

Bogotá, 19 de octubre de 2018.

Señores

Corte Constitucional de Colombia.

Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario. Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

Calle 12 No 7 – 65. Palacio de Justicia.

REF: Intervención ante la Corte Constitucional por parte del Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes, en respuesta al Auto 613 de 2018 de la Corte Constitucional.

Honorable Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado. Nosotros, Libardo José Ariza Higuera y Mario Andrés Torres Gómez, en representación del Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes¹ nos permitimos someter a su consideración la siguiente intervención al Auto 613 de 2018, con el fin de dar cuenta de los resultados tanto del análisis desde la academia sobre la evolución de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, como del estudio de la información del Gobierno Nacional sobre el avance en el cumplimiento de las ordenes destinadas a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario.

En el Auto 121 de 22 de febrero de 2018, la Corte Constitucional presentó un análisis pormenorizado y una reorientación de la estrategia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia penitenciaria y carcelaria. Posteriormente, en la Orden Séptima y Octava del Auto 613 de 2018, se solicita al Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes presentar cuestionario dando respuesta a los fundamentos del párrafo 14 del auto 121 de 2018.

Siendo así, la siguiente intervención pretende complementar y realizar los comentarios pertinentes sobre la evolución de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional como respuesta a las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015, Auto 121 de 2018 y Auto 613 de 2018. Para ello, la presente intervención pretende resolver las preguntas efectuadas por la Honorable Corte respecto al tema de la referencia. Para lo anterior, se ofrecerán reflexiones sobre 4 ejes temáticos: Estado actual de la vida en reclusión en la cárcel, los logros y limitaciones del modelo de seguimiento al ECI adoptado en el Auto del 10 de agosto de 2017, las medidas contingentes para la garantía de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y el estado de los cuatro bastiones de seguimiento.

¹ Esta intervención ante la Corte Constitucional fue elaborada con la colaboración de Carlos Alejandro Lindo, María Alejandra Bonilla, Violeta Londoño Mejía Trujillo, Laura Daniela Gómez Montero, Mateo Arturo Rojas Guzmán, Silvana EspinosaUribe y María Camila Marín.

I. El Estado actual de la vida en reclusión: Visión general y análisis del alcance del Grupo Líder.

(i) Eje temático 1. Estado actual de la vida en reclusión en Colombia.

1. ¿Cuáles son los avances en la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables en la vida en reclusión y cuáles presentan mayores dificultades para su protección?

Los mínimos constitucionalmente asegurables en la vida en reclusión, como lo sostuvo la Corte en el Auto 121 de 2018, se refieren a los siguientes aspectos: “i) la resocialización, ii) la infraestructura carcelaria, iii) la alimentación al interior de los centros de reclusión, iv) el derecho a la salud, v) los servicios públicos domiciliarios y vi) el acceso a la administración pública y a la justicia”. Aunque la lista no es taxativa, sí representa las condiciones mínimas a garantizar a la población privada de la libertad.

En la medida en que varios de estos temas se desarrollarán con mayor extensión en las respuestas a los otros ejes temáticos planteados por la Corte, en este apartado se pretende elaborar un panorama general de la vida en reclusión. A partir de allí, se concluye que, pese a los esfuerzos de las distintas entidades que hacen parte del sistema penitenciario y carcelario para lograr avances significativos, la situación es todavía precaria en términos de las garantías a los mínimos constitucionalmente asegurables.

a. Resocialización.

La Corte Constitucional estableció la forma en la cual debe entenderse la resocialización. Así, en la Sentencia T- 276 de 2016 se dijo que la resocialización:

“Implica el derecho a vivir nuevamente dentro de la comunidad sin romper las mínimas reglas de armonía, la cual no puede ser un mero valor axiológico que debe manifestarse en consecuencias concretas: “(i) la oportunidad y disposición permanente de medios que garanticen la realización de diversas actividades de orden laboral, educativo, deportivo y lúdico; (ii) las condiciones cualificadas de reclusión, en aspectos básicos como el goce permanente de servicios públicos esenciales, buenas condiciones de alojamiento, alimentación balanceada, servicios sanitarios mínimos, etc. y (iii) el acompañamiento permanente durante el periodo en que se prolonga la privación de la libertad, con el auxilio de un equipo interdisciplinario de profesionales en ciencias sociales y de la salud, de la red de apoyo y de la familia del recluso.”

Parte esencial de la resocialización son las actividades de la población privada de la libertad dentro del establecimiento penitenciario. En relación a esto, por un lado, las estadísticas del INPEC, a octubre de 2018, muestran que hay un total de 96.309 internos que realizan

actividades de trabajo, estudio o enseñanza. Según el propio Grupo Lider, las razones por las cuales no todos los internos están vinculados a programas de resocialización son el reducido espacio y la cantidad limitada de materiales para realizar las actividades, así como el déficit de personal e instructores y maestros(Grupo Lider, 2017. P. 125). Por otro lado, es necesario tener en cuenta que existen 37.748 personas privadas de la libertad que no se encuentran en ninguna actividad de trabajo, estudio o enseñanza, lo que reafirma el ECI declarado por la Corte.

b. Infraestructura:

De acuerdo a la información del Tablero de Control Estadístico Intramural del INPEC, y en concordancia con el informe de la Coordinadora de Detención del Comité Internacional de la Cruz Roja publicado en marzo del presente año, es posible afirmar que los avances en relación a la infraestructura carcelaria del país son muy limitados, pues el problema central del hacinamiento persiste y está en crecimiento.

Aunque desde el año 2000 se ha duplicado la capacidad del Estado para atender a la población privada de la libertad, la tasa de hacinamiento sigue por encima del 45%. De hecho, en 25 años la tasa de hacinamiento ha pasado del 1,7% al 45%. Según las cifras del Tablero de Control Estadístico Intramural del INPEC del 16 octubre de 2018, la capacidad del sistema penitenciario es de 80.203 cupos, mientras que la población es de 119.635. Esto significa que hay una sobrepoblación de 39.432 internos, equivalente a un hacinamiento del 49,17% para todo el sistema, que se concentra en algunos establecimientos donde el hacinamiento es superior al 80%.

La ampliación de cupos penitenciarios y carcelarios ha sido entendido como uno de los principales problemas del ECI. Muestra de esto es la expedición de varios documentos CONPES orientados a garantizar la construcción de más centros de reclusión que permitan superar las tasas de hacinamiento actuales². Para el 2017, el Ministerio de Justicia, con el apoyo del INPEC y la USPEC, tenía proyectada la construcción de un total de 4.224 nuevos cupos, distribuidos en las cárceles de Tulúa, Espinal, Buga, Ipiales, Manizales y Girón, así como la construcción en el municipio de Yarumal, Antioquia, de una colonia agrícola con capacidad para 1.400 condenados.

Según datos presentados por el Grupo Lider, en el año 2017 la entrega efectiva de cupos aumentó en comparación con años anteriores. En total, se entregaron 2.552 cupos, distribuidos en establecimientos de Espinal, Medellín, Tulúa y Buga(Grupo Lider, 2017. P. 128). Existe una diferencia significativa entre los cupos proyectados por el Gobierno y aquellos efectivamente creados, de manera que se espera se haga claridad sobre estos datos

² Se destacan los CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006, 3575 de 2009, 3828 de 2015 y 3871 de 2016.

en desarrollo de la audiencia a la que ha citado la Corte. El mantenimiento de la infraestructura existente es también deficiente, y así lo hace saber el Grupo Líder al afirmar que no hay baterías sanitarias ni duchas suficientes, no hay zona de comedor en varios establecimientos, y los techos y pisos impiden el cumplimiento de las normas sanitarias(Ibídem).

En cualquier caso, es necesario destacar dos asuntos importantes. En primer lugar, que el proyecto de cupos penitenciarios es absolutamente insuficiente para atender las demandas del sistema en su estado actual. Aún más, que la solución de la situación carcelaria a través del incremento de la estructura para albergar presos es consorte de una política criminal inadecuada del Estado. Por ello, antes que los programas de ampliación, sería adecuado concentrarse en la calidad de los establecimientos existentes, mientras se reduce la población penitenciaria en cumplimiento de las reglas de equilibrio establecidas por la Corte.

c. Alimentación:

De acuerdo al Auto 121 de 2018, *“los centros de reclusión tienen bajo su cargo velar porque la alimentación de los detenidos sea nutritiva, higiénica y balanceada. Sin embargo, tal obligación pueden delegarla a particulares, conservando la potestad de vigilar y controlar la correcta ejecución de los mismos, so pena de responder tanto disciplinaria como penalmente”*. La USPEC, que es la entidad encargada de la contratación de los servicios de alimentación, no puede dejar en manos del contratista el balance nutricional adecuado para la población privada de la libertad, sino que debe acompañar todo el proceso, asegurándose de la adecuada prestación del servicio.

La Comisión de Seguimiento de la Sentencia T- 388 de 2013, en su informe de julio de 2018, sostuvo que *“de conformidad con la normativa internacional, así como el Código Penitenciario y Carcelario o las Reglas Nelson Mandela[...]los alimentos suministrados a las personas reclusas deben ser suficientes e idóneos para asegurar la adecuada nutrición y el mantenimiento de sus fuerzas y salud”*(Comisión, 2018. P. 33). La Comisión encontró en ese momento, entre otros problemas, la corrupción existente en la celebración de los contratos para la prestación de servicios de alimentación, así como las condiciones de poca higiene en la preparación y consumo de los alimentos. En relación al primer problema, la Comisión hizo un llamado a la USPEC a la celebración de los contratos de manera tal que se debe:

“[...]realizar un estudio adecuado y ejercicio de planeación que conduzca a la tipificación, estimación (cuantitativa y cualitativa) y asignación del riesgo previsible que pueda alterar el equilibrio económico del contrato, para de esta manera no afectar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran reclusas. De esta

forma, no sobreponer la sostenibilidad fiscal sobre los derechos económicos de personas en situación de vulnerabilidad como lo son las personas privadas de la libertad”(Ibídem. P. 34).

En relación al segundo problema, por otro lado, las precarias condiciones de higiene persisten en varios de los centros de reclusión del país. En el último informe del Gobierno, destaca la Comisión de Seguimiento, no se hace claridad sobre las acciones encaminadas a combatir dicho problema(Ibídem. P. 33). Esta situación viene presentándose de manera continua desde hace varios años. La Facultad de Medicina de la Universidad Nacional, de hecho, en un artículo del 2015 ya advertía sobre las precarias condiciones en las que eran preparados los alimentos al interior de los centros de reclusión del país. En el mencionado artículo se menciona que:

“Uno de los problemas más evidentes es la mala práctica en el lavado de manos por parte de los internos previo a tomar la alimentación, pero también por no contar con espacios para dicha práctica[...]estas situaciones pueden llevar a una contaminación del producto final, así el proveedor de alimentación haya llevado a cabo los procedimientos establecidos para la protección de los alimentos”(Bejarano, Celedón y Socha, 2015. P. 5).

Como muestra de la continuidad en los problemas de alimentación, el pasado 23 de julio un total de 400 mujeres, reclusas en la cárcel El Pedregal de Medellín, resultaron intoxicadas tras consumir alimentos que se encontraban en mal estado (El Espectador, 2018). En este centro de reclusión también hay un problema con la distribución de los alimentos, los cuales se pueden demorar varias horas en llegar, en contravía de lo dicho por la Corte en la Sentencia T- 151 de 2016, donde se afirma que constituye un trato cruel, inhumano y degradante la privación de los alimentos por largas jornadas de tiempo a la población intramural.

En adición a los problemas de higiene, es necesario tener en cuenta las porciones de comida servida a la población privada de la libertad. De acuerdo con el Tercer Informe de Seguimiento del Grupo Líder de la Sentencia T-762 de 2015, entregado en diciembre del 2017, treinta (30) establecimientos presentaban dificultades en el cumplimiento de las raciones servidas, entre ellos: COMEB (La Picota); EC Modelo de Bogotá; EPC Cóbbita; EPC Florencia; EPC Puerto Triunfo; EPC y EPAMSCAS Valledupar; Complejo de Jamundí; Complejo de Cúcuta; EPC Girón; EPC San Vicente de Chucurí; EPC Riohacha y EPC Popayán(Grupo Líder, 2017. P. 71).

d. Salud:

Dado que este tema será abordado con mayor profundidad en las respuestas a otro de los ejes temáticos propuestos por la Corte, lo que se pretende en este apartado es dar un panorama general. La Corte Constitucional indicó en el Auto 121 de 2018 que el goce efectivo del derecho a la salud para la población privada de la libertad depende de dos aspectos centrales:

la garantía de una infraestructura e insumos adecuados, y la existencia de personal médico entrenado. De acuerdo al Centro Estratégico de Información Penitenciaria, hay un total de 1010 personas que prestan servicios de salud en las 135 cárceles del país, un número aún limitado si se tiene en cuenta el número total de internos correspondiente a cerca de 120.000.

En relación a la infraestructura, la Red Hospitalaria Extramural garantiza la atención en aquellos casos en que, dada la complejidad de la situación médica del interno, este no puede ser atendido en el establecimiento. De acuerdo con el Segundo Informe de seguimiento a la sentencia T- 762 de 2015 entregado por el Grupo Lider en junio del 2017, solo el 47,6% de los ERON cuentan con una red extramural de tercer nivel. Aunque es de destacar el avance que ha habido en este aspecto, aún persisten deficiencias en materia del derecho a la salud de las personas privadas de la libertad. Los problemas en materia de cobertura en salud se han ido superando, pero no se ha podido alcanzar la cobertura del 100%, como lo reconoce el Grupo Lider en su Tercer Informe de seguimiento. Así, las dificultades se derivan de: (i) las EPS con algún tipo de restricción por la Superintendencia Nacional de Salud, las cuales no realizaron afiliaciones, (ii) las EPS con mayor participación en el municipio en análisis y por que por su condición de afiliación (sólo población indígena), no afiliaron población INPEC, y (iii) la no retroalimentación de las EPS en el Proceso de Afiliación de la Población Privada de la Libertad (PPL). Mayores dificultades serán visualizadas en las respuestas al siguiente eje temático.

e. Servicios públicos:

De acuerdo con las consideraciones de la Corte y los instructivos del INPEC, los servicios públicos en los centros de reclusión se focalizan en los siguientes: agua, electricidad, alcantarillado y alimentación. En el Tercer Informe de Seguimiento de la Sentencia T-762 de 2015, el Grupo Lider hace mención de manera general a la prestación de estos servicios. Así, en relación al agua, existe un número importante de establecimientos que cuentan con suministro constante y de calidad, pero también hay un número considerable de establecimientos con serias deficiencias. En particular, en el EPMSC Puerto Tejada, EPMSC Quibdó -Anayanci, EPMSC Neiva, EP Puerto Triunfo y EPMSC Líbano, se afirma que el suministro de agua es completamente insuficiente, puesto que se presentan cortes y racionamientos constantes. En el caso de EPMSC de Cartagena, por no ser potable el agua que se suministra, se presentan constantemente brotes y hongos en la piel de los internos. En EPMSC de Aguachica, el servicio de agua solo llega cada cinco días (Grupo Lider, 2017. P. 125).

En relación a la electricidad, las inconformidades, según el Grupo Lider, se derivan de las conexiones artesanales que hacen los internos, así como de falta de mantenimiento de redes y apagones constantes, aunque no se menciona en cuáles establecimientos en concreto ocurre esta situación y cuál es la proporción en relación con el total de centros de reclusión del país(Ibídem).

Sobre el alcantarillado las quejas son recurrentes. En La Modelo en Bogotá, y El Bosque en Barranquilla, las quejas recibidas por la Defensoría del Pueblo son constantes en relación al rebosamiento de aguas negras y malos olores. Sobre la alimentación, un apartado de este mismo eje temático ya hizo énfasis.

f. Acceso a la administración de justicia:

El acceso a la administración de justicia por parte de la población privada de la libertad debe ser entendido conforme a las distintas fases de la política criminal, teniendo especial relevancia en las fases secundaria y terciaria (Comisión, 2018. P. 43). La Comisión llama la atención sobre las dificultades en la fase secundaria o de judicialización, las cuales tienen que ver con la poca agilidad en los procesos y la baja calidad de la defensa técnica de los procesados (Ibídem). En los casos de detención preventiva intramural y domiciliaria, la capacidad de acceder a la justicia disminuye en comparación con una persona que se encuentra en libertad. Así, el acceso que tenga la persona detenida privativamente depende en gran medida de la capacidad del INPEC para el traslado a las audiencias, lo que afecta el acceso directo del sindicado a la administración de justicia en temas como el contacto con su abogado o testigos que sirvan para su defensa (Ibídem, 44).

En la fase terciaria de política criminal, la Comisión de Seguimiento identificó como principales problemas de acceso a la administración de justicia las trabas administrativas durante la ejecución de la pena para el reconocimiento de redención de la pena por estudio o trabajo, así como para los traslados y otorgamiento de subrogados. No hay claridad sobre el procedimiento a seguir por parte de los internos para la elaboración de ciertas solicitudes, pues las funciones del INPEC y las de los Jueces de Ejecución de Pena no son conocidas por los internos, lo que supone la inacción del condenado o la demora excesiva en el trámite de su petición. Por otro lado, la población en reclusión ve limitado su derecho al debido proceso en temas disciplinarios frente a la guardia del INPEC. Estas sanciones disciplinarias, a su vez, inciden de manera importante al momento de acceder a algún subrogado penal, por lo que es necesario tomar correctivos al respecto.

2. ¿Cuáles son los logros y limitaciones del modelo de seguimiento al ECI adoptado en el Auto del 10 de agosto de 2017?

El Grupo Líder, precedido por la Defensoría del Pueblo, y compuesto además por la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tiene como objetivo realizar el seguimiento al ECI fue indagado por los resultados de dicho seguimiento a través de Auto del 10 de agosto de 2017. A pesar del mandato de la Corte y del tiempo que ha transcurrido desde aquel momento, la información sobre la gestión de la Defensoría y del Grupo en general se encuentra solamente en informes rendidos de manera directa. La Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría no

tiene la información requerida ni actualizada en su página web, a pesar de ser la encargada de liderar al Grupo.

De acuerdo a la información presentada por el Grupo Líder en el Tercer Informe de Seguimiento a la Sentencia T- 162 de 2015, se han venido desarrollando una serie de actividades tendientes a la superación del ECI. Cada entidad sigue adelantando las labores propias de sus funciones en el contexto del seguimiento al ECI. Sin embargo, las normas técnicas, las bases de datos, los indicadores y demás elementos para el seguimiento al ECI todavía están en desarrollo, lo cual representa el principal obstáculo del Grupo. Así, El Comité Interdisciplinario para la estructuración de las Normas técnicas sobre la Privación de la Libertad, que hace parte del grupo, ha venido trabajando en el desarrollo de las funciones encomendadas, pero a la fecha se tiene poca información precisa al respecto. El gran número de dependencias, grupos, entidades, comités y subcomités pueden estar entorpeciendo los objetivos del Estado en orden a superar el ECI.

3. ¿Cuáles son los planes y acciones que constituyen la política de concientización ciudadana sobre los fines de la pena y del derecho penal?

