no cuenta con las herramientas presupuestales ni técnicas que permitan llevarlo a cabo de manera completa. Por ello, en todo caso, la propuesta es hacer un primer levantamiento de la información prioritaria y medible de manera inmediata, y luego ir avanzando gradualmente en la captura de nuevos datos que permitan tener lecturas complementarias del goce efectivo de los derechos de la población reclusa.

Por último, es necesario mencionar que la fecha estimada para la primera entrega de medición de los derechos, esto es, la primera línea base, será junio de 2019 (en el informe semestral). Esto es así, en tanto luego de la construcción de los indicadores y los validadores se podrán dimensionar el número de normas técnicas que, siendo esenciales, son factibles de levantar en la primera medición, y luego será necesario preparar la logística de captura de la información. Para ello, en algunos casos se contará con la captura de datos en las cárceles con apoyo del INPEC, y otras veces con el apoyo de otras entidades para hacer mediciones, lo que claramente implica un reto logístico a resolver. A la vez, debe tenerse en cuenta que, luego de las mediciones, una tarea que demanda esfuerzos considerables es la sistematización de la información y su análisis posterior, para construir el informe que recoja la primera línea base de medición de derechos en el sistema penitenciario y carcelario. En aras que esta tarea responda a las expectativas que genera a todos los actores, se considera prudente tomar un año desde ahora para levantar una

línea base que sea relevante para los objetivos del seguimiento al estado de cosas inconstitucional.

### 3. Sistema de información de política criminal<sup>35</sup>

En este apartado se hace una recapitulación de los avances en definiciones e implementación del Sistema de Información para la Política Criminal (SIPC), desarrollado en el marco de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015.

#### 3.1. Alcance de un sistema adecuado para el monitoreo y toma de decisiones de política criminal.

En primer lugar, debe resaltarse que el desarrollo de cualquier proyecto de ingeniería, como lo es el desarrollo de un sistema de información debe partir de la definición técnica y clara de su alcance, lo que implica traducir al lenguaje de sistemas los requerimientos implícitos y explícitos que se hacen en las órdenes de la Sentencia T-762 de 2015 y buscan la *“creación de un sistema de información unificado, serio y confiable sobre Política Criminal”*.

Dentro de los requerimientos explícitos están los señalados en la orden 10 de la sentencia T-762 de 2015, entre los que se tienen la creación de *“estadísticas y bases de datos unificadas, serias y confiables sobre la criminalidad en el país (...), la medición del impacto que las leyes y reformas en materia de política criminal tienen sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario (...), la creación de bases de datos y estadísticas unificadas, serias y confiables sobre la aplicación de la detención preventiva en el país y la revisión sobre la fiabilidad de la información relacionada con la creación y adecuación de cupos carcelarios, con el fin de determinar cuántos cupos cumplen las condiciones mínimas”*.

Tales requerimientos, señalan de manera directa la implementación de un componente estadístico alimentado por bases de datos provenientes de las entidades que hacen parte de la “cadena de valor” de la política criminal, entendida esta como la secuencia de procesos desarrollados institucionalmente por diferentes entidades con el fin de implementar la política criminal en sus fases primaria, secundaria y terciaria.

No menos importante es la implementación de los componentes implícitos derivados de lo que la Corte señala como “serio y confiable”, lo cual en términos de ingeniería de sistemas se alcanza mediante el desarrollo de otras funcionalidades del “sistema” como contar con un inventario de los sistemas de información desarrollados por las entidades que hacen parte de la “cadena de valor” de la política criminal, o contar con un inventario de catálogos de variables de tales sistemas en donde se documente el significado, contexto y tratamiento

<sup>35</sup> Este punto responde a la orden séptima del auto 121 de 2018, proferido por la Corte Constitucional.

que se debe dar a cada variable para que los resultados que posteriormente se obtengan al generar estadísticas sean los correctos.

Así mismo, la seriedad y confiabilidad se logran mediante la disciplina en el diligenciamiento de datos manual o (preferiblemente) automático de la información en los sistemas misionales<sup>36</sup> por todas las entidades, y se suele vigilar mediante procesos de auditoría. Ello implica, para el caso del sistema de información, la realización de procesos de auditoría al interior de las entidades y procesos de auditoría de los datos compartidos entre los sistemas información de las entidades, como lo podría ser por ejemplo la verificación de que la cantidad de órdenes de libertad que se generaron en un periodo de tiempo dado y que se registran en los sistemas de información en la Rama Judicial deberían corresponder, o estar justificadas las diferencias, en relación con los que para el mismo período de tiempo registra la entidad contraparte, en este caso el INPEC.