En el Auto 121 de 2018, la Corte Constitucional presentó “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”. De esta forma, se manifestó que la política de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad ha sido estructurada a partir de múltiples iniciativas:

En primer lugar se hace referencia a la “Cartilla del estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos”, a los talleres de socialización adelantados, la estrategia de medios, la Feria Expotalentos, y la inclusión de un artículo en el Proyecto de Ley 014 que permita la difusión de contenidos y los estudios sobre Estudio de “La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana” y “Actitudes Punitivas en Colombia”.

Además, se realizó una campaña de concientización, concertada entre la Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Oficina de Prensa y Comunicaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyo objetivo principal era sensibilizar a todos los ciudadanos acerca de las diferentes formas de resocializar y dignificar a las personas privadas de la libertad. Con esta, se buscó dar cumplimiento a la Sentencia T- 762 de 2015 la cual declara el estado de cosas inconstitucional. De este modo por los diferentes canales de difusión del Ministerio de Justicia - @MinJusticiaCo en Twitter y Facebook – se han emitido y divulgado diferentes mensajes y publicaciones en los que se puede evidenciar la importancia de construir conjuntamente una política criminal eficaz, eficiente y racional.

Los videos y temas que se promovieron por los canales fueron:

- Alternativas al encarcelamiento
- Entrega de nuevos cupos carcelarios en Bellavista (Antioquia)
- Entrega de nuevos cupos carcelarios en Tuluá (Valle del Cauca)
- Entrega de nuevos cupos carcelarios en Espinal e Ibagué (Tolima)
- La construcción de la nueva Colonia Agrícola de Yarumal
- La iniciativa cuento al patio realizada en la cárcel La Modelo de Bogotá
- Socialización del proyecto de ley que busca fortalecer la política penitenciaria
- Actividades productivas en las diferentes cárceles del país
- Proporcionalidad de las penas en la legislación colombiana.

(*Dicha información puede ser consultada en los siguientes links: <https://bit.ly/2KIb7wZ>,
<https://bit.ly/2ptvyCI>, <https://bit.ly/2KOKZgA>, <https://bit.ly/2tqBT43>,
<https://bit.ly/2KRC7Xu>, <https://bit.ly/2KIbk3f>, <https://bit.ly/2tSQ5C8>,
<https://bit.ly/2Nn6zum>, <https://bit.ly/2Kw68A1>, <https://bit.ly/2ITaXEY>,
<https://bit.ly/2Nn7tHg>)

Así mismo se realizó una infografía sobre el hacinamiento carcelario, más específicamente acerca de ¿qué está haciendo el Ministerio de Justicia para combatir el hacinamiento carcelario?, dicho documento puede ser consultado en el siguiente link:

<https://bit.ly/2KRC7Xu>

También se realizaron sinergias que fueron divulgadas por los canales de la Corte Constitucional y por las redes de las diferentes entidades que son parte de la política criminal en Colombia.

Algunas de estas sinergias son:

<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/1wlDFxQGwD3-e5HtCwg-qZfCA-82X1dHP>
<https://drive.google.com/drive/u/2/folders/0B0HB5cg7nHrZTGljREFicHZtSEk>
<https://drive.google.com/drive/u/0/folders/0B0afTs2tEUFJdGJ1SjBkdnBIMW8>

Igualmente se promovieron las etiquetas #ResocializaciónDigna y #PolíticaCriminal con variado número de trinos, y publicaciones en Facebook como las siguientes:

<https://bit.ly/2IUG8J5>

<https://bit.ly/2IRBzplv>

<https://bit.ly/2MQKJyy>

<https://bit.ly/2KOvrwy>

<https://bit.ly/2KtJ6Ka>

Con la puesta en marcha de dicha campaña de concientización, desde la Oficina de Prensa de la Corte es que se concluyó que en total han sido 500 trinos y 86 publicaciones hechas durante este primer semestre.

Por otra parte, se publicaron los siguientes boletines de prensa para concientizar a todos los colombianos de que sí es posible creer en las segundas oportunidades.

1. <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/3857/InternosdelComplejoCarcelarioyPenitenciariodeJamund%C3%AD-podr%C3%A1n-ahorrardesde5000-pesos-para-asegurar-una-vejez-digna.aspx>

2. <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/3853/Ministerio-de-Justicia-Alcalde-de-Cali-y-Gobernador-del-Valle-suscribir-acuerdo-que-permitir-tener-mas-de-1000-nuevos-cupos-en-el-Centro-Penitenciario-de-Villahermosa.aspx>

3. <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/3769/Queremos-que-las-politicas-criminales-queden-blindadas-en-un-escenario-de-racionalidad-y-de-respeto-por-los-Derechos-Humanos-Viceministro-de-Justicia.aspx>

Por último, el pasado 8 de junio de 2018 en Presidencia de la República, por convocatoria del Ministerio de Justicia, la Consejería Presidencial para los DDHH y la Consejería Presidencial de Seguridad, se realizó un taller dirigido a representantes de distintas organizaciones sociales tales como la Corporación Humanas, la Fundación Movimiento Cárceles al Desnudo y el Comité Permanente por la Defensa de los DDHH y a las Universidades Los Andes y el Externado, en el espacio de un diálogo franco y respetuoso encaminado a discutir la

problemática, el papel de la sociedad civil y la búsqueda de soluciones. La agenda desarrollada fue la siguiente:

- Presentación de lo contemplado en las Sentencias T-388/13 y T-762/15 en lo referente a Estándar Constitucional Mínimo de una Política Criminal respetuosa de los Derechos Humanos.
- Espacio de participación sobre el rol de la sociedad civil frente al sistema penitenciario y carcelario.
- Estrategias para la superación del ECI: Proyecto de Ley 014 de 2017 por el cual se busca fortalecer la política criminal y penitenciaria; medidas alternativas al encarcelamiento y buenas prácticas en el ámbito comparado.
- Socialización del estudio de proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana.

Para finalizar, es importante recalcar un análisis de la Comisión de Seguimiento sobre las campañas en el que se indica:

“En relación con la concientización a la ciudadanía, la Corte ordenó la estructuración de una política pública al respecto. El informe expone algunas actividades aisladas como talleres, publicaciones y estrategia en medios, pero en ninguna de ellas se observa el impacto real sobre la concientización ciudadana. El Gobierno se ha limitado a realizar algunas acciones y limitar su responsabilidad a la integración de un artículo en el proyecto de ley 014 de 2017”(Comisión, 2018. P. 3).

4. ¿Cómo han avanzado, tanto el Gobierno Nacional, como las entidades territoriales, en la articulación para el efectivo cumplimiento de las obligaciones respecto de las personas detenidas preventivamente? ¿Cuáles son las barreras actuales y qué medidas existen para superarlas?

El Ministerio de Justicia en representación del Gobierno Nacional ha emprendido una serie de medidas orientadas a mejorar la articulación entre las entidades territoriales y el orden nacional en relación a las obligaciones con las personas privadas de la libertad de manera preventiva. Así, el Ministerio publicó en mayo de este año una cartilla titulada “Cartilla del Sistema Penitenciario y Carcelario para las entidades Territoriales”³. Los objetivos de esta cartilla son precisamente dar a conocer a los Departamentos, Municipios, Áreas

Metropolitanas y el Distrito Capital las obligaciones que de acuerdo a los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993 tienen respecto a los internos en detención preventiva.

En la cartilla se exponen los puntos centrales para la articulación entre el orden nacional y las entidades territoriales. Las principales obligaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con la información del Ministerio, son la construcción de cárceles y la delegación al INPEC de la custodia de los internos en sus territorios. También se hacen recomendaciones sobre formas de cumplir las obligaciones y se detallan algunas fuentes de financiación.

La divulgación de este tipo de información representa un esfuerzo importante por parte del Gobierno Nacional para cumplir con las órdenes de la Corte. Sin embargo, la Cartilla solo se enmarca en los dos primeros puntos de la metodología definida por el Ministerio, estos son: (i) *socialización y orientación del marco de las obligaciones*; y (ii) *planes de acción*. En relación al seguimiento y el análisis de resultados, la información no está disponible para el público. Por esta razón, es importante tener en consideración el análisis de la estrategia del Ministerio, no solo respecto a los resultados de la Cartilla, sino sobre la totalidad de las acciones encaminadas a mejorar la articulación entre las entidades territoriales y el orden nacional respecto a las obligaciones con las personas detenidas preventivamente.

En relación a las personas privadas de la libertad preventivamente, el Grupo de Prisiones de la Universidad de Los Andes ya se ha pronunciado anteriormente destacando la gravedad del problema:

“En particular, la situación de las personas que se encuentran en detención preventiva muestra la imposibilidad de la Administración de Justicia de abordar con celeridad los casos que se encuentran represados, así como de garantizar un efectivo acceso a justicia para las personas detenidas preventivamente. Según información del INPEC, para noviembre 2017 había 36,709 personas en calidad de sindicados, es decir, el 31,8% de la población intramural. De estos, el 12% lleva más de 36 meses reclusos y el 32.2% llevan entre 11 y 35 meses de reclusión”(Grupo de Prisiones, 2018. P. 10) .

II. Medidas contingentes o de choque para la garantía de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

- 1. ¿Cuáles son las principales dificultades que presenta la prestación del servicio de salud al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios? ¿Cómo opera el sistema de salud de acuerdo al régimen contributivo y subsidiado para las personas privadas de la libertad? ¿De qué manera las EPS del régimen contributivo coordinan con las autoridades penitenciarias la prestación de los servicios, tanto al interior de los centros de reclusión como extramurales? ¿Cómo se monitorea el tiempo de respuesta a las peticiones de servicios de salud en los**

centros de reclusión? ¿Cuáles son los planes y acciones programados para mejorar de las condiciones de higiene y salubridad en los establecimientos más afectados por este problema?

Con la expedición de la Ley 1709 de 2014 el sistema de salud para las personas reclusas fue modificado sustancialmente. Originalmente, dicho sistema se encontraba a cargo de la EPS CAPRECOM, hoy en liquidación, pasando a estar en la actualidad a cargo del Fondo Nacional de Salud de las PPL adscrito a la USPEC (Congreso de la República, 2014). Y aunque desde hace ya tres años que en el país se creó el Fondo Nacional de Salud para las PPL, con el fin de garantizar que los presos tengan acceso a los servicios del sistema general de salud –sin ningún tipo de discriminación por su situación jurídica–, ese proyecto no ha logrado consolidarse para ofrecer una atención digna (Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013, 2017).

En aras de garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, para mayo de 2016, los ministerios de Justicia y de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud y el INPEC conminaron a las entidades territoriales, empresas sociales del Estado y demás prestadores de servicios de salud a suscribir de manera inmediata los contratos de prestación con el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, de tal forma que las personas privadas de la libertad pudieran acceder en forma oportuna a la atención médica que requieran (Ministerio de Justicia, 2016). Ello, pues según reportes del consorcio algunos prestadores habían hecho caso omiso a las directrices impartidas en la Circular 0005 del 2016, expedida por Minsalud, que establecía la continuidad en la atención a los reclusos a cargo del INPEC en el marco de los decretos 2245 y 2519 del 2015, y en la Circular 0002 del 2016 de la Supersalud (Ministerio de Justicia, 2016).

No obstante, esta iniciativa para lograr normalizar la situación en la prestación de servicios de salud a los reclusos se vino a concretar con el Decreto 1142 de 2016, en la cual, con el fin de adecuar sus competencias específicas y a las exigencias especiales que demanda la ejecución de los recursos que constituyen el Fondo nacional de salud de las personas privadas de la libertad a la realidad administrativa de las entidades responsables, el Gobierno definió las reglas para garantizar la atención en salud de personas en prisión intramural y domiciliaria (Ministerio de Justicia, 2016).

Allí se dispone que las Entidades Promotoras de salud (EPS), entidades que administran los regímenes de excepción y especiales, deberán cumplir lo definido en el modelo de atención intramural a la población privada de la libertad que se encuentre afiliada a dichas entidades (Ministerio de Justicia, 2016). De esta forma, las personas que cumplan con las condiciones para pertenecer al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud podrán mantener la afiliación al mismo, en condición de beneficiarios o cotizantes, al tiempo que quienes cumplan con las condiciones para pertenecer a un régimen especial, o de

excepción, en salud, mantendrán la afiliación al mismo (Ministerio de Justicia, 2016). Asimismo, las personas que no pertenezcan al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a un régimen especial, o de excepción, serán cubiertas por el régimen subsidiado del sistema de salud (Ministerio de Justicia, 2016).

En esa medida, y según también lo instituyó la Resolución 3595 de 2016 del Ministerio de la Protección Social, el interno podrá ser referido por parte del prestador de servicios de salud primario intramural a los prestadores de servicios complementarios extramurales, contratados por la fiducia que define el Fondo Nacional de Salud de las PPL para la prestación de los servicios médicos asistenciales (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). En el caso de que la población privada de la libertad se encuentre afiliada a una Entidad Promotora de Salud, o a regímenes exceptuados o especiales, podrán ser referidos a la red de prestadores primarios o complementarios referidos por esas entidades (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). La población privada de la libertad que se encuentra en prisión domiciliaria, detención en lugar de residencia o bajo un sistema de vigilancia electrónica, realizará directamente o a través de terceros la gestión administrativa ante el Fondo Nacional de Salud de las PPL o entidades que contrate dicho fondo, o ante las EPS, para garantizar la prestación de servicios médico asistenciales (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

Atendiendo las reglas fijadas, el INPEC es la entidad responsable de llevar el control de las personas que cumplen con lo dispuesto, y remite al Ministerio de Salud la información necesaria de dicha población (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). Por otra parte, se realizaron también ajustes en lo pertinente a la destinación de los recursos del Fondo nacional de salud de las personas privadas de la libertad (Ministerio de Justicia, 2016). Así, ahora estos dineros también podrán ser invertidos en la contratación y mantenimiento de los sistemas de información requeridos para la prestación y seguimiento de los servicios de salud (Ministerio de Justicia, 2016). Además, podrán destinarse a la financiación de las unidades de pago de los reclusos afiliados al régimen subsidiado (Ministerio de Justicia, 2016).

En consecuencia, el Ejecutivo, con la expedición de la reglamentación antedicha, modificó algunas disposiciones del Decreto 1069 del 2015, único reglamentario del sector Justicia en la materia. Ello, conservando la premisa bajo la cual los internos en establecimientos de reclusión que se encuentren afiliados a dichos regímenes conservarán su afiliación y la de su grupo familiar mientras cumplan con las condiciones establecidas para pertenecer a ellos y podrán conservar su vinculación a un plan voluntario de salud (Ministerio de Justicia, 2016).

Ahora bien, durante 2016, debido a las grandes falencias en la prestación del servicio de salud a toda la población reclusa, y en aras de la inoperatividad y subsecuente incumplimiento de la normatividad en la materia, el Ministerio de Salud declaró el estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria con vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año – estado de emergencia que fue prorrogado hasta el 30 de junio de 2017 (Ministerio de Salud y

Protección Social, 2016) (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016). Aunque el Estado ha tomado medidas para resolver la grave crisis en materia de salud, en la actualidad, varias de las causales que dieron origen a la emergencia subsisten. Todo esto, en el marco del modelo de atención de salud a la población privada de la libertad del INPEC, modificado por última vez por la Resolución 3595 de 2016.

En este sentido, para prestar el servicio, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) suscribió en el 2015 un contrato de fiducia mercantil para administrar y pagar los recursos de la salud de las 182.000 personas que hoy están privadas de su libertad (El Tiempo, 2018). Hay que mencionar que el sistema está altamente intermediado y subcontratado, lo que hace que la relación entre la PPL y las instancias encargadas de velar por su bienestar sea difuso y poco claro (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). Debido a esto, la relación entre las personas reclusas y las autoridades penitenciarias ha estado definiéndose sobre la base de acciones judiciales, cuya mayoría han sido fallos de tutela, dando lugar a que no se logren modificaciones estructurales a la prestación del servicio y, en cambio, dando lugar a que las deficiencias subsistan. Prueba de lo anterior es que para el primer semestre de 2017 el INPEC reportó 1.704 tutelas relacionadas con el tema salud (INPEC, 2017).

Sucede que la complejidad en el trámite de la prestación del servicio de salud en los internos ocasiona que, por ejemplo, en los casos de urgencia por enfermedades se espere hasta que esta se agrave de manera notoria antes de remitir a las personas enfermas a los centros hospitalarios. Ello, a pesar de que en el Decreto 2245 de 2015 se estableció que las autorizaciones requeridas para procedimientos urgentes puedan ser dadas con posterioridad a la prestación del servicio médico, cuando la vida del paciente se vea en riesgo (Presidencia de la República, 2015). Por lo tanto, es común que los traslados por urgencia solo se realicen con el advenimiento de una circunstancia de salud agravada, como signos vitales irregulares (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, 2015) o ante la evidencia de heridas abiertas de tal magnitud que ponen en peligro la vida por infecciones y desangramiento.

Dicho modelo debería brindar valoraciones médicas a partir de las cuales se identifiquen las patologías de la persona reclusa, con el fin de identificar los perfiles epidemiológicos de cada establecimiento y las necesidades en materia de salud para atender de manera individual y colectiva a la población reclusa, pero que en la práctica sucede pocas veces (INPEC, 2017). Además, dicho modelo promueve que se atiendan los problemas médicos de baja y mediana complejidad a nivel intramural, aún si lo que ha venido sucediendo ha sido que sean tratadas con el suministro de paliativos al interior de las cárceles para resolver la atención médica de manera eficaz. Por lo mismo, los tratamientos suministrados, en últimas, han sido poco adecuados para las enfermedades que padecen los internos, mientras que son tratados en espacios de escasa salubridad, sin que los pacientes sean informados sobre los resultados de

sus exámenes médicos (Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal, 2015), lo que incluso podría constituir una falta a la ética médica.

En segundo lugar, parte importante de las acciones encaminadas a solventar la emergencia han consistido en la realización de brigadas médicas, las cuales son actualmente consideradas una atención complementaria (Ministerio de Salud, 2015). Entre el 31 de enero y el 4 de abril de 2017, se realizaron 504 en 135 centros de reclusión, beneficiando a 17.622 personas (Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013, 2017). A pesar de esto, esta actividad genera poco impacto, pues la población beneficiada es relativamente pequeña y las brigadas son limitadas por su poca capacidad de diagnóstico, tratamiento y seguimiento de las enfermedades.

A pesar de que se evidencia un avance en la contratación de profesionales para atención en salud, que para noviembre de 2016 llegaba a 1.115 (Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013, 2017), que en teoría implicaría una mejora en la prestación del servicio y un cumplimiento de parte de la Fiduprevisora, la Defensoría del Pueblo reportó que dichas contrataciones no cumplían un estudio técnico para concretar el número de profesionales que realmente requiere cada centro de reclusión (Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013, 2017). Esto lleva a que un establecimiento con gran cantidad de población reclusa, y con múltiples problemas de salud tenga que ser atendido por un número reducido de médicos, quienes deben sortear serias dificultades para brindar una atención de calidad.