Tales procesos de auditoría implican que el sistema de información debe ser interoperable, es decir basarse en el intercambio automático de información entre sistemas, respetando las normas sobre reserva de la información y la información personal.

Considerando lo anterior, en el año 2017 se hizo un ejercicio de ingeniería con el fin de revisar si el alcance inicialmente dado en el año 2016 al Sistema de Información de Política Criminal garantizaba, no solo el cumplimiento del mandato de la Corte Constitucional, sino también cómo el sistema a desarrollar debería o no contemplar otros componentes más allá del estadístico para que el SIPC se convierta en una herramienta más sólida para apoyar la política criminal basada en información veraz. A continuación, se señalan los principales componentes de desarrollo del Sistema con el objetivo de contar con una mejor comprensión de los desafíos que trae consigo el cumplimiento de las expectativas planteadas por la Corte Constitucional, y posteriormente se hará un análisis profundo de los desarrollos y retos del componente estadístico, que es el que mayor desarrollo ha tenido hasta el momento.

### **Componente Estadístico.**

Es el componente medular para obtener conocimiento que apoye la formulación de política pública y se basa en la integración de registros y estadísticas de sistemas misionales de las instituciones que desarrollan la política criminal, con el fin de soportar estudios e investigaciones sobre fenómenos de criminalidad, así como realizar análisis históricos y actualizados sobre la situación de muchos de los asuntos de la política criminal.

Implementar este componente implica que el desarrollo del SIPC debe considerar estas tres actividades:

---

<sup>36</sup> Los sistemas de información misionales son aquellos sistemas de información que las entidades desarrollaron como herramienta tecnológica para registro de su actividad misional. Como ejemplos de tales sistemas esta el SPOA de la Fiscalía General de la Nación en el cual se cuenta con una base de datos que registra información relacionada con todas las actuaciones hechas por la entidad, el SISIPEC del Inpec en donde se registra toda la información relacionada con cada persona a cargo del Inpec, así como su infraestructura carcelaria, etc.

1. Adquisición de datos: se requiere garantizar un flujo permanente de información estandarizada y automática (interoperable), comenzando por las entidades núcleo en materia de la ejecución de la política criminal hacia el SIPC, es decir, aquellas cuyas acciones tienen mayor injerencia directa en este ámbito (INPEC, Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura y Medicina Legal).
2. Consolidación de datos: se requiere contar con un repositorio de datos de alta capacidad que reciba estos flujos estandarizados y permanentes de información y los haga compatibles entre sí (procesos ETL – *extract, transform and load*).
3. Generación de reportes: se requiere contar con herramientas que permitan usar la información almacenada en el repositorio de datos con el fin de poder hacer los análisis requeridos para el estudio de los diferentes fenómenos de criminalidad que determine el Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, dependencia responsable de la implementación del Sistema.

### **Componente Meta-Sistema.**

Este componente es uno de los componentes que permite generar “governabilidad” y “seriedad” del SIPC, mediante el registro del inventario de los demás sistemas relevantes para la política criminal, así como de sus catálogos de información y sus procesos de registro con el fin de tener control sobre los demás sistemas y determinar nuevas necesidades de información.

Lo anterior se basa igualmente en las órdenes y lineamientos que demandan que el SIPC sirva como articulador de toda la cadena de política criminal, pero adicionalmente en la necesidad de contar con la información necesaria y precisa para la generación de estadísticas.

### **Componente Registros Maestros.**

Este es uno de los componentes que permite ganar “confiabilidad” frente a algunos de los procesos en los cuales la Corte Constitucional llama la atención, mediante el almacenamiento de datos esenciales que requieren contar con mecanismos de auditoría de la calidad con seguimiento de alguna(s) entidad(es) ajena al funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario (INPEC y USPEC). En particular, la información relacionada con capacidad de cupos carcelarios.

La información sobre la capacidad de albergue es crítica y para garantizar su confiabilidad se requiere que el SIPC, sea el que cuente con esta información y los demás sistemas la lean del mismo.

### **Componente Auditor de Sistemas Fuente.**

Al igual que el componente anterior, este componente es uno de los que permiten ganar “confiabilidad” mediante la comparación de información entre sistemas misionales, con la capacidad de detectar diferencias de información para variables críticas entre sistemas y ayuda a conciliarlas. Un ejemplo de ello es la información relacionada con las medidas de aseguramiento o las salidas del sistema penitenciario y carcelario.

Para esto el sistema debe interoperar con los demás sistemas y permanentemente hacer conciliación de información entre los sistemas relevantes como los de Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura e INPEC.