En tercera medida, surge también el problema de desabastecimiento de herramientas, medicamentos, utensilios médicos y odontológicos, así como la ausencia de mecanismos que permitan la prevención de enfermedades y la carencia de programas de promoción de la salud. Tal es el caso del EPMSC de Ocaña, donde no se cuenta con un equipo de reanimación, por cuanto en el lugar no se presta el servicio de urgencias intramural (Defensoría del Pueblo, 2017). En concreto, en el ámbito de los medicamentos, se reporta que se ha cumplido en un 85,63% su exigencia, mientras que la de insumos médicos llega a un 91,13% y la de insumos odontológicos a un 81,46% (Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013, 2017). No obstante, si bien parecen ser unos indicadores promisorios, con un alto grado de cumplimiento de las exigencias de la Corte, es necesario, tal y como lo ha puntualizado la Defensoría del Pueblo y las respectivas Autoridades Penitenciarias, que se reporten las falencias en el suministro de estos insumos. Es así como la Defensoría documentó cómo en el EPMSC de Santa Marta desde el “mes de marzo que no contaban con guantes, gasas, solución salina, jeringas, gasas, insulinas, alcohol, solución Hatmann, guantes, oxígeno, tapabocas, tirillas para glucometría, tapabocas especiales para TBC, entre otros” (Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013, 2017, pág. 8). Con ello, ese índice de reporte de cumplimiento no parece distribuir uniformemente los recursos entre todos los centros penitenciarios, lo que apunta a que existan centros de reclusión adecuadamente dotados y otros que no cuentan con dichos implementos.

Por otra parte, el sistema penitenciario y carcelario presenta altos índices de solicitudes de servicios de salud. Para el 27 de mayo de 2017, de 44.814 solicitudes de autorizaciones, se generaron 28.383 y se quedaron en espera 16.438 (Centro Estratégico de Información Penitenciaria, 2017). Sin embargo, debe recordarse que la autorización de las solicitudes de atención médica no garantiza la realización efectiva de la prestación del servicio. Según el Segundo Informe de Seguimiento a la Sentencia T-762 de 2015, el cumplimiento del indicador de demanda insatisfecha fue del 33% a corte de 31 de marzo de 2017 (Defensoría del Pueblo, 2017). Lo anterior se debe, en buena medida, a las fallas en la gestión administrativa del INPEC y la insuficiencia de recursos. Así, por ejemplo, en el EPMSC de Valledupar, funcionarios reportaron que contaban con solo dos vehículos aptos para remisiones, los cuales son usados para el cumplimiento de audiencias y citas médicas en Valledupar y municipios aledaños (Establecimiento EPMSC Valledupar, 2016). En datos globales, de lo corrido del 2017, se generaron 21.369 autorizaciones de las cuales sólo se asignaron 3.877 citas médicas, de las que a su vez sólo se cumplieron 3.062, sin que se asignaran 17.492 citas y no se pudieran realizar 815, siendo aquel un escenario en el cual se atiende apenas una cifra cercana al 15% de las problemáticas, dejando a un lado un 85% de las inconformidades que en salud surgen (Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013, 2017).

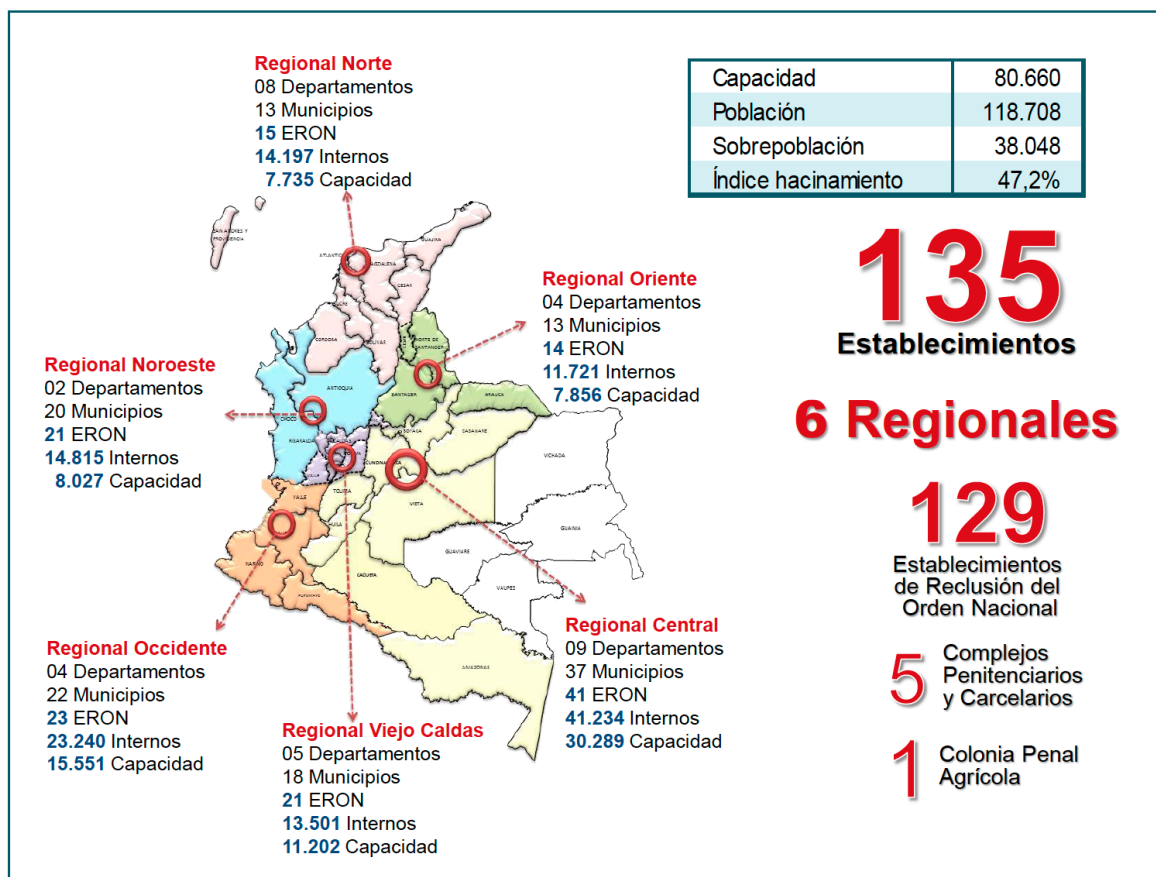
En cuanto a la atención especializada, en la actualidad no existe una política clara sobre la disposición de personal capacitado para tratar los problemas en materia de discapacidades mentales, circunstancias psiquiátricas o atención psicológica. Situación que se agrava cuando, ante dicha ausencia de personal capacitado, los individuos que están supliendo dicha necesidad o asistiendo, de forma totalmente improvisada, son el personal de custodia y de vigilancia del INPEC, sin que dispongan de experiencia o conocimiento del trato que merece la PPL en dichas condiciones (Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013, 2017). En suma a lo anterior, resulta también desconcertante que para atender los problemas derivados de los trastornos mentales se haga uso del confinamiento en celdas o en las Unidades de Tratamiento Especial –UTE- por tiempo prolongado. Dicho confinamiento está legalmente prohibido. Otra forma de atender dicha población es a través de la prescripción de medicamentos psiquiátricos por parte de médicos generales que no cuentan con la preparación suficiente para las circunstancias especializadas que aquejan a los internos (Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal, 2015). Además de lo anterior, no existe una atención integral en diferentes niveles de la enfermedad mental (Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Coalición Colombiana contra la Tortura & Organización Mundial contra la Tortura, 2017), y no existen políticas claras de atención psicológica efectiva en casos graves o una política específica de atención y prevención del suicidio, a pesar de ser una situación recurrente en las cárceles (desde comienzo de año hasta el 8 de Julio de 2017, el INPEC reportó 119 casos de intento de suicidio (INPEC, 2017)).

Ahora bien, entendiendo que la circunstancia de la salud actual no parece tener un buen horizonte en el futuro cercano, es igualmente importante rescatar la perspectiva de los contratistas que fueron asignados para realizar el tratamiento de salud de los internos, es

decir, de los terceros con los cuales contratan los servicios de salud el INPEC a través de la Unidad de Servicios Penitenciarios. Como parte de aquella óptica, Mauricio Iregui, gerente del Consorcio Salud PPL, encargado de atender a los internos desde el año pasado, asegura que, con corte a julio de 2017, han invertido unos 200 mil millones para garantizar la atención (El Colombiano, 2017). Sin embargo, aún si existe un trabajo realizado, no son pocas dificultades en el proceso, debido, según él, a la falta de información, seguimiento a procesos y a las condiciones en las que viven (El Colombiano, 2017). Iregui agrega que en 2016 atendieron cerca de 76 mil internos y realizaron 572 mil consultas extramurales (El Colombiano, 2017). A pesar del crítico panorama, el consorcio manifiesta que ha mejorado. Dice que evacúan las cerca de 25 mil solicitudes represadas que dejó Caprecom (El Colombiano, 2017). Con todo, estas cifras reportadas por Iregui están bastante alejadas de las cifras del INPEC, donde existe una menor cantidad de personas atendidas, tal como se refirió anteriormente.

- 2. ¿Qué impacto ha tenido la aplicación de la regla de equilibrio decreciente sobre el hacinamiento carcelario y qué alternativas existen a su aplicación? ¿Cuántos sindicados y condenados permanecen a la fecha en los centros de detención transitoria en virtud de la aplicación de la regla de equilibrio decreciente? ¿Cómo coordina el INPEC y la USPEC con la Fiscalía, con las autoridades de policía y con los entes territoriales la prestación de los servicios de alimentación y de salud para los sindicados y condenados que permanecen en centros de detención transitoria? En tanto los centros de detención transitoria no garantizan las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana para recluir a personas sindicadas y condenadas, ¿qué planes tienen previstos las autoridades penitenciarias y carcelarias para resolver esta situación al interior de los centros de detención transitoria?**

La regla de equilibrio decreciente sobre hacinamiento carcelario apunta, concretamente, a reducir el nivel de hacinamiento crítico que actualmente atestiguan los centros penitenciarios en Colombia. No obstante, si se revisan los indicadores que desde el año 2013 se han registrado, se puede constatar que efectivamente el hacinamiento general del sistema sigue siendo alto, aún si se ha logrado reducir con posterioridad a la expedición a la Sentencia T-388 de 2013.



Fuente: GEDIP – Agosto 2018

Como se puede ver en la tabla superior, en los últimos cinco años el hacinamiento general del sistema penitenciario se ha mantenido por encima del 47%. Los datos más recientes del INPEC, actualizados en agosto de 2018, muestran una población intramural de 118.708 personas, con una capacidad institucional de 80.660 cupos, lo que representa una sobrepoblación del 47,2% (INPEC, 2018). Sin embargo, en retrospectiva, con posterioridad a que entrara en vigor la Sentencia T-388 de 2013 sí hubo un cambio en la tendencia de hacinamiento que el país venía reflejando.

Colombia, desde el año 1993, año en el cual registró un índice de hacinamiento del 3,5% en los establecimientos carcelarios, conservó una tasa de crecimiento en hacinamiento carcelario (Mantilla Medina, 2017). Para el 2013, dicha tasa alcanzó su máximo histórico, con un 57.8% de hacinamiento, contando con 120,905 internos (Mantilla Medina, 2017). Con la implementación de la Ley 1709 de 2014 disminuyó el indicador de hacinamiento con respecto al año inmediatamente anterior: se registró para aquel año una tasa de hacinamiento de 45.9%, con 113,623 sujetos en prisión intramural en Colombia (Mantilla Medina, 2017). En el 2015 volvió a ascender, hasta 54.9%, pero en 2016 y 2017 descendió gradualmente, registrando indicadores de 51.2% y de 47.27%, registrando una última cifra de 118.708 reclusos en el sistema (INPEC, 2018).

La convergencia de la Ley 1709, la regla de equilibrio decreciente, y la legislación reciente sobre la regulación de las medidas de aseguramiento, conlleva a que hoy en día, en las

cárceles del país, haya un total de 118.708, cifra menor que la que se tenía para el año 2013 (INPEC, 2013). Tal y como lo demuestra la tabla al final del párrafo, las zonas en las que hay un mayor hacinamiento son el Norte, el Noroeste y el Occidente del territorio nacional, en donde las cifras llegan hasta el 75% de hacinamiento (Carreño Rojas, 2018). Igualmente, las estadísticas muestran un incremento significativo en la cantidad de cupos y población. De acuerdo con las cifras del INPEC, en 1998 el sistema tenía una capacidad de 33.009 cupos, que hoy se ha duplicado y asciende a 80.660 (2018). Ello, aún si dicho incremento no se ha compensado con el nivel de población interna que hay, en cuyo caso en 1998 había 43.259 privados de la libertad, mientras que, en la actualidad, se albergan casi el triple de personas, un total de 118.708 internos (INPEC, 2018).

Sobreprolación e índice de hacinamiento por Regionales

Variable	Regional						Total
	Central	Occidente	Norte	Oriente	Noroeste	Viejo Caldas	
Capacidad	30.289	15.551	7.735	7.856	8.027	11.202	80.660
No. Interminos(as)	41.234	23.240	14.197	11.721	14.815	13.501	118.708
Sobreprolación	10.945	7.689	6.462	3.865	6.788	2.299	38.048
Índice de hacinamiento	36,1%	49,4%	83,5%	49,2%	84,6%	20,5%	47,2%

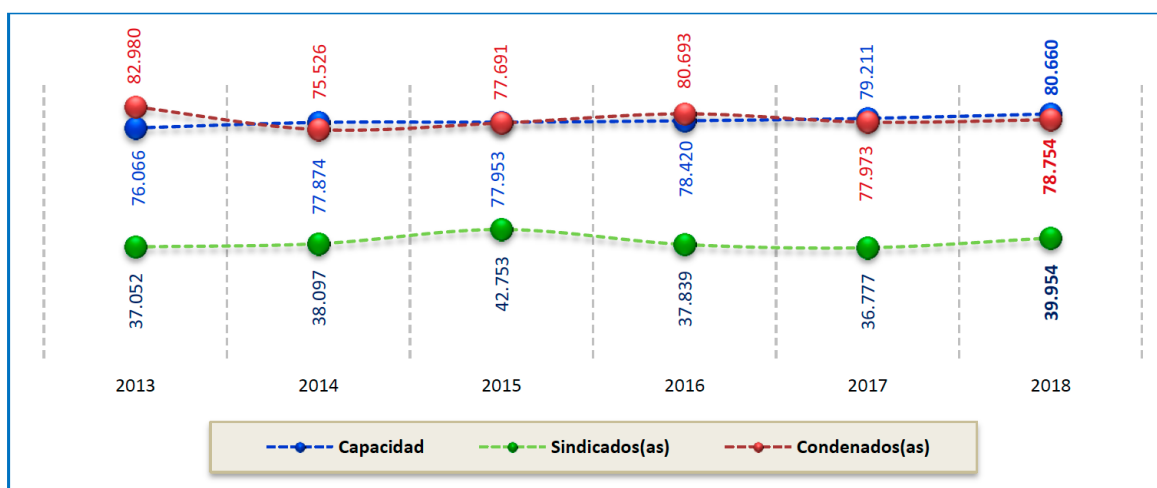
Fuente: GEDIP – Agosto 2018

Así las cosas, existen otras alternativas, adicionales a la regla de equilibrio decreciente, en aras de lograr disminuir los dramáticos índices de hacinamiento que hoy en día se registran en los centros penitenciarios del país. Por su parte, se recomienda evitar la solución de construir infraestructura carcelaria como política de fondo para cubrir la totalidad de la población intramural, en la medida que es una solución que ya se ha explorado en Colombia y sus resultados han sido desalentadores (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015). Igualmente, resulta conveniente también explorar la posibilidad de limitar la tendencia al endurecimiento punitivo (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015). Para ello, se recomienda una revisión de la duración de las penas y el tipo de delitos contenidos en el código penal, con un especial énfasis en la flexibilización de los delitos relacionados con drogas.

Surge también como opción contemplar la creación del Sistema Nacional de Alternatividad Penal y Reinserción Social para la implementación de medidas alternativas al encarcelamiento, que logren la prevención del delito y la reinserción de las personas que han cometido delitos. La reforma del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario debe estar orientada por este horizonte y puede aprovecharse la experiencia y el andamiaje institucional de la Agencia Colombiana para la Reintegración en un escenario de posconflicto. Ello, acompañado del diseño de una oferta centralizada de programas de resocialización dentro de las prisiones, así como la implementación de una política nacional para postpenados, que les permitan a las PPL una efectiva transición a la vida en comunidad, y que el índice de reincidentes, que para noviembre de 2018 fue de 18.4%, disminuya notablemente (INPEC, 2018).

Adicional a lo anterior, es necesario considerar la implementación de medidas no privativas de la libertad en el sistema penitenciario colombiano, haciendo énfasis en la implementación de programas diferenciados para personas con afectaciones a la salud mental o física, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y personas que padecen adicción a sustancias psicoactivas, de tal suerte que se traten como una colectividad que no sigue la suerte de estar bajo las mismas condiciones que el grueso de la población carcelaria, lo que permitiría que existan remisiones a centros especializados o bien a excarcelaciones, según sea el caso (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015). Por último, en cuanto a posibles alternativas a la regla de equilibrio decreciente, surge como idóneo reforzar la flexibilización del régimen de subrogados penales para delitos que no representen serio riesgo para la sociedad. En particular, es necesaria una revisión legislativa de los artículos 38, 38B y 38G, de manera que se flexibilice el sistema de exclusiones a subrogados penales contenido en el Código Penal.

También es necesario ahondar en lo relativo a las personas que están siendo privadas de la libertad sin haber recibido sentencia condenatoria. Se trata entonces de sindicados, o de personas recluidas en centros de detención transitoria, en cuyo caso hay varios aspectos a analizar. De acuerdo con información del INPEC, para agosto de 2018, los(as) internos(as) en calidad de sindicados(as) corresponden al 33,7% (39.954) de la población intramural; de ellos, el 91,3% (36.481) son hombres y el 8,7% (3.473) mujeres (INPEC, 2018). En el mismo sentido, la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) ha señalado que las reformas promulgadas por la Ley 1453 de 2011 y la Ley 1474 de 2011 han flexibilizado la aplicación de la detención preventiva haciéndola más expedita (Corporación Excelencia en la Justicia, 2015). Por ello es que, ante estas alarmantes cifras, es necesario fortalecer el rumbo que ha señalado la Ley 1760 de 2015, reiterando la excepcionalidad de la medida, estableciendo un límite temporal de duración y fortaleciendo el régimen de alternativas disponibles para los jueces de control de garantías. A continuación se puede encontrar una gráfica con la evolución de la población intramural por situación jurídica:



Fuente: SISIPPEC y GEDIP – Agosto 2018 - Años anteriores a 2018, fecha de corte 31 de diciembre.

Resulta preocupante el caso de los centros de detención transitoria en diferentes locaciones a nivel nacional, por albergar cantidades masivas de personas en espacios designados para recluir menos individuos. Por ejemplo, una visita de inspección humanitaria que realizó la Defensoría del pueblo, en el 2016, a los centros de detención transitoria de Bogotá D.C, se constató la presencia de 1.333 personas, 667 de ellas en las Unidades de Reacción Inmediata y 666 más en las estaciones de policía, los calabozos de la SIJIN y las celdas del CTI de la Fiscalía en el complejo de Paloquemao (Defensoría del Pueblo, 2015).

Durante el recorrido, los funcionarios de la Institución constataron también la convivencia de al menos 80 mujeres que en celdas, pasillos y exteriores, comparten espacio con hombres sindicados y condenados por diferentes delitos (Defensoría del Pueblo, 2015). Así mismo, se encontraron 20 personas enfermas con patologías que van desde la tuberculosis y la epilepsia, pasando por la diabetes y la deficiencia renal, hasta internos con cáncer de garganta y VIH, la mayoría de los cuales denuncia inasistencia médica y maltrato por cuenta del hacinamiento, que como lo señaló la Defensoría en dicha época superaba el 200 por ciento (Defensoría del Pueblo, 2015). Según el más reciente reporte de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, los índices de hacinamiento en los centros de detención transitoria en Bogotá superan el 300 por ciento (Defensoría del Pueblo, 2015).

A partir de lo que se registró, la Defensoría del Pueblo rechazó las violaciones a los derechos humanos de estas personas, insistiendo en su llamado al Gobierno para que solicitara a las autoridades sanitarias una brigada especial para atender las enfermedades que se presentan en los centros de detención transitoria (Defensoría del Pueblo, 2015). Y es que el Defensor del Pueblo del 2016, Jorge Armando Otálora Gómez, reiteró su preocupación ante el inminente riesgo que afrontan los detenidos en las URI y estaciones de policía del país, advirtiendo, en su momento, que podría presentarse una tragedia ante el hacinamiento y las constantes violaciones a los derechos humanos por cuenta del sobrecupo, y reiterando que situaciones como la fuga de detenidos en Bogotá y los disturbios registrados en Barranquilla, hacia finales del 2016, como un síntoma de lo que podría ocurrir en cualquier momento (Defensoría del Pueblo, 2015).

Con esto en mente el Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, dio a conocer que a partir del 13 de enero de 2016, y con el apoyo de la Policía Nacional, tomaría las medidas para garantizar el acceso de fiscales y jueces a sus despachos, a fin de mitigar el impacto del paro en la rama judicial, aún si la Defensoría consideró que ante la vulnerabilidad del sistema, lo que es necesario aplicar un plan de contingencia inmediato para liberar cupos y generar traslados hacia algunos centros de reclusión (Defensoría del Pueblo, 2015).

De la misma manera, y dada la magnitud del problema, la Defensoría insistió en la urgencia de encontrar una salida a la operación reglamento que desde hace varios meses adelantaba la guardia del INPEC, que impedía el ingreso de detenidos a las cárceles, restringiendo las

diligencias de reseña y bloqueando la aplicación de medidas como la detención domiciliaria (Defensoría del Pueblo, 2015).

Igualmente, otras ciudades también han padecido este revés humanitario en materia de hacinamiento en los centros de detención transitoria. Es este el caso, por ejemplo, de Barranquilla, donde hacia comienzos de 2016 la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico intervino como facilitador y garante de los derechos humanos, para lograr el traslado de 60 detenidos (35 de los cuales fueron acompañados por la Institución), quienes se amotinaron en una URI del centro de Barranquilla, cuyas instalaciones quedaron semidestruidas por los desórdenes (RCN Radio, 2018). Cabe señalar que dicha URI contaba con tres celdas, cada una con capacidad para albergar 8 personas pese a lo cual al momento del incidente había 58, 55 de ellas con medida de aseguramiento y tres ya condenadas (RCN Radio, 2018). Esta situación obedece, entre otras, a la operación reglamento que adelantaba la guardia del INPEC, y que al igual que en otras ciudades del país, impidió el ingreso de detenidos a los centros de reclusión (RCN Radio, 2018).

Es este el mismo caso de Medellín, donde se emitieron alertas con ocasión a la sobrepoblación en calabozos de Fiscalía y Policía en Medellín. En la capital antioqueña, en una sola URI, que tiene capacidad para 30 internos, tuvo 100 reclusos (Noticias RCN, 2018). Las Unidades de Reacción Inmediata (URI). Estos espacios, concebidos como lugares de paso, se convirtieron en prisiones donde los internos se encuentran amontonados, sin espacio para caminar y con un solo baño para casi 60 personas (Noticias RCN, 2018). "No tenemos como siquiera tomar hora de sol, no hay salud, la comida llega a deshoras", señaló Andrés Ossa, uno de los detenidos. Las autoridades en Antioquia le piden al INPEC que las soluciones no sean parciales sino definitivas (Noticias RCN, 2018).

La Fiscalía sacó un listado de posibles fallas en las Unidades de Reacción Inmediata, algunas estaciones de Policía y centros municipales en los que hay sobrepoblación. Para el ente acusador la situación de cupos se agrava cada vez más pues no hay espacio para los detenidos. Las estaciones de Policía, las URI y los centros carcelarios están albergando más personas de las que pueden atender. De acuerdo con la Fiscalía en Cauca, por ejemplo, hay cupo solo para 15 detenidos y tienen a 36 personas (El Tiempo, 2018). Y en las estaciones de Policía de todo el departamento hay 108 detenidos (El Tiempo, 2018). En Pereira el cupo es para 4 personas en la URI y se mantiene con 11 (El Tiempo, 2018).

Las URI de Cúcuta, que son para 10 y hay 19, y en Villavicencio, que son para 55 y hay 112 (El Tiempo, 2018). En la capital del Meta la falta de cupos haría que los detenidos estén siendo trasladados a guarniciones militares (El Tiempo, 2018). También estarían siendo remitidos a Acacías, Cumaral, y Restrepo. La situación en Villavicencio es preocupante si se tiene en cuenta que los presos de la cárcel municipal de San José del Guaviare son trasladados a esa ciudad, también por falta de cupos (El Tiempo, 2018). En donde caben 60

personas, hay hoy 95 (El Tiempo, 2018). De acuerdo con la Fiscalía, en lugares como Santa Marta "donde se preveían cerca de 80 capturas en un operativo contra la violencia sexual, fue necesario suspenderlo al llegar a 33 detenidos por la inexistencia de cupos suficientes para detener a los presuntos delincuentes. La sala temporal tiene cupo para 8 personas" (El Tiempo, 2018). Y en Buenaventura, la falta de cupos haría que 139 detenidos estén ubicados en una bodega, en donde la Policía crea turnos de 20 agentes para custodiarla (El Tiempo, 2018).

En cuanto a las estaciones de Policía del país, y contradiciendo lo establecido por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-847 del año 2000, según la cual "las salas y el personal de la Policía Nacional no están adaptadas ni entrenadas, respectivamente, para atender población carcelaria o penitenciaria", las cifras indican que hasta el 14 de diciembre del 2015, había 3.525 detenidos en dichas instalaciones, de los cuales 1.601 (es decir el 45 por ciento) eran condenados, y 1.924 (el 55 por ciento) sindicados (El Heraldó, 2015). Sólo en Bogotá, para la misma fecha, el reporte era de 685 personas detenidas en las estaciones de Policía de la ciudad, equivalentes al 19 por ciento del total nacional (El Heraldó, 2015).

3. ¿De qué manera el Gobierno Nacional prioriza la asignación de recursos para la intervención focalizada de los 135 establecimientos de reclusión del orden nacional?

Entiende la Corte Constitucional que debido a la gravedad del Sistema Penitenciario y Carcelario por priorizar se debe entender:

"(...) No destinar los recursos a la protección de derechos fundamentales importantes, pero no tan urgentes como lo pueden ser otros. En un contexto de limitación y escasez de recursos humanos y materiales es preciso definir las prioridades y evitar que sea el día a día, con sus angustias, el que termine definiéndolas. Ahora bien, priorizar no es excluir. El que un ámbito de protección de un derecho fundamental no se priorice como urgente, no puede implicar que no se planee y programe su realización progresiva. Por tanto, la planeación debe priorizar, pero sin que ello pueda justificar excluir de las políticas públicas. Es, si se quiere, una cuestión de tiempos y momentos. Pero no de si se debe o no cumplir" (Sentencia T-197/17, MP: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ)".

Es así como, en el año 2015 mediante la Resolución N° 3552 el 25 de setiembre, se formaliza el El Plan de Direccionamiento Estratégico "Todos, Unidos por los derechos Humanos 2015-2018", el cual tiene como fundamento proporcionar un correcto seguimiento a los objetivos y metas establecidas. En su artículo 2 se determina que el INPEC es el encargado de articular el conjunto de conceptos, metodologías, procedimientos e instrumentos estratégicos para obtener resultados concretos, verificables y medibles (Resolución N° 3552 el 25 de setiembre de 2015). Si bien este Plan ha sido realizado todos los años de manera diligente por parte del INPEC y ha sido verificado mediante audiencias públicas, auditorias y rendimientos de cuentas anuales, el mismo se refiere a todos los establecimientos de manera general y no se

presenta un análisis que se refiera a los establecimientos de manera individual, razón por la cual se dificulta el seguimiento particular de los centros que adquirieron un carácter especial.

Por otro lado, el presupuesto del INPEC está determinado mediante el Decreto 1068 de 2015, en su artículo 2.8.1.7.4, el cual determina que el: "Sistema Único Presupuestal. Las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación ejecutarán sus presupuestos a través de un Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). A su vez, el Decreto 1068 de 2015, en su artículo 2.8.1.7.5 establece que: "...El registro de los compromisos con cargo al Presupuesto General de la Nación correspondiente a las cuentas de Gastos de Personal y Gastos Generales en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, deberá hacerse de conformidad con el detalle establecido en el plan de cuentas expedido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional". Acorde a la Ley 1873 de diciembre 20 de 2017, el presupuesto nacional destinado para el INPEC para el año 2018 es para ingresos corrientes 99,533,412,825 de pesos colombianos y para recurso de capital 362,073,655 de pesos colombianos. Por su parte, el INPEC en la Resolución 01 del 2 de enero de 2018, distribuye este presupuesto. Sin embargo, esta Resolución no hace alusión a los establecimientos, ni la manera en que este presupuesto será distribuido dentro de cada uno de ellos. De igual manera, los reportes de las desagregaciones del INPEC distribuyen el presupuesto general de la Institución, razón por la cual se llega a la conclusión que el INPEC no prioriza de manera pública la asignación de sus recursos para la intervención focalizada de los 135 establecimientos de reclusión del orden nacional.

4. ¿Tiene información que le permita conocer cuáles presentan mayores problemas que otros?

El sistema penitenciario colombiano se compone de una red de Centros denominados "Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional" (ERON), los cuales determinan la infraestructura básica del INPEC (Arenas, L. & Cerezo, A. 2016). El INPEC, divide sus establecimientos carcelarios en seis regiones: Regional Noroeste Regional Norte, Regional Oriente, Regional Occidente, Regional Viejo Caldas y Regional Central. De igual forma, en su página web se puede hacer un seguimiento respecto a las condiciones en que se encuentra cada uno de los establecimientos. A la fecha, la tasa de hacinamiento es del 49% (INPEC 2018). El total de la sobre población es de de 38.048 en donde 135 establecimientos presentan hacinamiento (INPEC, 2018).

Para el 2017, el INPEC realiza un informe estadístico, donde se analizan las cifras sobre poblacionales de ese año. Es así como para esta institución, se entiende por hacinamiento a:

“cantidad de personas privadas de la libertad en un espacio o centro de reclusión determinado en número superior a la capacidad del mismo (INPEC 2017)”. En este informe se llega a las siguientes conclusiones:

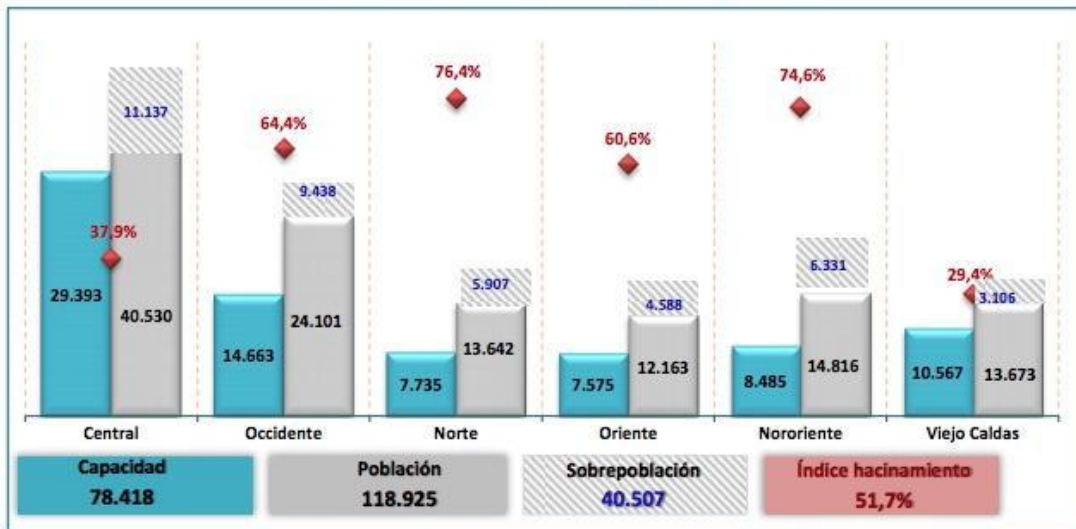
“El permanente crecimiento de la población reclusa intramural supera considerablemente la capacidad de los ERON que en términos generales aumenta de forma esporádica. Teniendo en cuenta lo anterior, los ERON presentaron una sobrepoblación de 40.507 internos(as), que se traduce en un índice de hacinamiento de 51,7%; 0,5 puntos porcentuales más que el mes anterior (51,2%) (INPEC 2017)”:

Tabla 15. Índice de hacinamiento por Regionales

Variable	Central	Occidente	Norte	Oriente	Noroeste	Viejo Caldas	Total
Capacidad	29.393	14.663	7.735	7.575	8.485	10.567	78.418
No. Interinos	40.530	24.101	13.642	12.163	14.816	13.673	118.925
Sobrepoblación	11.137	9.438	5.907	4.588	6.331	3.106	40.507
Índice de hacinamiento	37,9%	64,4%	76,4%	60,6%	74,6%	29,4%	51,7%

Fuente: CEDIP – enero 2017

Gráfica 8. Índice de hacinamiento por Regionales



Fuente: CEDIP – enero 2017

Gráfica 9. Comportamiento población reclusa, 2010 - 2017 (enero)



Fuente: CEDIP - enero 2017

Por estas razones, se llega a la conclusión que la Región Central se presenta los mayores problemas en cuanto a su sobrepoblación, sin descartar la realidad de todos los Centros Penitenciarios donde la cantidad de reclusos es casi doble de la capacidad autorizada.

Para finalizar, acorde a los tableros estadísticos del INPEC, para el mes de octubre de 2018, los Centros Penitenciarios con mayores problemas de hacinamiento son:

No	Establecimiento		Capacidad	Población	Sobre población	Índice de hacinamiento
	Denominación	Nombre				
1	EPMSC	ANDES	168	797	629	374,4%
2	EPMSC	SANTA MARTA	312	1.448	1.136	364,1%
3	EPMSC	RIOHACHA	100	462	362	362,0%
4	EPMSC - ERE	VALLEDUPAR	256	1.130	874	341,4%
5	CPMS - CAS - ERE - JP	ITAGUI - LA PAZ	328	1.139	811	247,3%
6	EPMSC	APARTADO	296	969	673	227,4%
7	EPMSC	SANTA BARBARA	50	157	107	214,0%
8	EPMSC	EL BANCO	68	211	143	210,3%
9	EPMSC	AGUACHICA	70	215	145	207,1%
10	EPMSC	TAMESIS	50	152	102	204,0%
11	EPMSC	SONSON	75	219	144	192,0%
12	EPMSC	LA CEJA	94	267	173	184,0%
13	EPMSC	MAGANGUE	56	159	103	183,9%
14	EPMSC - ERE	CALI	2.046	5.738	3.692	180,4%
15	EPMSC	BARRANCABERMEJA	200	533	333	166,5%
16	EPMSC - ERE - PSM	BARRANQUILLA	640	1.690	1.050	164,1%
17	EPMSC	SANTA ROSA DE OSOS	76	188	112	147,4%
18	EPMSC	RIOSUCIO	54	132	78	144,4%
19	EPMSC - RM	PASTO	568	1.362	794	139,8%
20	EPMSC	SANTO DOMINGO	115	272	157	136,5%
21	EPMSC	ARAUCA	212	488	276	130,2%
22	EPMSC	LA MESA	60	133	73	121,7%
23	EPMSC	MANZALES	670	1.468	798	119,1%
24	EPMSC	CAUCASIA	63	137	74	117,5%
25	EPMSC	MONTERIA	840	1.804	964	114,8%
26	EPMSC	TUQUERRES	104	222	118	113,5%
27	CMS-JP	BARRANQUILLA	454	962	508	111,9%
28	EPMSC	SANTANDER DE QUILCHAO	230	487	257	111,7%
29	EPMSC	SINCELEJO	512	1.080	568	110,9%
30	EPMSC	QUIBDO	286	602	316	110,5%

*De acuerdo con el parámetro internacional, cualquier sistema de reclusión o prisión que trabaje bajo condiciones de hacinamiento superiores a 20%, (es decir, 120 personas reclusas por 100 plazas disponibles), se encuentra en estado de “sobrepoblación crítica”.

Y los centros de reclusión con mayor sobrepoblación son:

No	Establecimiento		Capacidad	Población	Sobre población	Índice de hacinamiento
	Denominación	Nombre				
1	EPMSC - ERE	CALI	2.046	5.738	3.692	180,4%
2	COMPLEJO METROPOLITANO	COMEB BOGOTA	5.906	8.373	2.467	41,8%
3	CPMS	BOGOTA	3.081	4.987	1.906	61,9%
4	EPMSC	MEDELLIN	1.869	3.343	1.474	78,9%
5	CPMS - ERE - JP	BUCARAMANGA	1.520	2.767	1.247	82,0%
6	EPMSC	SANTA MARTA	312	1.448	1.136	364,1%
7	EPMSC - ERE- PSM	BARRANQUILLA	640	1.690	1.050	164,1%
8	COMPLEJO	COPEP PEDREGAL	2.542	3.571	1.029	40,5%
9	EPMSC	CARTAGENA	1.386	2.390	1.004	72,4%
10	EPMSC - RM	VILLAVICENCIO	1.003	1.994	991	98,8%
11	EPMCS	MONTERIA	840	1.804	964	114,8%
12	EPAMS - CAS - JP	PALMIRA	1.257	2.211	954	75,9%
13	COMPLEJO METROPOLITANO	COCUC CÚCUTA	2.651	3.589	938	35,4%
14	EPMSC -ERE	VALLEDUPAR	256	1.130	874	341,4%
15	EPMS - ERE- JP	ITAGUI - LA PAZ	328	1.139	811	247,3%
16	EPMSC	MANIZALES	670	1.468	798	119,1%
17	EPMSC - RM	PASTO	568	1.362	794	139,8%
18	RM - PAS - ERE	BOGOTA	1.275	2.049	774	60,7%
19	EPMSC	NEIVA	950	1.724	774	81,5%
20	EPAMS - CAS	COMBITA	2.664	3.418	754	28,3%
21	EPMSC	APARTADO	296	969	673	227,4%
22	EPMSC	ANDES	168	797	629	374,4%
23	EPMSC	SINCELEJO	512	1.080	568	110,9%
24	EPMSC - ERE	PEREIRA	676	1.243	567	83,9%
25	CMS-JP	BARRANQUILLA	454	962	508	111,9%
Subtotal			33.870	61.246	27.376	80,8%
Participación a nivel nacional			42,0%	51,6%	72,0%	

Fuente: GEDIP – Agosto 2018

5. ¿Cuáles son los avances y limitaciones en la elaboración de un plan integral de programas y actividades de resocialización, tendiente a garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país?