### **Consolidación de Registros Administrativos Relevantes.**

Por último, se resalta que una de las promesas de un sistema de información integral maduro es el de contar con la capacidad de almacenar microdatos de variables claves, en especial los relacionados con condiciones como el hacinamiento, salud, salubridad e higiene (problemáticas 2, 4 y 5 tratadas por la sentencia T-762), para poder hacer seguimiento al goce efectivo de derechos humanos permitiendo, por ejemplo, que los jueces de ejecución de penas cuenten con datos sobre un determinado condenado, así como extender esta funcionalidad para contar con información sobre un ciudadano específico sobre lo que registran todas las entidades implicadas en otros componentes del proceso judicial.

Es de resaltar que el desarrollo de este componente implica una alta madurez en los procesos de intercambio de información que garanticen, en el marco de la ley, el debido tratamiento y la protección de la información sensible y confidencial con protocolos robustos de seguridad en el intercambio y acceso a la misma.

#### **3.2. Estados de desarrollo del componente estadístico.**

Después de haber conceptualizado de manera general los componentes que debería cumplir el SIPC para cumplir a cabalidad con el requerimiento de la Corte, se evidenciarán los principales avances del componente estadístico en los últimos meses. El desarrollo del componente estadístico pasa por diferentes estados de maduración en función del grado de automaticidad y estandarización del intercambio de información y de la cantidad de fuentes que se integran al sistema y las posibilidades de hacer análisis cada vez más complejos, los cuales se explican a continuación:

##### **Estado 1**

El primer estado corresponde a la realización de procesos manuales de intercambio de información en los cuales los datos requeridos se remiten por parte de las entidades en

archivos planos o de Excel para que un analista los consolide por lo general en su propio computador y los procese mediante diferentes herramientas como Excel o paquetes estadísticos como “R” para generar reportes y análisis.



La primera versión del sistema de información presentado en el año 2016 se implementó en este estado.

### Estado 2

En un segundo estado de maduración se procede a reemplazar los procesos de consolidación de datos hechos mediante la manipulación de archivos planos o en Excel en computadores de los analistas de información por una base de datos centralizada o repositorio de datos estandarizados que permitan escalar las capacidades de adquisición, tratamiento y generación de reportes.



En este estado de desarrollo se encuentra la consolidación de la segunda versión del componente estadístico del sistema de información adelantado en el presente año y cuyos detalles se presentan más adelante.

### Estado 3

En un tercer estado de maduración la adquisición de datos desde otros sistemas misionales se hace mediante procesos de intercambio de información automatizados denominados como interoperabilidad.



La transición a este estado está contemplada para ser realizada a partir del año 2019.

### 3.3. Versiones del componente de generación de reportes.

En cuanto al componente de “Generación de Reportes”, su evolución es conducida tanto por las necesidades de información que determine el Observatorio de Política Criminal en función de los fenómenos de criminalidad a estudiar, como por la disponibilidad de fuentes de información confiables, completas y oportunas.

Los diferentes reportes a ser generados se han estructurado en una serie de secciones y estas secciones están a su vez conformadas por una serie de temas o contenedores temáticos.

Los aspectos a tratar en cada uno de los contenedores temáticos incluyen, por una parte, temas recurrentes en materia de política criminal que, independientemente de cualquier requerimiento exigido por una determinada norma o coyuntura, deberán siempre ser tratados y monitoreados como, por ejemplo, cantidad y tasa de homicidios, la cantidad y tasas de noticias criminales, capacidad carcelaria o porcentaje de hacinamiento, entre muchos otros. Así mismo, se tienen contenedores con temas “ad hoc” que, en virtud del desarrollo de políticas o requerimientos normativos, deberán ser implementados para el monitoreo de determinados temas, como el orientado a superar el ECI de la sentencia T-762 de 2015 y otros generados a partir de la implementación de cambios en la política criminal como los sucedidos con ocasión de la expedición de las Ley 1826 de 2017.

Por otra parte, se cuenta con contenedores temáticos orientados al estudio de determinados temas como las economías criminales o fenómenos como la detención preventiva que pueden agrupar indicadores tratados en otros contenedores para ser estudiados en el contexto de un fenómeno particular.

En relación con las secciones trabajadas y las secciones que están siendo desarrolladas, se resalta que el SIPC entregó una primera versión en 2016, la cual se mantuvo hasta el mes de mayo de 2018 y que para el mes de junio de 2018 se ha generado una versión 2. Se procede brevemente a recapitular lo realizado para la versión 1 e indicar las secciones y contenedores temáticos para la versión 2.