Acorde a la Ley 1709 de 2014 , la resocialización es: “...un medio terapéutico” (Ley 1709, art.55)”. Mientras que la Ley 65 de 1993, indica que: “La educación al igual que el trabajo constituye la base fundamental de la resocialización y que la finalidad del tratamiento penitenciario alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario. Finalmente se describe el objetivo del tratamiento, el cual: es preparar al condenado, mediante su resocialización para la vida en libertad y que dicho tratamiento debe realizarse conforme a la dignidad humana y a las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto (Ley 65, arts. 10,94,142,143)”.

Por su parte, la Corte Constitucional establece que:

“El Sistema penitenciario y carcelario de un estado social y democrático de derecho debe propender, fundamentalmente, por la resocialización” puntualiza que al lado de la función retributiva de la pena está la de lograr la resocialización de las personas privadas de la libertad, como principal objetivo de reclusión, además de la disuasión y garantía de no repetición, este último objetivo lo precisa de la siguiente manera: “La resocialización es una de las principales garantías de no repetición para las víctimas y para los derechos de las personas en general (Sentencia 388 de 2013, M.P: María Victoria Calle Correa)”.

Es así como, una de las principales limitaciones en los Establecimiento Penitenciarios es la gran cuota. Es así como, en una población de 118.708 reclusos, solo 78.754 de estos son condenados (INPEC, 2018). Por otro lado, la infraestructura carcelaria dificulta e imposibilita las funciones rehabilitadoras para la población reclusa, pues en palabras de la Defensoría del Pueblo: *“no existan espacios adecuados para las actividades de enseñanza, trabajo, recreación y áreas especiales de visita afectando directamente la reinserción y resocialización de la población privada de la libertad (Defensoría del Pueblo 2015)”.*

Por otro lado, acorde a la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013 (CSS), las medidas son entendidas por la Corte Constitucional como:

“ (...) un juicio de pronóstico de readaptación social, pues dio un nuevo aval a las políticas públicas que permitan un “examen de la personalidad mediante la disciplina, que debería tener claros protocolos de definición, evaluación y redireccionamiento, desde un punto de vista profesional y objetivo sobre la conducta humana (Corte Constitucional. Auto 121 de 2018, FJ 66)” (CSS 2018).

Es así como, la Corte entiende a la resocialización como una *“no desocialización”*. Bajo este concepto, se refiere a la idea de un sistema que promueva la autonomía de la persona y brinde los medios y condiciones adecuadas para que los condenados reformen su autonomía:

“el sistema penal moderno no abandona la idea de resocialización, al contrario, para operar como sistema legítimo debe, dentro de su complejo universo de fines, promoverla y, más allá aún, buscar la no desocialización de la persona. De esta manera, como garantía material del individuo, la función resocializadora promovida por el Estado, encuentra su límite en la autonomía de la persona. Esta función no puede operar a costa de ella. El aspecto negativo de la misma, se convierte entonces en el aspecto decisivo: la idea de resocialización se opone, ante todo, a penas y condiciones de cumplimiento que sean en esencia, por su duración o por sus consecuencias, desocializadoras. El Estado debe brindar los medios y las condiciones para no acentuar la desocialización del penado y posibilitar sus opciones de

socialización. El aspecto positivo encuentra así un límite concreto en la autonomía de la persona: el fin de la socialización, el sentido que a ella se le dé, debe conservarse dentro de la órbita de la autonomía individual, no le corresponde al Estado hacerlo; la socialización no posee contenidos prefijados, fijarlos, hace parte del libre desarrollo de la personalidad humana (CP art. 16) (Sentencia C-261 de 1996, M.P: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO)”.

Cuando una persona es condenada en Colombia ingresa el sistema penitenciario. Este sistema consta de cinco fases. La primera es la fase de observación y diagnóstico, donde al interno se le debe suministrar la información apropiada sobre el Centro al que está ingresando. Es así como se le hace entrega de un reglamento disciplinario interno. A la segunda fase se le conoce como alta seguridad, en esta empiezan las actividades resocializadoras. Luego, se accede a mediana seguridad, en la cual el reo está en un periodo semiabierto, pues ya tuvo que haber desarrollado exitosamente sus actividades de resocialización y tener un buen comportamiento. Para acceder a la misma, una tercera parte de la pena debe haber sido cumplida y en este punto se puede acceder a permisos de salida hasta por setenta y dos horas. La cuarta fase es conocida como mínima seguridad y es un periodo abierto. Para esta etapa cuartas quintas de la parte se deben haber cumplido. Aquí se conceden permisos desde fines de semana hasta por quince días. La última fase coincide con la libertad condicional y se conoce como de confianza. El condenado debe haber cumplido con tres quintas partes de la pena y finalizar su proceso mediante su libertad (Hernández Jiménez N. 2018).

Para el año 2015, el Ministerio de Justicia y Derecho formula los lineamientos para la Política Penitenciaria en Colombia. Es así como, este proyecto tiene dos ejes principales: el primero se basa en el diagnóstico de las condiciones del Sistema Penitenciario y Carcelario, enfocándose principalmente en tres resocialización, enfoque diferencial y beneficios administrativos. Y el segundo, es la elaboración de recomendaciones empíricamente fundamentadas que permiten el desarrollo de lineamientos que fortalezcan la Política Penitenciaria en Colombia. Es así como, esta política se basó en la observación mediante visitas, análisis documentales y entrevistas semi-estructuradas a miembros de la población reclusa y a funcionarios de los establecimientos. De esta manera, se llega a la conclusión que es necesario un sistema progresivo que sea capaz de brindar los lineamientos y acompañamientos necesarios par el retorno del preso a su libertad. Si bien la le define el tratamiento penitenciario acorde a este sistema, actualmente se presentan muchos obstáculos que imposibilitan este tratamiento. Razón por la cual, es deber del Estado eliminarlos y realizar un nuevo planteamiento respecto a los cambios de fases, pues estos no pueden ser entendidos como privilegios y de esta manera perder su carácter de garantía.

A pesar del crecimiento de los programas de resocialización, diversos problemas se enfrentan para ponerlos en práctica. Por un lado, la enorme cantidad de la población penitenciaria hace que aun facilitando el acceso a estos sistemas se mantengan altos índices de hacinamiento.

Por otro lado, y aún más preocupante, es que la lentitud de los organismos judiciales para dictar sentencia y resolver recursos, impiden el ingreso rápido de los condenados en los programas de tratamiento penitenciario, pues sólo pueden ingresar en estos una vez tienen una sentencia en firme en su contra. Esto conlleva que la apelación de providencias se convierta en una carga para las PPL que, por ejercer su derecho a la doble instancia, pueden ver perjudicado su avance en las fases del tratamiento penitenciario.

6. ¿Cuáles son los resultados del seguimiento a la reincidencia y los planes para contrarrestarla?

Por reincidencia se hace referencia a las persona que habiendo cumplido su condena y en condiciones de libertad, vuelven a cometer nuevos delitos, razón por la cual ingresan nuevamente a un Centro Penitenciario y al Sistema Carcelario Colombiano (INPEC 2018). De la mano con lo anterior, la Fundación Ideas para la Paz determina que por reincidencia se debe hacer alusión a una recaída del comportamiento criminal. Acorde al informe realizado por esta Fundación: *“en Colombia no existen cifras claras para determinar los alcances reales de esta problemática o en qué estado se encuentra en el país (El Espectador 2018)”*. Es así como esta Fundación llega a la conclusión de que en Colombia no existe una única forma para medir la reincidencia, pues debido a la falta de información y disonancia institucional se genera más de una interpretación posible (FIP 2018). Así bien, acorde a este informe la reincidencia más frecuente se presenta en los delitos de hurtos y fabricación y porte de armas (FIP 2018).

Por otro lado, el informe realizado por el INPEC en enero de presente año, concluye que la población reincidente se conforma de la siguiente forma: de un total de 20.213 personas, se encuentran en intramuros el 76,2% (15.401), en domiciliaria 21,3% (4.314) y vigilancia electrónica 2,5% (498). Según el sexo, la población reincidente se distribuyó 92,9% (18.784) hombres y 7,1% (1.429) mujeres. Los porcentajes de población reincidente representan, respectivamente, un 19,6% (intramural), 13,4% (domiciliaria) y 12,8% (vigilancia electrónica), del total de la población supervisada en cada una de estas modalidades (INPEC 2018):

Tabla 47. Población reclusa reincidente

Regional	Intramural			Domiciliaria			Vigilancia Electronica			Total reincidentes			
	H	M	Subtotal	H	M	Subtotal	H	M	Subtotal	H	M	Total	Participación
Central	5.650	324	5.974	1.009	164	1.173	219	19	238	6.878	507	7.385	36,5%
Occidente	2.581	145	2.726	813	99	912	27	7	34	3.421	251	3.672	18,2%
Norte	1.216	29	1.245	588	64	652	65	4	69	1.869	97	1.966	9,7%
Oriente	1.261	63	1.324	441	45	486	28	2	30	1.730	110	1.840	9,1%
Noroeste	1.861	152	2.013	512	70	582	80		80	2.453	222	2.675	13,2%
Viejo Caldas	1.959	160	2.119	430	79	509	44	3	47	2.433	242	2.675	13,2%
Total	14.528	873	15.401	3.793	521	4.314	463	35	498	18.784	1.429	20.213	100,0%
Participación reincidentes por ubicación reclusos	94,3%	5,7%	100,0%	87,9%	12,1%	100,0%	93,0%	7,0%	100,0%	92,9%	7,1%	100,0%	100,0%
	76,2%			21,3%			2,5%			100,0%			
Participación reincidentes/población condenada	19,6%			13,4%			12,8%			17,7%			

Fuente: SISIPPEC – Enero 2018

Gráfica 15. Población reincidente vs población condenada, 2012 - 2018



Fuente: SISIPPEC – Enero 2018 – Años anteriores a 2018, fecha de corte 31 de diciembre.

De esta manera, se llega a la conclusión de que la reincidencia causa problemáticas como la constante afectación de las víctimas, la pérdida de confianza en el sistema de justicia, sentimientos de inseguridad respecto al retorno a su comunidad por parte del delincuente, percepciones de bajos riesgos por sanciones, sobrecarga, sobrecostos y altas demandas de investigaciones para la policía, sobrecostos para el Sistema Penitenciario, ciclos fallidos integración social (FIP 2018). Es así como, se llega a la conclusión que la altas tasas de reincidencia se deben a la incapacidad el Estado colombiano de reintegrar a los delincuentes que ya han pagado su condena, sin embargo en su libertad cuentan con pocas opciones de acompañamiento.

Por último, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Justicia y del Derecho lanzaron la estrategia “Segundas Oportunidades” del año 2017, enfocada en brindar reinserciones laborales y sociales a la población carcelaria y pospenada del país (DNP 2017). Este plan se basa en el CONPES 3828, mediante el cual se determina la política penitenciaria y carcelaria en Colombia del año 2015. Con el mismo, se busca contribuir a la disminución

de los niveles de violencia, pues la reincidencia está directamente relacionada con estos. También, la política incluye la asistencia laboral, un acompañamiento para reconstruir el tejido familiar y un apoyo para la reintegración en la convivencia residencial del ex preso. Finalmente, la política abarca la visión integral que incluye asistencia laboral y apoyo para la reintegración familiar.

7. ¿Cómo se atienden las necesidades particulares de las personas que integran grupos poblacionales de especial protección que se encuentran privados de la libertad, por ejemplo, las mujeres gestantes, las internas con hijos en la prisión, los adultos mayores y la población LGBTI?

Como se expone en el informe de Colombia Diversa (2015), la situación de derechos humanos de la población LGBTI históricamente se ha caracterizado por ser poco documentada. Razón de lo anterior es la confianza nula de este tipo de población en la denuncia, debido a las inexistentes garantías que el ordenamiento les ha ofrecido. Entre los problemas que se señalan en el informe se encuentran los factores y contextos relacionados con la discriminación sufrida por la población LGBTI privada de la libertad (como los estereotipos, las manifestaciones públicas de afecto, las relaciones de parejas de población LGBTI y el trabajo sexual), los problemas relacionados con las visitas íntima, las violaciones al derecho a la salud y a la integridad personal de las personas trans, las formas de violencia contra la población LGBTI (como el uso arbitrario del confinamiento solitario, los espacios segregados para la población LGBTI y el uso excesivo de la fuerza por parte del cuerpo de custodia y vigilancia) y el desconocimiento de las identidades diversas por parte de los establecimientos de reclusión.

Como respuesta a los problemas resaltados en dicho informe y para cumplir con los mandatos legales impuestos (por las órdenes de la Corte Constitucional y por el Código penitenciario y carcelario, entre otros) el Director General del INPEC expidió la Resolución No. 006349 del 19 de diciembre de 2016, que expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional-ERON a cargo del INPEC. Este Reglamento resalta la concepción normativa del principio del enfoque diferencial. Dicho principio responde a las necesidades particulares de la población de especial protección constitucional privada de la libertad. Entre los artículos que propenden por la protección a la mencionada población se encuentra: las disposiciones preliminares, el artículo 25, parágrafo 1º; artículo 36, parágrafo 2º; artículo 49; artículo 68; artículo 71; artículo 87, parágrafo 1º y; el artículo 121, parágrafo 1º y 2º.

Ahora bien, de los informes estadísticos del INPEC de enero a agosto del año en curso se puede afirmar que en todos ellos se encuentra identificada la población de etnias, afrocolombianos auto-reconocidos, internos de la tercera edad, madres lactantes y gestantes y, finalmente, la población discapacitada. Sin embargo, estas cifras no permiten identificar

los mecanismos y las estrategias que han sido implementadas en los diferentes establecimientos de reclusión para atender las necesidades especiales de dicha población reconocida. A manera de ejemplo, de los datos poblacionales no se puede afirmar que las madres lactantes y gestantes se encuentran en las condiciones necesarias para cuidar, criar y proteger a sus hijos. Tampoco es posible afirmar lo mismo de las etnias, de los afrocolombianos reconocidos, de la población discapacitada o de la población de la tercera edad. Adicionalmente, de estos datos estadísticos no se diferencia como grupo de especial protección a la población LGBTI.

Finalmente, de los documentos Diagnóstico General sobre los Derechos Humanos preparados por el INPEC para la Regional Central y la Regional Oriente –para el año 2016–, solo se encuentran datos relacionados con el hacinamiento y la situación jurídica de la población reclusa de los establecimientos de reclusión parte de dichas Regionales. De los casos de vulneración de Derechos Humanos reconocidos en dichos informes sólo se atienden a problemáticas relacionadas con: la falta de atención en salud, el abuso de autoridad, los trámites jurídicos y administrativos, problemas de alimentación, seguridad, problemas de salubridad, solicitudes de intervención institucional y solicitudes de información. Nuevamente, existe un subregistro de los casos de vulneración de los Derechos Humanos a la población LGBTI, en tanto no se encuentra el enfoque diferencial que el marco normativo abandera.

III. Estado de los cuatro bastiones del seguimiento.

- 1. Teniendo en cuenta que se entregaron 237 normas técnicas de la vida en reclusión y alrededor de 1200 indicadores y validadores consolidados por el Ministerio de Justicia y del Derecho y por la Defensoría del Pueblo, ¿En la actualidad se cuenta con información disponible para la medición de los indicadores? ¿Quién es la autoridad responsable de recoger la información? ¿Cuál es el cronograma para levantar tal información en los 135 centros de reclusión del orden nacional? ¿Cómo se le dará cumplimiento a las normas técnicas al interior de los establecimientos?**

Con relación al seguimiento del ECI, la Sentencia T-388 de 2013 estableció que: *“la Defensoría del Pueblo, junto con la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, acordarán con el Gobierno la manera como se acompañara y hará seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas”*. A raíz de lo anterior, se ordenó al Ministerio Público y a la Contraloría General de la República observar cumplimiento de lo ordenado por la Corte. Luego, en a través de la Sentencia T-762 de 2015 se delegó el seguimiento de sobre el ECI en el “Grupo Líder”, a cargo de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la

República (DAPRE), quien es el puente interinstitucional frente a los actores que intervienen en este asunto.

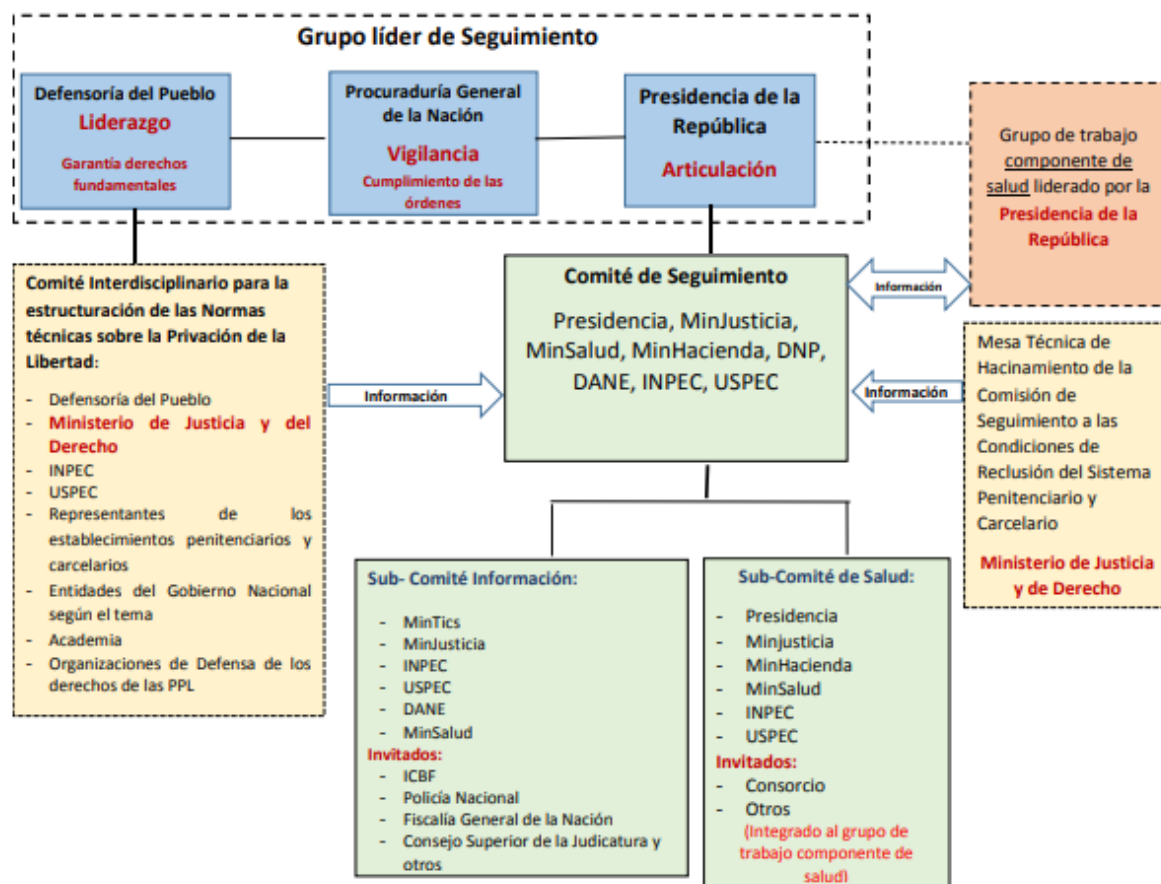
Con la creación de la Sala Especial de Seguimiento al ECI penitenciario y carcelario en junio de 2017, se reorientó la estrategia de seguimiento al ECI y se ordenó que las actividades del DAPRE se potencien a través de la página web: www.politicacriminal.gov.co, en la que también se encuentran los pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

2. ¿En la actualidad se cuenta con información disponible para la medición de los indicadores?