#### 3.3.1. Versión 1.

Como se indicó anteriormente, la versión 1 fue entregada en el año 2016; a nivel tecnológico esta versión se desarrolló con herramientas existentes en el Ministerio de Justicia consistentes en:

1. Adquisición de datos: tablas y bases de datos entregadas en medio magnético por las entidades y reportes públicos descargados de las páginas web de las entidades.
2. Consolidación de datos: se usó un servidor de archivos en Excel con una herramienta multipropósito denominada como Sharepoint de Microsoft.

3. Generación de reportes: se usó una herramienta multipropósito de Microsoft de generación de reportes basados en Excel denominada como Power BI.

En cuanto al contenido, la versión 1 abordó las siguientes secciones:

1. Introducción. Presenta el objetivo del sistema de información
2. Contexto. Se presenta un compilado de las principales normas en materia de política criminal, las dimensiones de análisis de la política criminal, fases de criminalización y un flujograma básico para entender las diferentes etapas del proceso penal.
3. Criminalidad. Conocimiento por las autoridades de la ocurrencia de un delito, así como otros mecanismos que permiten conocer la evolución de la criminalidad y se basa principalmente en información de fuentes como el DANE.
4. Judicialización. Recoge los registros y datos disponibles relacionados con la investigación penal y los demás trámites procesales, incluyendo también aquellos relacionados con el incidente de reparación integral y los derechos de las víctimas durante el proceso penal. Aquí se resalta que se cuenta con información del Consejo Superior de la Judicatura sobre inventario, ingresos y egresos para el año 2015.
5. Privación de la Libertad. Registros disponibles relacionados con la privación de la libertad: medidas solicitadas y decretadas, tiempos de dichas medidas, decisiones judiciales sobre medidas de aseguramiento, condenas, etcétera y se basa principalmente en información suministrada por la Policía Nacional y el INPEC.
6. Sistema Penitenciario y Carcelario. Permite visualizar indicadores como la distribución de la población privada de la libertad que se encuentra en establecimientos de reclusión del orden nacional, detención domiciliaria, prisión domiciliaria (en domicilio determinado por la autoridad), las domiciliarias con vigilancia electrónica (asignadas por la autoridad competente) y control electrónico (asignadas por el INPEC), y se basa principalmente en información suministrada por el INPEC.
7. Regreso a la libertad, que recoge estadísticas del programa Casa Libertad en relación con usuarios atendidos allí.
8. Directorio de centros, en el cual se presenta en forma de mapa la ubicación de establecimientos carcelarios y la información asociada a cada uno.
9. Fuentes de Información, en el cual se relacionan las fuentes de información de los reportes y los enlaces a sus páginas estadísticas.
10. Glosario, sección creada con el objetivo de dar un contexto general sobre los conceptos más relevantes de la Política Criminal.

Con los avances realizados por el Observatorio de Política Criminal, tanto en aspectos tecnológicos con la adquisición de herramientas de “Arquitectura Empresarial” en el año 2017 (lo cual se detallará más adelante), como con las mejoras en los procesos de adquisición de información realizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el marco de sesiones bilaterales de trabajo con diferentes entidades relevantes en materia de política criminal, se planteó la realización de una segunda versión cuya puesta en producción se

realiza en varias entregas o *sprints*<sup>37</sup>, de manera tal que en la medida en la que se cuente con fuentes de información completas, confiables y estandarizadas cargadas en el repositorio de información se van generando nuevos reportes trimestrales, es decir, con otras entregas el 31 de agosto y el 31 de diciembre de este año.

Los detalles de la versión 2 se presentan a continuación

### 3.3.2. Versión 2.

A nivel tecnológico, esta versión se desarrolló con herramientas adquiridas en el marco del proyecto de arquitectura empresarial y tiene las siguientes características:

1. Adquisición de datos: se mantiene el uso de tablas y bases de datos entregadas en medio magnético por las entidades y reportes públicos descargados de las páginas web de las entidades.
2. Consolidación de datos: se cambió el servidor de archivos en Excel por una base de datos estructurada SQL, lo cual permite escalar la capacidad de almacenamiento de datos e incrementar la velocidad de procesamiento de estos para la generación de reportes.
3. Generación de reportes: se cambió la herramienta de generación por una herramienta de mayor versatilidad que permite la realización de análisis complejos denominada como Tableau. A su vez esta herramienta permite que los reportes se generen a partir de datos almacenados en la base de datos en SQL.

El nuevo diseño busca categorizar de una forma más apropiada los reportes que presenta el SIPC conforme a las etapas de la política criminal y los fenómenos criminales, para lo cual se han estructurado las siguientes secciones, las cuales a su vez desarrollan diversos temas en los denominados “Contenedores Temáticos”. Los cuadros que se presentan en adelante evidencian el contenido y estado de cada una de las secciones conforme a cada una de las tres entregas programadas para este año, evidenciando avances significativos en cuanto a la cantidad y calidad de fuentes y reportes con respecto a la versión 1<sup>38</sup>, además de las mejoras tecnológicas que se reportarán más adelante.

---

<sup>37</sup> Conforme a la metodología de desarrollo de proyectos de software denominada como SCRUM, la cual se basa en hacer permanentes iteraciones o entregas parciales para ir introduciendo paulatinamente nuevos desarrollos e ir perfeccionando los desarrollos ya existentes, en contraposición a otros métodos en los cuales sólo productos “muy perfeccionados” y que han tenido un complejo proceso de desarrollo, son los únicos que pueden salir a producción.

<sup>38</sup> Los reportes de cada módulo que aparecen acompañados de un punto relleno negro son los que se encuentran o encontrarán listos para la correspondiente entrega; las que aparecen acompañadas con un triángulo mitad negro son las que está pendiente actualizar pero que cuentan con reportes desactualizados o se están desarrollando en el momento señalado; las que aparecen con un punto en blanco son aquellas que están pendientes de desarrollar o de gestionar la información.

**Cuadro 1: Secciones SIPC versión 2.0 (junio de 2018)**

Sección 1. Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional	Sección 2. Fenómenos criminales y criminalidad	Sección 3. Criminalización primaria o fase legislativa	Sección 4. Criminalización secundaria o proceso de judicialización	Sección 5. Criminalización terciaria o ejecución de sanciones	Sección 6. Generalidades y definiciones
Resocialización • Columna de normas técnicas	• Índices de victimización y percepciones de seguridad (fuente DANE)	• Instrumento de sistematización de sanciones penales y su evolución (tabla de proporcionalidad de las penas)	• Estadísticas de capturas (fuente PONAL)	• Estadísticas del Sistema Penitenciario y Carcelario (fuente INPEC).	• Conceptos básicos del PC y flujo del proceso penal.
Infraestructura • Columna de normas técnicas	• Fenómenos de victimización asociados al conflicto armado (fuente RUV)	• Instrumento de consulta y biblioteca de principales reformas penales.	• Estadísticas de noticias criminales y procesos penales (fuente FGN)	• Reporte especial sobre la detención preventiva en Colombia (fuente SISIPPEC)	• Informe de avance y proyección del SIPC junio 2018
Servicios públicos • Columna de normas técnicas	• Registro de hechos de violencia (fuente ICML)	• Biblioteca de estudios sobre variación de los delitos y las penas en Colombia.	• Estadísticas del proceso penal (fuente Consejo Superior de la Judicatura)	• Biblioteca del Sistema Penitenciario en Colombia	• Glosario
Acceso a la administración pública y a la justicia • Columna de normas técnicas	• Tablero de seguimiento del crimen organizado y economías criminales (varias fuentes)		• Biblioteca sobre procesos de criminalización secundaria y administración de justicia penal.	• Reporte de servicios pos penitenciarios Casa Libertad	
Salud • Columna de normas técnicas	• Reportes de tasa de homicidio (fuente PONAL)				
Alimentación	• Biblioteca sobre fenómenos criminales y hechos victimizantes.				

• Columna de normas técnicas					
------------------------------	--	--	--	--	--

**Cuadro 2: Secciones y mejoras en reportes SIPC versión 2.1 y 2.2**

<b>Versión / sección</b>	<b>Sección 1. Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional</b>	<b>Sección 2. Fenómenos criminales y criminalidad</b>	<b>Sección 3. Criminalización primaria o fase legislativa</b>	<b>Sección 4. Criminalización secundaria o proceso de judicialización</b>	<b>Sección 5. Criminalización terciaria o ejecución de sanciones</b>	<b>Sección 6. Generalidades y definiciones</b>
Versión 2.1 (31 de agosto de 2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cada uno de los ejes temáticos cuenta con los indicadores publicados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reportes sobre delito de trata de personas (fuente MinInterior).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Herramienta de análisis histórico por tipos penales (variaciones tipicidad interactivo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estadísticas proceso penal (fuente Consejo Superior de la Judicatura)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reporte sobre medidas alternativas al encarcelamiento (fuente INPEC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legislación y análisis sobre reserva de datos y datos personales en materia de PC.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Módulo geoestadístico (varias fuentes).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Reporte Ley 1826 de 2017 (varias fuentes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Directorio instituciones PC</li> </ul>
Versión 2.2 (31 de diciembre de 2018)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Biblioteca fenómenos criminales y de victimización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Biblioteca estudios sobre variación de los delitos y las penas en Colombia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Biblioteca sobre procesos de criminalización secundaria y administración de justicia penal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Biblioteca Sistema Penitenciario en Colombia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informe actualizado SIPC y análisis de los retos para consolidación definitiva</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Línea del tiempo reformas legales y su impacto frente a fenómenos delictivos (varias fuentes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Módulo geográfico oferta institucional del sistema penal (jueces, fiscales, defensores, etc. x 1000000 hab.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Módulo ejecución de sanciones en el SRPA (fuente ICBF)</li> </ul>	
					<ul style="list-style-type: none"> <li>Reporte mecanismos anticipados del proceso (varias fuentes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reporte medidas alternativas al encarcelamiento (varias fuentes)</li> </ul>