No, según lo informa el tercer Informe Semestral del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario de junio 8 de 2018, aun no se posee información precisa para la medición de dichos estándares. Esto, debido a que lo exigido por la orden 10 de la sentencia T-762 de 2015 implica 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 (Informe Semestral del Gobierno Nacional, 2018)

ESQUEMA PARA EL SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE LA SENTENCIA T-762/2015



Como se puede observar, la recolección de la información y la medición de los datos relacionados en los estándares y normas técnicas de la vida en reclusión no competen a una sola institución del Estado. Por tal razón, la información disponible no está actualizada, está incompleta o en otros casos es inexistente. Por ejemplo, solamente existen datos consolidados del Establecimiento Carcelario Bogotá La Modelo a partir de julio de 2015 por lo que se “*dificulta el análisis de los avances en el cumplimiento de las órdenes en relación con periodos anteriores, incluso en fechas posteriores a la publicación de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015*” (Grupo de prisiones Universidad de los Andes, 2018)

3. ¿Cuál es el cronograma para levantar tal información en los 135 centros de reclusión del orden nacional?

En el último informe, elaborado por el Gobierno Nacional y publicado en la página www.politicacriminal.gov.co con fecha 8 de junio de 2018, se establece el siguiente cronograma para la entrega de productos a la Corte Constitucional frente a las 237 normas técnicas de la vida en reclusión:

Fechas	Actividad
Miércoles 8 de agosto de 2018	Entrega de los indicadores y validadores de medición de las normas técnicas de vida en 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 ejes temáticos definidos por la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018.

4. ¿Cómo se le dará cumplimiento a las normas técnicas al interior de los establecimientos?

En los cuatro informes presentados por el Gobierno Nacional, no se establecen estas facultades. Se menciona al Ministerio de Salud, al Ministerio de Justicia, a la USPEC como entidades que aseguran el cumplimiento de cada área de competencia (derecho a la salud, espacio mínimo en las celdas, etc.) pero no se menciona un procedimiento específico que permita afirmar con certeza cómo se garantizará la observancia de las normas técnicas al interior de los establecimientos ni la forma en que se hará seguimiento a dicho cumplimiento.

5. ¿Cómo se ha avanzado en la asignación de presupuesto, los responsables y las fechas para cumplir con la primera medición de la línea base?

Según el informe semestral del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario rendido en Junio 8 de 2018, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho definieron un cronograma para la construcción de

indicadores y levantamiento de la línea base según el cual el miércoles 8 de Agosto de 2018 se debía hacer entrega de los indicadores y validadores de medición de las normas técnicas de vida reclusión de los 6 ejes temáticos definidos por la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018. Asimismo, establece el calendario que el 3 de junio de 2019 se deberán entregar 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 en el Auto mencionado.

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:

1. 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.
2. 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.
3. 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.

6. ¿De qué forma se articulará la línea base con los mínimos constitucionalmente asegurables señalados en el Auto 121 de 2018?

La Corte Constitucional ha sido enfática en sentencia T-762 de 2015 y Auto 121 de 2018, que para conocer los avances o rezagos en la superación del ECI, es necesario contar indicadores que permitan determinar el goce efectivo de los derechos de la PPL. Lo anterior implica:

“(i) estructurar una base de datos y un Sistema de Información que recoja la información relevante a toda la política criminal [60] ; (ii) la configuración de la norma técnica sobre privación de la libertad en Colombia [61] ; (iii) la consolidación de una línea base [62] ; y (iv) la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos” (Corte Constitucional, Auto 121 de 2018)

Esta orden de la Corte Constitucional ordena un ejercicio de seguimiento por indicadores que hasta ahora el Gobierno Nacional no ha logrado implementar completamente. En contraste, el Gobierno presenta resultados de gestión para cumplir con las órdenes de la Corte Constitucional, sin que exista una medición por indicadores o una medición cuantitativa que permita establecer el avance en la superación de la ECI.

Los indicadores de derechos tienen como objetivo primario evaluar el compromiso para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos y por otro lado la capacidad de los titulares para hacer exigibles esos derechos a las autoridades correspondientes⁴. Para ello un sistema de indicadores debe tener dos elementos básicos: “Un marco conceptual que da sentido al indicador y unos estándares que son la expresión de criterios valorativos que califican la medida que proporciona el indicador desde un punto de vista técnico, político, económico, jurídico o ético, o en general, de una rama del saber del humano. Por eso, la “objetividad” del indicador debe buscarse en la calidad científica de la medición” (Sarmiento, 2008). El marco conceptual entonces permite definir el núcleo de cada derecho y sus atributos mínimos inviolables y los estándares, al ser juicios de valor son construidos de acuerdo con cada disciplina y contexto, y su legitimidad está dada en cuanto sea colectivamente generado y aceptado.

En general, producto del ejercicio en la elaboración de los indicadores de derechos humanos por parte de distintas organizaciones internacionales, Estados y sociedad civil, se han identificado diferentes tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados. Los de proceso son los orientadores para determinar la implementación de la política pública sus fortalezas o sus falencias, y los que permiten también generar procesos de rendición de cuentas y la realización progresiva de los derechos vulnerados. Los de resultados reflejan los logros en el goce efectivo de derechos en un determinado contexto, así mismo, constituyen un medio para la racionalización y el impacto de los procesos y los recursos económicos, técnicos y humanos en términos de eficacia y eficiencia. Por esta razón no pueden ser solo cuantitativos sino también cualitativos y deben en todo caso contener el enfoque de derechos. En este orden, los indicadores de resultado deben formularse con base en normas técnicas que dan cuenta de un objetivo orientado a la superación de las causas que han generado la vulneración de los derechos de la población privada de la libertad de acuerdo con el contenido de cada derecho.

Para cumplir con estos objetivos, el primer avance a rescatar para estos efectos es la consolidación de unas normas técnicas de reclusión, los cuales abordan los seis ejes temáticos esbozados por la Corte en el Auto 121 de 2018. Así las cosas, fueron en total 237 normas técnicas expedidas, que, si bien el informe menciona sucintamente, generan por primera vez un criterio técnico para reorganizar todo el tratamiento penitenciario en condiciones de dignidad para las personas privadas de la libertad.

A pesar de que el avance en la coordinación de un primer diseño de normas técnicas de reclusión es un esfuerzo loable, el análisis con indicadores de estructura, proceso y resultado que son propuestos por la Corte Constitucional no se ve reflejado en estas normas técnicas.

⁴ Para un análisis completo de los indicadores que se deben medir en el sistema penitenciario y carcelario, de acuerdo a lo ordenado por la Corte Constitucional, véase: Libardo Ariza, Manuel Iturralde et al (2016). Informe de Línea Base de Indicadores para el Sistema Penitenciario y Carcelario. Proyecto de Apoyo Institucional al Sistema Penal colombiano FORSISPEN, DCI-ALA/2010/343-899.

De esta manera se corre el riesgo que los futuros indicadores no cumplan con su objetivo de ayudar a formular acciones que permitan el cumplimiento del núcleo esencial del derecho y que por el contrario terminen generando sesgos, subjetividades frente a la medición y siendo lesivos para los derechos.

Si bien el ejercicio en la elaboración de las normas técnicas no ha concluido y la construcción de indicadores aún está en desarrollo, es importante que de acuerdo con lo anterior se consideren las siguientes recomendaciones:

a. La norma técnica no sea el único referente para determinar el cumplimiento de los indicadores sino que su marco conceptual sea igualmente definido para la incorporación de un enfoque de derechos.

b. Es necesario que se construyan indicadores de proceso en cada uno de los pilares que permitan ir midiendo la eliminación de las barreras identificadas por el Ministerio de Justicia y las autoridades penitenciarias.

c. Los indicadores no pueden ser solo cuantitativos sino también deben existir indicadores cualitativos. Lo anterior implica culminar el ejercicio de realizar una encuesta nacional a la PPL que mida aspectos cualitativos de la vida en prisión.

d. Es necesario que se incluya el enfoque diferencial, pues de lo contrario los indicadores serán limitados en materia de cumplimiento del goce efectivo de derechos especialmente con la población de especial protección constitucional. Para ello es necesario identificar los patrones socialmente impuestos y que impiden el goce efectivo de derechos de la población.

e. Es necesario que se elaboren normas técnicas que hagan referencia a la población postpenada y el acceso a los programas de preparación para la libertad.

7. ¿Cómo se relaciona el sistema de información planeado con los mínimos constitucionalmente asegurables y con los demás presupuestos del seguimiento (las normas técnicas, los indicadores y la línea base)? ¿Cuál es la capacidad institucional para que, efectivamente, se cuente con las bases de datos interoperables? ¿Cuáles son los obstáculos en esta tarea y las medidas previstas para superarlos? ¿Cuáles son los avances en los componentes del sistema de información?

La Corte resalta que el propósito de crear un sistema de información es “alcanzar niveles de precisión que permitan estructurar estadísticas generales, identificar avances, retrocesos y dificultades en la ejecución de la política criminal”. En esta medida, la información referida debe comprender las etapas por las cuales pasa cada una de las personas privadas de la libertad: el ingreso, la estancia en el establecimiento penitenciario, con todas sus eventualidades, y la vida posterior en libertad.

Igualmente, mediante la Sentencia T-388 de 2013, la Corte Constitucional estableció que dentro del marco de las políticas públicas carcelarias es indispensable la existencia de un sistema de información adecuado, pues sin él resulta “(...) imposible analizar correctamente un problema de política pública, estructurarlo y enfrentarlo”. En ese sentido, la Corte consideró que sin una información suficiente no es posible determinar la dimensión de los problemas y conflictos a intervenir, ni los recursos que deben destinarse para ello. Por esta razón, la Corte afirmó que las fallas de información son predicables de la política criminal, no sólo de la política carcelaria. Los problemas de información entre la Fiscalía y los jueces penales, como se dijo, han llevado a que una persona sea condenada ausente de su juicio, sin posibilidad de defenderse. Éstas barreras y obstáculos deben ser removidos.

En efecto, en la providencia mencionada, la Procuraduría General de la Nación resaltó que “(...) existen graves problemas de información acerca de la población reclusa en general y en las estaciones de policía en particular”. Al respecto, afirmó que se desconocen los datos precisos sobre el número de personas detenidas en estaciones de policía, y se cuentan con censos inexactos que inducen al error “(...) cuando se pretende calcular, por ejemplo, el porcentaje de la población carcelaria que recibe algún tipo de atención especial o que carece de la misma”. Ante este panorama, la Procuraduría recomendó desarrollar e implementar una política pública sólida a partir del carácter preventivo, en atención al objetivo esencial de resocialización del encierro.

En esta medida, el Gobierno Nacional, en el informe sobre el ECI del sistema penitenciario y carcelario publicado el 8 de junio, demuestra que es consciente de la necesidad de que exista un sistema de información unificado, serio y confiable sobre Política Criminal. En el informe el Gobierno menciona que el proceso de automatización y estandarización del intercambio de información ha sido dividido en tres fases o estados. El estado número uno, el cual ya culminó, consistió en el intercambio manual de información de los datos requeridos por parte de las diferentes entidades y posterior consolidación. El estado número 2, correspondiente a la elaboración de una base de datos centralizada y consolidación del componente estadístico, se adelantó el presente año. El estado número tres, de acuerdo con el informe, consta de la adquisición de datos desde otros sistemas misionales mediante procesos de intercambio de información automatizados denominados como interoperabilidad. La transición al estado tres está contemplada para el año 2019.

El informe del Gobierno no permite evidenciar un verdadero avance en la estrategia de superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria en Colombia. Si bien se observa un adelanto respecto al componente estadístico —atendiendo al contenido expuesto en las versiones 2.1 y 2.2 del SIPC— los reportes sugeridos no son suficientes para contar con un sistema de información óptimo para la formulación y ejecución armónica de la política criminal. Las versiones del SIPC presentadas por el Gobierno incluyen una biblioteca con estudios acerca de fenómenos criminales y estudios históricos. Sin embargo, las descripciones presentadas son demasiado abstractas y no hay una referencia detallada de qué información va a ser publicada.

Por otro lado, en el informe no se hace ninguna mención respecto a datos que permitan individualizar a los condenados o sindicados. Actualmente, en el registro de la página del INPEC únicamente es posible consultar el estado de ingreso, situación jurídica y establecimiento a cargo de la persona privada de la libertad. Mientras que no es posible consultar datos importantes como la fecha en que la persona recobrará la libertad, condiciones médicas especiales, información asociada a solicitudes de redención, sustitución de pena o de libertad condicional. Asimismo, en la página de JEPMS de la Rama Judicial, no hay información relativa acerca de los datos mencionados y en muchas ocasiones la información que aparece en la Rama Judicial no es consistente con la realidad fáctica. Por consiguiente, es fundamental que el Gobierno trabaje para que las bases de datos sean certeras y actualizadas.

De igual manera, la información existente resulta precaria en cuanto al problema de la violencia y las agresiones al interior de la prisión, a pesar de que es uno de los asuntos de mayor urgencia e importancia a ser atendidos. La precariedad en la información en cuanto a este tema representa una gran dificultad para conocer la dimensión real del problema, de cara a establecer las soluciones adecuadas para el mismo.

Las actuaciones del Estado deben ser dirigidas de acuerdo a los principios de publicidad y de transparencia. Así, la falta información o la falta de confiabilidad y credibilidad de la información existente representa un problema grave dentro de toda política pública, en tanto sin datos existentes y/o confiables no es posible realizar un diagnóstico adecuado del estado de cosas actual del sistema penitenciario y carcelario, ni proponer medidas y soluciones para enfrentar la crisis. En la sentencia T-388 de 2013, la Corte estableció que debido a la importancia social del castigo penal es evidente la necesidad de que exista transparencia y claridad en la información acerca de la privación de la libertad como castigo. En esa medida, la Corte resaltó que la existencia de la información se consagra como un presupuesto constitucional básico de obligatorio cumplimiento para la protección y el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Por último, en cuanto a los sistemas de información, en la providencia en cuestión la Comisión Asesora de Política Criminal estableció que deben reformarse los sistemas de información para mejorar la estructura de la política criminal en materia carcelaria. La Comisión advirtió que a pesar de que se han presentado avances por parte del Sistema Penal Acusatorio administrado por la Fiscalía General de la Nación en cuanto a la noticia criminal incorporada por la Policía Judicial en relación con las actuaciones propias del proceso penal a cargo de la Fiscalía, “[los] sistemas de información de la justicia penal se encuentran desarticulados, por lo que es imposible realizar un análisis de flujos en el sistema.” Asimismo, la Comisión encontró que “(...) aún se encuentran desarticuladas las actuaciones de los jueces y el INPEC.”

Con el fin de lograr una mayor articulación entre los sistemas de información en la justicia penal, la Corte consideró que es indispensable que el sistema penitenciario y carcelario cuente con información completa, clara, confiable y actualizada en cuanto a los siguientes tres aspectos: (i) El nivel de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas reclusas en establecimientos carcelarios, con base en los indicadores de goce efectivo del derecho y el grado de cumplimiento real y efectivo de las obligaciones derivadas de los derechos fundamentales “(...) a la vida, la dignidad, la integridad personal o las libertades sexuales, (...)”; (ii) Información cuantitativa y cualitativa acerca de las capacidades del Sistema en cuanto a la disponibilidad de recursos institucionales del Estado para actuar a través de procedimientos, marcos normativos y regulatorios, metodologías y acciones concretas “(...) para resolver los asuntos de su competencia (cantidad de instituciones, procedimientos, estado de la infraestructura, nivel de formación de la guardia, etc.)”; y (iii) Información suficiente acerca del contexto financiero básico en cuanto a los costos y cargas del sistema, los recursos y las fuentes disponibles actualmente y a largo plazo, con el fin de garantizar la progresividad y efectividad de los derechos de las personas reclusas y/o privadas de la libertad.

De acuerdo a la Guía para la investigación criminológica en el Observatorio del Delito de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, la labor de analizar el delito es asignada al CICRI (Centros de Investigaciones Criminológicas) en el que el trabajo (...) de los analistas se limita a la inserción, conteo y clasificación de los delitos que ocurren; es decir, la inserción de los registros delictivos, contravencionales y operativos en el SIEDCO y a la extracción de la base de datos mediante la herramienta *business objects* de los delitos de alto impacto social y la actividad operativa relevante para ser presentada ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales y de policía (INTERPOL, 2010).

En este documento se destaca la importancia de los productos estadísticos y las bases de datos elaboradas por los CICRI, al ser solicitados por las instituciones públicas y privadas y al contar con información que se encuentra en armonía con los principios de publicidad y gratuidad. En este sentido, el CICRI ha avanzado en el seguimiento del delito en Colombia a

través de la creación de bases de datos y la administración de las mismas. Al respecto, la Revista Criminalidad ha avanzado en la investigación criminológica al incursionar en nuevas metodologías, técnicas y herramientas para el estudio de la criminalidad y la comprensión hermenéutica del delito. Adicionalmente, desde el 2008, con la creación del Observatorio del Delito:

“como un grupo de análisis e investigación criminológica de la DIJIN, apoyado por un software que permite el cruce de variables de información y análisis espacial del delito, conectado igualmente con todos los Departamentos de Policía del país, y con la responsabilidad en la conformación y coordinación de la Red Nacional de Observatorios del Delito”.