A continuación, se describe con mayor detalle, el contenido de cada una de las secciones:

#### **3.3.2.1. Sección del ECI.**

En esta sección se incorporan contenedores temáticos con las normas técnicas de privación de la libertad en los seis ejes temáticos definido por la Corte Constitucional. Igualmente, contará con los indicadores y la medición y evaluación de la línea base que se levante.

Posteriormente, podrá visualizarse en este lugar el avance de las mediciones y las medidas de política pública que el Gobierno Nacional o la entidad competente debe implementar para que cada norma técnica se garantice.

#### **3.3.2.2. Sección de Fenómenos Criminales.**

En esta sección se incorporan contenedores temáticos relacionados con el estudio de fenómenos complejos que requieren ser caracterizados mediante un grupo extenso de indicadores como lo son los relacionados con mercados criminales, y fenómenos de violencia y victimización.

#### **3.3.2.3. Sección de Criminalidad Primaria.**

En esta sección se incorporan archivos, estudios y reportes relacionados con el estudio normativo con el fin de evidenciar las principales reformas a los cuerpos normativos de la política criminal, reformas al Código Penal y las variaciones en las penas, entre otros aspectos.

#### **3.3.2.4. Sección de Criminalidad Secundaria.**

En esta sección se incorporan reportes asociados a todo el proceso indagación, investigación y judicialización conducente a definir la situación jurídica de los procesados por delitos. En este componente es esencial incorporar bases de datos y estadísticas de fuentes como Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura – UDAE, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en el marco del SRPA), Procuraduría General de la Nación y otras.

#### **3.3.2.5. Sección de Criminalidad Terciaria.**

En esta sección se incorporan reportes asociados tanto a medias de aseguramiento y ejecución de penas, con énfasis en el sistema carcelario y penitenciario y también estadísticas relacionadas con los Centros de Atención Especializa en el marco del SRPA, entre otros.

### **3.3.2.6. Sección de Generalidades.**

En esta sección se incorporan reportes y archivos tendientes a explicar los aspectos relacionados con el desarrollo y evolución del sistema de información.

### **3.4. Evolución de los componentes de adquisición y consolidación de datos.**

Los componentes de adquisición y consolidación de datos tienen su propio nivel de desarrollo y grado de madurez, y como se indicó anteriormente inician con procesos básicos en donde las entidades suelen enviar o publicar en sus páginas archivos planos o en Excel con reportes consolidados. El objetivo de lograr un sistema interoperable requiere que se comparta información mucho más detallada, mucho más granular, llegando hasta contar con registros administrativos anonimizados y procesos automatizados para el intercambio de datos, lo que comúnmente se denomina como “interoperabilidad de sistemas”.

Un sistema de información “serio” y “confiable” debe ser también un sistema de información que permita explotar al máximo su potencial de generación de conocimiento y esto significa que debe contar con el máximo nivel de detalle que pueda ofrecer la información. A continuación, se presentan los principales retos en la materia.

#### **3.4.1. Adquisición de datos: de los archivos a la interoperabilidad.**

La primera versión del componente de “generación de reportes” y la segunda en desarrollo son basadas en el procesamiento de archivos planos o archivos en Excel que bien entregan las entidades luego de un requerimiento específico de información hecho mediante oficio o se basa en los reportes abiertos que publican las entidades en sus páginas web o en iniciativas como datos.gov.co.