Igualmente, el grupo cuenta con un grupo de trabajo especializado en distintas disciplinas y técnicas dirigidas al análisis de las condiciones multicausales y factoriales de la criminalidad, a través de la aplicación del método científico y la consolidación de alianzas con entidades, grupos y otros organismos estatales (2010,p.8). De igual forma, “(...) se requiere la creación del Observatorio del Delito en las Seccionales de Investigación Criminal, a fin de realizar estas funciones en el ámbito local”.

No obstante, pese a que estos avances son prometedores, es menester que el Gobierno haga un estudio adecuado de los recursos disponibles para la consolidación de esta iniciativa frente a la información sobre la situación y condiciones de las personas reclusas en establecimientos carcelarios, así como un estudio adecuado acerca del impacto y efectividad de estos mecanismos en la práctica teniendo en cuenta la actual desarticulación en la información entre las bases de datos existentes, y la excesiva abstracción en la misma como un problema para identificar y evaluar las condiciones individuales de las personas reclusas.

Ahora bien, según el informe semestral del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario rendido en Junio 8 de 2018 son necesarios tres componentes para contar con una efectiva base de datos interoperable;

- a. 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).
- b. 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*).

- c. 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.

De acuerdo con el informe rendido por el gobierno para la Corte Constitucional (Junio 2018) se deben superar ciertos desafíos que se expondrán a continuación para garantizar el desarrollo del SIPC, sobre los cuales es deseable contar con directivas, instrumentos jurídicos y/o priorización de recursos:

- a. 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. Asimismo, los requerimientos para el SIPC no se agotan con los reportes públicos y 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.
- b. El segundo punto que presenta un desafío según el informe del Gobierno es que 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
- c. 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.

8. ¿Cuál es la autoridad encargada de consolidar el sistema de información ordenado en la Sentencia T-762 de 2015?

De acuerdo con las órdenes que impartió la Corte Constitucional, en la sentencia T-762 de 2015, corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho estructurar una base de datos y un Sistema de Información fuerte que recoja la información relevante a toda la política criminal.

9. ¿Con qué periodicidad se actualiza la información sobre la capacidad de los establecimientos de reclusión?

Según el informe de estadísticas históricas del 31 de Agosto de 2018 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario la información sobre la capacidad de los establecimientos de reclusión se actualiza mensualmente y es registrado en un reporte mensual.

10. ¿De qué manera esta información es utilizada por las autoridades penitenciarias para la toma de decisiones, por ejemplo, acerca de los traslados de personas o cierres de pabellones?

Esta información, según el artículo 75 del código penitenciario y carcelario debe ser utilizada por el director del establecimiento carcelario para tomar decisiones acerca del traslado de reclusos basándose en los cupos carcelarios y el índice de hacinamiento del establecimiento, asimismo lo establece el parágrafo de la citada norma, Por otro lado, el director del centro penitenciario debe tomar la decisión haciendo caso a la sentencia T-127 de 2015 que establece que debido a que el derecho al núcleo familiar del interno es de carácter fundamental, la proximidad familiar también es una causal para pedir el traslado del recluso.

11. ¿Existe información diferencial sobre la población privada de la libertad?

En el último informe de series históricas del 31 de agosto de 2018, es posible identificar que el INPEC hace una diferenciación en la información rendida bajo tres enfoques diferentes. Primero divide la información en el consolidado de la población de internos en establecimientos de reclusión y regionales, conforme a la capacidad y a la población que permite identificar el índice de hacinamiento. Luego, presenta un consolidado de la población de internos en establecimientos de reclusión y regionales según su situación jurídica, es decir si son sindicados o condenados. Por último, expone una diferenciación de sexo entre la población femenina y masculina. En todo el contenido presentado, el INPEC lo divide por año (desde el 2013 hasta el 2018) y cada año lo divide por mes, con el fin de tener más claridad y poder notar los cambios en las cifras expuestas.

Ahora bien, como es bien sabido, hay grupos de personas que son vulnerables de conformidad con las características que los reviste y por lo tanto, merecen una protección especial por parte del Estado. Dentro de este grupo se encuentra la población LGBTI, las mujeres, las personas de diferentes grupos étnicos, las personas con algún tipo de discapacidad, entre otros. Así bien, se ha enfatizado, incluso las Naciones Unidas ha pronunciado que, el enfoque diferencial se concentra en la necesidad de reconocer de qué

manera una situación parecida puede afectar de diferentes formas a varios grupos de poblaciones que se diferencian por diversas circunstancias. Por consiguiente, para la discusión actual, la situación en común de todos los grupos es la privación de la libertad, y son muchos los grupos vulnerados que se encuentran ante esta misma situación. Por eso, es fundamental que se identifiquen sus necesidades específicas, de cada grupo en particular, y para ello, debe haber una información diferencial más específica sobre la población privada de la libertad que la anteriormente explicada. El Gobierno Nacional menciona en algunos de sus informes a las personas LGBTI y las personas indígenas privadas de la libertad. No obstante, los informes que brinda el INPEC mensualmente no contienen todavía una explícita diferenciación de ninguno de los grupos mencionados – solamente incluye a las mujeres en éstos – y por lo tanto, las necesidades específicas de cada uno de ellos no están siendo debidamente protegidas por el Estado como debe ser.

IV. Coherencia en la política criminal:

La Sentencia T-762 de 2015 señaló que “la ausencia de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente, ha contribuido a ahondar la crisis en el Sistema Penitenciario y Carcelario” y, en consecuencia, propuso el estándar constitucional mínimo que debe cumplir la política criminal para respetar los derechos humanos y constitucionales

- 1. ¿Cuál ha sido el aporte del Consejo Superior de Política Criminal a la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente y enmarcada constitucionalmente? Señale si existen barreras en la efectividad del Consejo Superior de Política Criminal y, de ser así, cómo se podrían superar.**

Son dos los instrumentos jurídicos que delimitan el campo de acción del Consejo Superior de Política Criminal (CSPC). Por una parte, el artículo 167 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014 define su composición y funciones, las cuales son principalmente tres: i) asesorar al Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal; ii) aprobar el Plan Nacional de Política Criminal; y, iii) presentar concepto previo no vinculante sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo que en materia penal cursan en el Congreso de la República.

Posteriormente, el Decreto 2055 de 2014 le asigna al Consejo Superior de Política Criminal funciones relacionadas principalmente con la asesoría a las autoridades competentes en el proceso de la política criminal, entre otras de revisión del estado del sistema penitenciario y carcelario (artículo 3). En el marco de estas funciones, el Consejo ha consolidado su aporte en diferentes frentes planteados por la normatividad enunciada (Ámbito Jurídico, 2014). A

continuación se presentan los principales aportes para, a manera de conclusión, anotar algunas barreras en la efectividad del CSPC.

De conformidad con el informe del CSPC del 2018, en el periodo 2014-2018 pueden identificarse varias acciones concretas que sirven como apoyo a la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente y enmarcada constitucionalmente: (1) elaboración de conceptos de iniciativas legislativas y otros temas de interés político-criminal; (2) lineamientos consolidados; (3) incidencia de los conceptos emitidos; (4) aprobación de otros documentos; (5) relevancia de la sesiones 2016-2017; (6) alcance del Comité Técnico y (7) la Comisión Asesora; (8) particularidades del Proyecto de ley 014 de 2017 Senado “Fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia”; y (9) Plan Nacional de Política Criminal. Finalmente, se complementará el análisis con unas anotaciones finales sobre (10) estancamientos o retrocesos en la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos, y enmarcada constitucionalmente.

Sobre la (1) elaboración de conceptos de iniciativas legislativas y otros temas de interés político-criminal, a la fecha el CSPC ha emitido a la fecha ciento un (101) conceptos sobre diferentes iniciativas legislativas –proyectos de ley, de acto legislativo, de ley estatutaria o articulados sin radicar-, que ascienden a ciento ocho (108), y dos (2) correspondiente a conceptos relacionados con normas y procedimientos vigentes. En este punto, vale la pena hacer dos anotaciones importantes: (i) de las ciento ocho (108) iniciativas, veinte (20) se sancionaron como ley y una (1) adicional fue objetada, es decir, el 19,3% cumplieron con todo el trámite legislativo; y (ii) de estas veintiún (21), diez (10) contaron con concepto favorable del Consejo.

En cuanto a los (2) lineamientos del CSPC, son doce (12) las recomendaciones creadas a la fecha:

- a. A pesar de la consistencia normativa de una iniciativa de reforma del sistema penal, es necesario que esta desarrolle una estrategia político-criminal razonable, coherente y deseable.
- b. El sistema penal necesita diferenciar la reacción punitiva de acuerdo con la lesividad de las conductas punibles, lo que debe conducir a la proporcionalidad de la sanción asignada, respecto al bien jurídico tutelado.
- c. Las decisiones legislativas requieren advertir las condiciones necesarias para el funcionamiento de las nuevas medidas o estrategias que modifican el

sistema penal. En este sentido, se recomienda, no crear nuevas instancias de articulación y coordinación, más aún, cuando se carezca de suficiente evidencia que acredite la necesidad de su creación y la falta de competencia de las ya existentes.

- d. La creación de nuevas fórmulas de uso del poder punitivo estatal requiere que sea coherente con la sistemática diseñada por el estatuto penal, así como con las garantías y principios penales y, claro está, con la Constitución, todo con el propósito de evitar desarreglos y, en general, usos meramente expresivos de las normas penales.
- e. En la selección de los medios de intervención sobre un problema de política criminal es necesario que estén vinculados estrechamente con la definición del mismo y con su superación. Esta recomendación está vinculada con el lineamiento número 1, pero profundiza en la formulación de las estrategias desde el enfoque de las políticas públicas y del uso del derecho penal a partir del principio de mínima intervención y ultima ratio.
- f. Regla democrática de ampliación punitiva: en los casos de aumentos de penas posteriores a la criminalización primaria inicial, el legislador debate y argumenta por qué no sirve la fijación actual y por qué ha de ser aumentada, de tal modo que en el Derecho penal de un Estado democrático no haya márgenes de castigo carentes de justificación.
- g. Relacionada con la anterior, en las exposiciones de motivos de los proyectos de ley o de actos legislativos, debe presentarse un diagnóstico sobre el problema que se pretende regular o dar respuesta con la nueva ley, así como indicar por qué las medidas propuestas son las más adecuadas, junto a los posibles efectos que genera la iniciativa. En consecuencia, para garantizar el fundamento empírico de la política criminal, las propuestas de reforma, deben estar fundamentadas en evaluaciones de impacto social, fiscal y penitenciario.
- h. Antes de modificar disposiciones penales para endurecerlas y hacerlas más estrictas (eliminación de beneficios, por ejemplo), es recomendable que exista un balance del funcionamiento de esa parte del sistema penal para establecer la conveniencia de su modificación.
- i. Frente a la creación de nuevos tipos penales, es necesario identificar que la descripción no se encuentre establecida en otro tipo penal, de ser así, se preferirá la creación de un agravante o atenuante; igualmente, se recomienda

no tramitar dos o más iniciativas que versen sobre un mismo tema, toda vez que ello puede generar inseguridad jurídica o problemas de interpretación.

- j. Las modificaciones frecuentes de la misma regulación no resultan convenientes, especialmente porque no permiten advertir razones válidas de política criminal para hacerlo.
- k. En muchas ocasiones, las estrategias político criminales están vinculadas con otros sectores de las políticas del Estado. La política criminal no se reduce a la política penal y tampoco puede confundirse con otras.
- l. Las iniciativas de modificación de los códigos penal y de procedimiento, en general, así como aquellas que pretenden regular asuntos relacionados con la infancia, deben tener en cuenta los efectos que ello puedan acarrear al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes SRPA.

Ahora bien, en cuanto al punto (3) la incidencia de los conceptos del CSPC ha sido reforzada por la Directiva Presidencial 004 del 17 de mayo de 2016, la cual menciona que “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”. Así, toda iniciativa gubernamental en la materia debe pasar por la revisión del CSPC, lo cual ha permitido realizar importantes ajustes antes de su radicación. Así mismo, se constata que en las Comisiones primeras de Senado y Cámara no se da inicio a primer debate si la iniciativa legislativa no cuenta con el concepto del Consejo, al tiempo que se ha constituido en referencia de los ponentes para brindar informe e iniciar el respectivo debate.

Un aspecto que no es menor se refiere al punto (4) en cuanto a la aprobación de varios documentos centrales para el diseño y formulación de una política criminal coherente, oportuna y racional:

- a. Acuerdo 001 de 2016, Por medio de la cual se crean el Observatorio de Política Criminal, el Sistema de Información para la Política Criminal y el Comité de Información de Política Criminal.
- b. Acuerdo 002 de 2017 Reglamento del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal.

- c. Consejo Superior de Política Criminal (2017). Diagnóstico de eficacia de la estrategia de priorización, investigación y gestión en materia penal frente al esclarecimiento, judicialización y castigo de los responsables del delito de desplazamiento forzado.
- d. Consejo Superior de Política Criminal (2017). Evolución de la criminalidad económica relacionada con el comercio exterior correspondiente al contrabando.
- e. Consejo Superior de Política Criminal (2017). Lineamientos para la Prevención de Violencia Sexual contra Mujeres y Niñas. Medidas de prevención primaria y secundaria. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Sumado a los esfuerzos anteriores, debe destacarse el funcionamiento del CSPC, en especial a en lo que refiere al punto (5), las sesiones del CSPC 2016-2017. No obstante, como se anota al final, varios inconvenientes se han visto en la materia. En cuanto al numeral (6), el Comité Técnico tiene dentro de sus funciones “examinar los proyectos de actos legislativos y de leyes que se presenten a su consideración y del Consejo Superior Política Criminal, confrontándolos con las investigaciones y desarrollos científicos que sean pertinentes, a fin de emitir un concepto que se someterá a discusión de los miembros del Consejo” (Decreto 2055 de 2014, numeral 2 del artículo 18). Sus reuniones son semanales y allí generan informes relevantes para el CSPC, con el fin de que éstos aprueben el contenido o soliciten las aclaraciones y/o correcciones pertinentes. Este comité Comité ha logrado institucionalizarse a pesar de los cambios en las entidades que lo conforman, al tiempo que, realiza la discusión de un amplio número de iniciativas, documentos, propuestas y temas en los que se requiere su asesoría, observaciones y aprobación, constituyéndose así, en la mayor fortaleza del Consejo y en la garantía de su funcionamiento y de los pronunciamientos de manera oportuna.

En cuanto al punto (7), el Decreto 2055 de 2104 (art. 19) señala que tercera instancia técnica del Consejo Superior de Política Criminal (adicional a la Secretaría Técnica y al Comité Técnico) es la Comisión Asesora de Política Criminal, sin carácter oficial y orientada por los principios de independencia académica, pluralismo, equidad, confianza y uso de metodologías diversas, conformada por diez (10) miembros académicos de reconocida idoneidad y experiencia en materia de política criminal, criminología, derecho constitucional, derecho penal, economía, sociología, ciencias de la educación o ciencias afines, con el fin de que brinde los insumos técnicos y la evidencia empírica para las decisiones en materia de política criminal que sean de utilidad para el Consejo. A pesar de su importancia, como se anota al final, son varios sus problemas actuales.

Un aporte muy concreto, y relacionado con el numeral (8), ha sido la presentación del Proyecto de Ley 014 de 2017 “Fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia”. Este proyecto brinda herramientas necesarias en pro de garantizar y velar por los derechos de todas las personas que sean sujetas del sistema penal oral acusatorio y del sistema penitenciario, buscando contribuir, tanto al deshacinamiento penitenciario como al fortalecimiento de la política criminal. La propuesta recoge los principales problemas que se pueden presentar en distintas áreas de la política criminal y del sistema penitenciario.

Como último ejemplo de los aportes del CSPC a la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente y enmarcada constitucionalmente, se encuentra, tal como refiere el punto (9), el Plan Nacional de Política Criminal. Desde el año 2016 el Consejo Superior de Política Criminal y su Comité Técnico, viene diseñando y elaborando este documento, el cual busca constituirse en el instrumento de política que pueda contener en un solo cuerpo los lineamientos y las líneas estratégicas de la política criminal del Estado colombiano, para que la misma sea coherente, racional, basada en fundamentos empíricos y respetuosa de los derechos humanos. Éste no ha sido publicado a la fecha debido a que no se han recibido comentarios a la última versión y debido al cambio de gobierno.

Por último, en relación al numeral (10), algunas de las razones que impiden la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos, y enmarcada constitucionalmente son:

- a. En cuanto a (1) los conceptos emitidos en el marco de proyectos de ley y actos legislativos, existe una alta demanda de conceptos que debe emitir el Consejo, a pesar que un número importante de iniciativas no se les da al menos primer debate y tampoco cuentan con ponencia para primer debate. Este, es un problema que, a través de los conceptos no vinculantes, el Consejo y el Ministerio de Justicia ha procurado revertir, invitando al legislador a atender los criterios de coherencia, racionalidad y fundamentación empírica a la hora de presentar y discutir proyectos de ley. En todo caso, en el marco de la autonomía en la configuración legislativa, el Congreso de la República es autónomo en radicar y darle trámite a estas iniciativas.
- b. En cuanto a (5) las sesiones del CSPC, estas no se han podido dar de forma idónea debido a la errónea composición del Consejo. En efecto, al estar basada en la participación de instituciones del mayor nivel del Estado y ante la exigencia de que asista sólo aquel que representa el máximo nivel jerárquico de la entidad, negando la posibilidad de delegar esta función en quien ocupa inmediatamente el siguiente nivel, impide, en no pocos casos, que las agendas coincidan para llevar a cabo las sesiones del Consejo programadas a través de la Secretaría Técnica. A ello se agrega los

cambios en la dirección de estas entidades y la interinidad, pues ello implica cambio en las agendas y otras prioridades que un cargo o procesos de empalme exigen. Es posible que, si se pudiera contar en las sesiones del Consejo con un delegado del nivel directivo de cada una de las entidades que lo conforman, estas contarían con mayor aforo y nivel de discusión.

- c. Sobre el (6) Comité Técnico, existen algunos problemas de orden operativo que dificultan que el Comité cumpla a cabalidad con las diferentes funciones que le son asignadas, principalmente, aquella relacionada con “adelantar los estudios e investigaciones que le encomiende el Consejo, dentro de los plazos y en condiciones que se señalen”. El Comité Técnico de manera permanente estudia y analiza los proyectos de ley y ha logrado cumplir a cabalidad con esta función. Sin embargo, la tarea de elaborar los conceptos y los demás trámites recae exclusivamente en la Secretaría Técnica –la Dirección de Política Criminal, lo que en ocasiones retrasa la elaboración de los mismos.
- d. A pesar de la importancia que tiene la (7) Comisión, como instancia que brinde insumos al Consejo, aún no ha logrado conformar una agenda de trabajo permanente que posibilite la entrega de estudios o recomendaciones finales para ser evaluadas y consideradas por el Consejo y sus integrantes.
- e. Sobre el Plan Nacional (9), en no pocas oportunidades no se remiten los comentarios y observaciones, reduciéndose la actividad del Comité a las sesiones presenciales, de las cuales es difícil que surja la elaboración y formulación de propuestas finales. En este sentido, es necesario revisar los compromisos, acciones y actividades que puedan desarrollar los demás (17) miembros que conforman dicho órgano colegiado.
- f. Existe una carencia de información. Con el Observatorio de Política Criminal y el sistema de información en materia de política criminal que se viene desarrollando se espera contar con estadísticas en materia de criminalidad y asuntos relacionados que permitan la toma de decisiones, y así contar con mayor insumes.
- g. No se ha logrado una permanente observancia del Sistema Penitenciario y Carcelario y las condiciones que este ofrece para la resocialización de los condenados, esto, a pesar de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario, y de las órdenes directas impartidas al Consejo por parte la Corte Constitucional.