Acá es importante aclarar que el mero ejercicio de publicar información en el portal web de las entidades o en portales como datos.gov.co, si bien es un ejercicio importante para el cumplimiento de la política de datos abiertos, es insuficiente para la construcción de un sistema de información como el que requiere el componente estadístico del SIPC, por las siguientes razones:

1. Los reportes publicados por las entidades buscan atender a un rango amplio de posibles usuarios, basados en lo que la entidad consideró que era conveniente publicar y esto no necesariamente corresponde a los datos requeridos para estudiar un determinado fenómeno de interés.
2. Los datos publicados no suelen estar sujetos a procesos de estandarización de la información rigurosos. Al respecto se debe aclarar que una información estandarizada es una información adecuadamente codificada en lo que se denomina técnicamente como “lenguaje común”. El lenguaje común es una técnica

para asegurar que los sistemas de información puedan entender adecuadamente los datos sin ambigüedades y sin necesidad de manipularlos. Un ejemplo de esto es la información geográfica cuya estandarización se hace agregando a los campos que tengan el nombre del municipio un campo con el código DIVIPOLA (conocido como código DANE relativo a la división político administrativa) lo cual evita que se tengan malas interpretaciones sobre la verdadera identidad de un municipio derivada de las muchas formas en las cuales el nombre de determinado municipio podría escribirse (v.gr. Bogotá, BOGOTA, Bogotá D.C.) o al hecho mismo de que existen municipios homónimos (Armenia en Quindío, Armenia en Antioquia, etc.).

3. Por otra parte, la tecnología para que el sistema de información use los datos provenientes de otras fuentes debe evitar la intervención humana con el fin de garantizar la integridad de esta. Para contar con un sistema de información “serio” y “confiable” se requiere superar la etapa en que un operario deba descargar archivos en Excel de una página web, los adapte en su computador, para luego cargarlos en el sistema de información en donde los sesgos, errores, omisiones, descuidos o incluso la mala intención del intermediario puede causar alteraciones a la información y por lo tanto repercutir en resultados alejados de la realidad.

No obstante, lo anterior y teniendo en cuenta que la construcción de un sistema de información de alta envergadura como el SIPC debe hacerse de manera iterativa, sus primeras fases pueden basarse en reportes entregados por las entidades e incluso la información descargada de sus portales estadísticos, con un riguroso proceso de revisión y diálogo permanente con las entidades fuente para aclarar dudas sobre la misma.

En este sentido, la versión 1 entregada en el 2016 y la versión 2 en desarrollo se basan en la manipulación de archivos planos o en Excel, entregados o descargados de los portales web de las entidades. Sin embargo, uno de los principales retos para los próximos años es que en el marco del Consejo Superior de Política Criminal se establezca la obligación de que la información requerida sea compartida entre las entidades mediante la interoperabilidad entre sistemas incluso si se trata de información pública.

Sobre esto es de resaltar que el Ministerio de las TIC ha publicado una serie de lineamientos en materia de interoperabilidad, los cuales han sido implementados para intercambios puntuales entre entidades, pero deben ser escalados al intercambio masivo de información que permitan eventualmente el intercambio de la totalidad de la información recopilada por los diferentes sistemas de información.

#### **3.4.2. Consolidación de información: hacia un repositorio de datos centralizado y herramientas especializadas.**

Cuando una entidad desarrolla su sistema misional, lo hace con base en los datos que considera necesarios para documentar sus procesos y así mismo desarrolla los formularios

correspondientes para la captura de datos para tal fin. Así, se puede afirmar que su proceso de generación de información es controlable dado que, tanto las variables a ser diligenciadas, como la tecnología para permitir tal diligenciamiento, y las bases de datos correspondientes para almacenarlas, son perfectamente conocidas de antemano.

Por otra parte, un sistema de información centralizado como el SIPC depende de los modelos de datos diseñados e implementados por las entidades, es decir que la forma de consolidar información debe adaptarse a cada sistema y por lo tanto la estructura de la base de datos correspondiente debe diseñarse de manera flexible, para lo cual en la versión 1 los datos se centralizaron mediante el uso de servidores de archivos principalmente en Excel y para la versión 2 se ha implementado una base de datos estructurada en SQL de manera tal que en dicha base de datos es posible crear por demanda una tabla que se ajuste a la estructura de los datos que entrega cada entidad.

Por otra parte el uso de un repositorio basado en SQL permite varias mejoras en el procesamiento de los datos debido a que estos se hacen “relacionales”, lo cual significa que un determinado dato como por ejemplo el código DIVIPOLA de un municipio puede ser relacionado automáticamente con los datos disponibles en otras bases de datos que cuenten con ese mismo código DIVIPOLA como pueden ser la población, la cantidad de homicidios, la cantidad de capturas, la presencia institucional, entre otros, sin hacer procesos manuales para su relacionamiento. Este proceso incrementa notoriamente la velocidad y complejidad de análisis que se pueden hacer con dicha información.

### 3.5. Hoja de ruta del componente estadístico.

Para el desarrollo del componente estadístico, además de las fuentes y reportes planteados para el año 2018 (versiones 2.0 y siguientes del SIPC), a continuación, se evidencian los principales aspectos del proceso tecnológico que implica su desarrollo.

Versión	Versión 1	Versión 2.0	Versión 2.1	Versión 2.2	Versión 3
<b>Fecha</b>	Junio 2016- junio 2018	30/jun/2018	31/ago/2018	31/dic/2018	31/dic/2019
<b>Actividades</b>	Obtención de información y publicación en formato Excel web a través de sharepoint	Obtención de información, procesamiento, incorporación de componente geográfico y estadístico.	Obtención de información, procesamiento, incorporación de componente geográfico y estadístico, biblioteca temática (documentos complementarios sobre análisis de los temas).		Interoperabilidad
<b>Tecnología utilizada</b>	Repositorio: Power Pivot Excel	Repositorio: SQL Server	Repositorio: SQL Server	Repositorio: SQL Server	Repositorio: SQL Server

	Herramienta de BI: SharePoint	Herramienta de BI: Tableau	Herramienta de BI: Tableau Herramienta de GIS: ArcGIS	Herramienta de BI: Tableau Herramienta de GIS: ArcGIS	Herramienta de BI: Tableau Herramienta de GIS: ArcGIS Herramienta de análisis estadístico avanzado: "R"
<b>Interoperabilidad</b>	Basada en archivos y reportes públicos	Basada en archivos y reportes públicos	Basada en archivos y reportes públicos	Basada en archivos y reportes públicos	Interoperabilidad con INPEC y Policía Nacional y Basada en archivos y reportes públicos con el resto de las entidades

### 3.6. Desafíos.

A continuación, se relacionan los desafíos que deben ser superados para garantizar el desarrollo del SIPC, sobre los cuales es deseable contar con directivas, instrumentos jurídicos y/o priorización de recursos:

1. Obligatoriedad del intercambio de información interinstitucional para el SIPC mediante interoperabilidad. Como se mencionó anteriormente, si bien las entidades han compartido información, hay diferentes posturas respecto a cómo cumplir con esta actividad. Es importante que todos los reportes que publiquen en archivos mediante página web para el público puedan ser intercambiados mediante protocolos especializados para tal fin como el SDMX<sup>39</sup> impulsado por el Eurostat<sup>40</sup> y la OCDE, así como otros protocolos impulsados por MinTIC. Igualmente, se debe aclarar que los posibles requerimientos para el SIPC no se agotan con los reportes públicos y que mediante interoperabilidad entre sistemas se debe habilitar cualquier intercambio de información necesario para el SIPC, siempre respetando las reglas sobre confidencialidad de la información y protección de los datos personales.
  
2. En desarrollo del componente denominado Meta-Sistema debe establecerse la obligatoriedad de que las entidades documenten las variables que manejan sus bases de datos y que tal información se comparta con el SIPC, siguiendo para ello estándares internacionales Eurostat y la OCDE como DDI<sup>41</sup> y Dublín Core, que fueron acogidos por la autoridad estadística nacional DANE. El contar con tal información permite al Observatorio de Política Criminal conocer con certeza qué

<sup>39</sup> Statistical Data and Metadata Exchange es un protocolo estandarizado para el intercambio de datos y metadatos estadísticos

<sup>40</sup> Oficina Europea de Estadística

<sup>41</sup> Data Documentation Initiative es un estándar de documentación técnica para describir y conservar las informaciones estadísticas.

variables están implementadas en los sistemas de información misionales con el fin de conocer qué análisis pueden ser generados y qué variables deberían ser implementadas en tales sistemas para generar nuevos análisis que sean requeridos pero que no sea posible medir porque las entidades pertinentes no están midiendo.

3. Es necesario que el proyecto que lidere el desarrollo y la implementación del sistema de información no dependa como hoy sucede de la generación de proyectos de inversión, sino que la estructura del Observatorio de Política Criminal cuente con personal de planta que esté en capacidad de liderar este proyecto por varios años con un perfil acorde a los desafíos que implica el desarrollo del SIPC.

#### **4. Anexos.**

- 4.1. **Lineamientos del Consejo Superior de Política Criminal**
- 4.2. **Normas técnicas**
- 4.3. **Resumen Ejecutivo Avances Sentencia T-762 de 2015 – INPEC**
- 4.4. **Resumen Ejecutivo Avances Sentencia T-762 de 2015- USPEC**