2. ¿Cuáles son los principales obstáculos para la estructuración de una política criminal respetuosa del estándar constitucional mínimo?

La política criminal, es una política pública que concentra estrategias y planes dirigidos por instituciones estatales, con el fin garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio, mediante la prevención, investigación, judicialización y castigo a comportamientos considerados delictivos causantes de perjuicio social. En el contexto colombiano la política criminal se ha tratado de manera descuidada, caracterizándose por su reactividad y por la falta de fundamentación empírica de las medidas dirigidas a la prevención y control del delito (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012). La ausencia de una política criminal coherente ha generado que tanto la administración de justicia como el sistema penitenciario y carcelario se hayan mantenido durante los últimos 20 años en un estado permanente de crisis (Ariza, 2018).

La crisis en las prisiones en Colombia cada vez se agudiza más, y hoy en día ocurren violaciones masivas a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad por orden judicial. El hacinamiento, la falta de elementos necesarios para atender las necesidades básicas de los reclusos, la ausencia de una política criminal consonante con la realidad de estos centros de reclusión, son solo algunas de las problemáticas que configuran las ya mencionadas violaciones de derechos (Huertas, 2013). Si no se logra compatibilizar la política criminal con la dignidad humana de las personas privadas de la libertad, en donde primen los derechos humanos para garantizar así las condiciones materiales que hagan posible la resocialización, la crisis penitenciaria se va a profundizar aún más, y la violación de derechos fundamentales va a persistir.

Ahora bien, la política criminal de un Estado Social de Derecho está fuertemente condicionada normativamente, y debe respetar una serie de principios y derechos consagrados en la Constitución (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012). Sin embargo, esta se ve materializada en políticas públicas complejas que no se pueden reducir a simples reformas penales. La política criminal se ha concentrado en la definición de modelos legales de prevención, protección, persecución, investigación, judicialización y sanción de los comportamientos que amenazan o lesionan bienes jurídicamente tutelado, y esto ha generado una gran congestión judicial, lo cual profundiza las condiciones institucionales que se presentan en las prisiones. La política criminal debería enfocarse adicionalmente en asuntos sustanciales de los mecanismos de redención de pena, la atención post penitenciaria, de los procesos de resocialización, entre otros.

En concreto, vale la pena resaltar las recomendaciones hechas por el Observatorio de Política Criminal en el texto *Retos de la política criminal en contexto de construcción de paz*. Dichas recomendaciones se transcriben en su literalidad a continuación:

En primera instancia es clave distinguir que cuando se establecen recomendaciones de política pública criminal es necesario identificar a qué dimensión de la criminalización le apuesta la medida, esto con el fin de estipular de cierta manera una organización que permita el progreso pertinente de los retos. Por ejemplo, un plan de reubicación de internos dentro de los establecimientos penitenciarios del país es una propuesta que busca incidir en la criminalización terciaria. Otro ejemplo: fortalecer los mecanismos de negociación colectiva de grupos para que puedan someterse a la justicia es una medida que se tramita en la dimensión primaria de la criminalización pero se ejecuta en la dimensión secundaria, entonces es importante no sólo crear la viabilidad jurídica para estos sometimientos colectivos sino contar con fiscales entrena - dos en este tipo de negociaciones.

En segunda medida, para formular recomendaciones que incidan realmente en los fenómenos criminales es importante vincular las dinámicas criminales que tienen un contexto regional, político, histórico, económico y hasta cultural, con las autoridades locales (como Alcaldías y Gobernaciones), Universidades y centros de estudio del crimen. Por ejemplo, aun cuando el control de los puertos es estratégicamente clave para controlar los flujos de bienes y servicios ilícitos, el comportamiento criminal no es el mismo en las fronteras marítimas que en las terrestres, entonces una política criminal contra el crimen organizado pasa primero por la determinación de la realidad criminal que busca incidir y, desde allí, establecer la forma diferenciada como se ejecutaría la política en cada contexto, asignando algunos roles específicos a la fuerza pública, delegando funciones de policía judicial a funcionarios de determinadas entidades, suscribiendo acuerdos entre las seccionales de la fiscalía con las de la judicatura, entre otras.

Y como última determinación se puede apuntar que la falta de imaginación condujo al Estado a depender del sistema penal para resolver todos los problemas sociales que resonaban en la opinión pública. Por consiguiente se considera primordial el reto de la innovación para encontrar maneras que descapitalicen y desestructuren a los grupos de criminalidad organizada que amenazan la paz, sin desconocer los límites y garantías constitucionales, pero sin depender del sistema penal (Observatorio de Política Criminal, 2017).

3. ¿De qué manera las medidas adoptadas en las fases primaria y secundaria de la política criminal consideran las consecuencias presupuestales que tienen en su fase terciaria? En otras palabras, ¿cómo guardar coherencia entre el aumento de penas privativas de la libertad y la situación al interior de los centros de reclusión?

Existe cierta discontinuidad entre el ejercicio legislativo y judicial con el ejecutivo en materia de política criminal. Algunas alternativas planteadas han sido la sostenibilidad fiscal,

desarrollado por el Acto Legislativo 3 de 2011, y la regla del equilibrio decreciente. Sobre lo primero, debe mencionarse que el establecimiento de este principio busca precisamente garantizar este tipo de derechos en el largo plazo, en otras palabras, pretende protegerlos para las generaciones presentes y futuras, de tal suerte que las demandas y presiones actuales no consuman en exceso los recursos, convirtiendo las garantías en letra muerta para las generaciones futuras y desplazando el pago de la deuda pública a ellas (Charry, J., 2012). Prácticas comunes en Estados Unidos desde 1842 y en Alemania desde 1949, entre otros países. Como complemento de ello, fue desarrollado el incidente de impacto fiscal, éste entendido como un espacio de interlocución entre los servidores públicos antes referidos y las altas corporaciones judiciales, en donde se les concede a los primeros la facultad de expresar las razones por las cuales consideran que los efectos de una sentencia desconoce el criterio de sostenibilidad fiscal, carga argumentativa que en ningún caso puede trasladarse a las altas cortes (Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2012, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Ahora bien, otra herramienta útil para conservar coherencia entre todas las fases de la política criminal es la regla del equilibrio decreciente. “En aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o superior, se deberá aplicar una regla de equilibrio decreciente, según la cual se permita el ingreso de personas al establecimiento siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumpliendo el deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento” (Corte Constitucional, Sentencia T-409 de 2015, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Lo anterior implica que sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo 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 (Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa).

Sobre el aumento de las penas privativas de la libertad, si bien ésta es una discusión de mayor profundidad, debe decirse que en caso de abogarse por dicha medida, la cual no se considera sana en todos los casos, debe ir acompañada por las dos medidas ya enunciadas, más otras cuantas que apoyen este objetivo: mejorar la situación al interior de los centros de reclusión.

4. ¿De qué manera el Gobierno Nacional ha garantizado la disponibilidad de recursos para cumplir, de manera progresiva y sostenible, con la protección efectiva de los derechos de la población privada de la libertad? ¿Qué problemas persisten en la materia?

La protección de derechos de la población privada de la libertad, en particular la protección de la dignidad humana goza de un contenido prestacional que exige a las autoridades de la República involucradas, la adopción de políticas públicas -en este caso penitenciarias y carcelarias- que conlleven a garantizar a los internos las condiciones mínimas de vida digna y subsistencia (CC., Sentencia T-861 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos). En tal sentido, es deber del Gobierno Nacional garantizar la disponibilidad de recursos para cumplir con las medidas ordenadas en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

Vale la pena mencionar que las restricciones de tipo económico no son una justificación suficiente para interrumpir la prestación de un servicio público al interior de un establecimiento carcelario (Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa). En este sentido, el artículo 4 de la Ley 1709 de 2004, “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, dispone que la carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad (Corte Constitucional, Auto 121 de 2018, MP. Gloria Stella Ortíz Delgado).

Así las cosas, los gastos de funcionamiento de los establecimientos penitenciarios deben estar debidamente previstos en el Presupuesto General de la Nación ya que “la ausencia de la apropiación presupuestal correspondiente para el cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas y la falta de recursos para satisfacer las necesidades primarias de los internos atenta contra sus garantías fundamentales” (Corte Constitucional, Sentencia T-143 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa).

No obstante, dicha tarea no parece haberse cumplido a cabalidad. A manera de ejemplo, la Contraloría General anotó recientemente que las limitaciones de recursos financieros impide (sic) que los equipos de las gerencias departamentales puedan desplazarse a un mayor número de establecimientos de reclusión, en especial los que se encuentran por fuera del casco urbano de las ciudades capitales, sede habitual de nuestras sedes desconcentradas. De la misma manera, al efectuarse el seguimiento de las tutelas como una actividad misional de la Contraloría, este tipo de acciones de control deben disputarse el escaso recurso humano con las restantes actividades de control fiscal a cargo del Órgano de Control (Contraloría General de la República, respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 4).

Resta decir que no se encuentran cifras consolidadas al respecto, pues es muy amplio el espectro de distribución de recursos en la materia. Esta información debe ser entregada por las entidades correspondientes, pues para este grupo de investigación es muy difícil responder la presente pregunta a profundidad con los datos disponibles.

Bibliografía

- Ámbito Jurídico. (2014) Así funcionará el Consejo Superior de Política Criminal. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/penal/penal/asi-funcionara-el-consejo-superior-de-politica-criminal>
- Arenas, L. & Cerezo, A. (2016). Realidad penitenciaria en Colombia: la necesidad de una nueva política criminal. *Revista Criminalidad*, 58 (2): 175-195.
- Ariza, L. (2018). Política Criminal y Penitenciaria en Colombia: Propuestas y lineamientos en la elaboración de Documento de Política Pública para el fortalecimiento de la política criminal colombiana. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ariza, L.J, Escobar, S., Gutiérrez, M., Effer, K. (2018). Intervención ante la Corte Constitucional por parte de representantes de la comunidad académica, en respuesta al Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Bejarano-Roncancio, J., Celedón-Dangond, C., & Socha-Gracia, L. (2015). Alimentación penitenciaria: entre higiene y derechos. *Revista de la Facultad de Medicina*, 63(3), 527-535. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/revfacmed.v63n3.48961>
- Carreño Rojas, L. (6 de Agosto de 2018). Las cárceles en Colombia, una historia de hacinamiento. *El Espectador*, pág. Edición En Línea.
- Centro Estratégico de Información Penitenciaria. (2017). *Estadísticas 2017*. Bogotá D.C: Publicaciones del Centro Estratégico de Información Penitenciaria.
- Colombia Diversa (2013, 2014). *Del amor y otras condenas: personas LGBT en las cárceles*. Bogotá D.C.
- Charry, J. (2012). Sostenibilidad fiscal. *Ámbito jurídico*. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/administrativo-y-contratacion/sostenibilidad-fiscal>
- Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/INFO%20POLI%20CRIMINAL_FINAL23_NOV.pdf
- Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013. (2017). *Tercer Informe de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013*. Bogotá D.C: Publicación del Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013.
- Comité de Solidaridad con los Presos Políticos. (2015). *Dinámica Documentada por el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos en sus denuncias y múltiples visitas a los establecimientos penitenciarios*. Bogotá D.C: Publicaciones del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.
- Congreso de la República. (20 de Enero de 2014). Ley 1709 de 2014. *Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C, Colombia: Gaceta Oficial del Congreso de la República.
- Congreso de la República. Ley 65 de 1993.
- Congreso de la República. Ley 1709 de 2014.

Congreso de la República. Proyecto de Ley 014 de 2017 “Fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia”. Disponible en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2017-2018/854-proyecto-de-ley-014-de-2017>

CONPES 3828 de 2015.

Consejo Superior de Política Criminal. (2018). Informe 2018. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1ID1fGtI0mykw80mRv7lm5Qc13bFLNbAd/view>

Contraloría General de la República. Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017. Disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/qfullhit.htw?CiWebHitsFile=/relatoria/autos/2018/a121-18.htm&CiRestriction=%23filename%20%2A%2A.htm&CiBeginHilite=%3CB%20CLASS=HIT%3E&CiEndHilite=%3C/B%3E&CiHiliteType=Full>

Corporación Excelencia en la Justicia. (2015). *Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia (2004 - 2014) Análisis de su funcionamiento y propuestas para su mejoramiento*. Bogotá D.C: Legis S.A.

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-197/17, MP: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-261 de 1996, M.P: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2012, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional, Sentencia T-409 de 2015, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional, Sentencia T-143 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, Auto 121 de 2018, MP. Gloria Stella Ortíz Delgado.

Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-388 de 2013. M.P: María Victoria Calle Correa. Colombia

Defensoría del Pueblo. (2015). *Persiste alto riesgo en URI y estaciones de policía, sin que haya medidas de choque para conjurar la crisis*. Bogotá D.C: Publicaciones de la Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2015). *Seguimiento humanitario a centros de detención transitoria por paro de guardianes en el Inpec*. Bogotá D.C: Publicaciones de la Defensoría el Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2015). *INFORME INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA Construcción y habilitación de nuevos cupos en el año 2015*. Bogotá D.C: Publicaciones de la Defensoría el Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe sinóptico base del EPMSC de Ocaña - Seguimiento de la Sentencia T-762 de 2015*. Bogotá D.C: Publicaciones de la Defensoría del Pueblo.

Departamento Nacional de Planeación (2017). *DNP y Minjusticia lanzan estrategia de segundas oportunidades para resocialización de población carcelaria*. Portal web.

Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, Observatorio del delito. (2010). “Guía para la investigación criminológica en el Observatorio del Delito”. P.7

- El Colombiano. (18 de Agosto de 2017). La salud en las cárceles del país también está presa. *El Colombiano*, pág. Edición En Línea.
- El Colombiano. (15 de Octubre de 2018). Construir cárceles no será la prioridad. *El Colombiano*, pág. Edición En Línea.
- El Espectador. (23 de Marzo 2018). *En Colombia no hay cifras claras para medir la reincidencia: FIP*. *El Espectador*, pág. Edición En Línea.
- El Heraldo. (4 de Enero de 2015). Persiste en Colombia alto riesgo en URI y estaciones de policía: Defensoría. *El Heraldo*, pág. Edición En Línea.
- El Tiempo. (5 de Enero de 2018). Contraloría raja a la Uspec por mal servicio de salud de presos. *El Tiempo*, pág. Edición En Línea.
- El Tiempo. (16 de Mayo de 2018). Unidades de Reacción Inmediata y estaciones de Policía no dan abasto. *El Tiempo*, pág. Edición En Línea.
- Establecimiento EPMSC Valledupar. (2016). *Informe de Visita de Monitoreo y Revisión por la Directora del Establecimiento*. Valledupar: Publicaciones del Establecimiento EPMSC Valledupar.
- Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Coalición Colombiana contra la Tortura & Organización Mundial contra la Tortura. (2017). *Reporte de Visitas a la Carcel La Picota*. Bogotá D.C: Publicacion Conjunta de la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, la Coalición Colombiana contra la Tortura & Organización Mundial contra la Tortura.
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). *¿Qué hacer con la reincidencia delincencial? El problema y sus posibles soluciones*. Serie Notas Estratégicas No. 04 / Marzo 2018.
- Grupo Líder de Seguimiento al ECI. Segundo y Tercer Informe a la Sentencia T-762 de 2015.
- Grupo de Prisiones. Universidad de Los Andes. (2018). Intervención ante la Corte Constitucional por parte de representantes de la comunidad académica, en respuesta al Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional. Disponible en: <https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/MediaPrisiones2018/Publicaciones/InfomeGobierno.pdf>
- Gobierno Nacional (8 de junio 2018). Informe Semestral del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario de junio 8 de 2018. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1p116I-zCSE74HRXh3nm1V-qdq3LLKogd/view>
- Hernández Jiménez N. (2018). *El fracaso de la resocialización en Colombia*. REVISTA DE DERECHO N° 49, Barranquilla, 2018.
- Huertas, O. (2013). Política criminal del Estado colombiano y los derechos de las personas privadas de la libertad. *Revisar Logos. Ciencia y Tecnología*. Vol. 5. No. 1, Julio – Diciembre.
- INPEC. (2017). *Informe Estadístico - 2017*. Bogotá D.C: Publicaciones del INPEC.
- INPEC. (2017). *Respuesta del INPEC, Dirección de Atención y Tratamiento, a derecho de petición del Comité de Solidaridad para Presos Políticos*. Bogotá D.C: Publicaciones del INPEC.
- INPEC. (2018). *Informe Estadístico - 2018*. Bogotá D.C: Publicaciones del INPEC.
- INPEC. (2018). *Informe Estadístico No.3 Marzo del 2018*. Bogotá D.C: Publicaciones del INPEC.

- INPEC. (2018). *Informe Estadístico No.4 Abril del 2018*. Bogotá D.C: Publicaciones del INPEC.
- INPEC. (2018). *Informe Estadístico No.5 Mayo del 2018*. Bogotá D.C: Publicaciones del INPEC.
- INPEC. (2018). *Informe Estadístico No.6 Junio del 2018*. Bogotá D.C: Publicaciones del INPEC.
- INPEC. (2018). *Informe Estadístico No.7 Julio del 2018*. Bogotá D.C: Publicaciones del INPEC.
- INPEC. (2018). *Informe Estadístico No.8 Agosto del 2018*. Bogotá D.C: Publicaciones del INPEC.
- INPEC. (2018). Series Históricas Agosto 31 de 2018. Colombia.
- Ley 1873 de diciembre 20 de 2017.
- Kooyman, Elke. (marzo 4 de 2018). Cárcenes colombianas: una situación insostenible. *Razón Pública*: Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10926-la-crisis-del-sistema-carcelario-reformas-que-agravan-el-problema.html>
- Mantilla Medina, H. (2017). Evolución Negativa del Hacinamiento en Colombia. *Revista Enfoque*, Edición En Línea.
- Ministerio de Justicia. (2016). *Circular Conjunta 0029 del Ministerio de Justicia*. Bogotá D.C: Gaceta Oficial del Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Justicia. (15 de Julio de 2016). Decreto 1142 de 2016. *Por el cual se modifican algunas disposiciones contenidas en el Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se adoptan otras disposiciones*. Bogotá D.C, Colombia: Gaceta Oficial del Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 2055 de 2014.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). *Resolución 5159 de 2015*. Bogotá D.C: Publicaciones del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *Por medio de la cual se modifica la Resolución 5159 de 2015 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C: Publicaciones del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *Resolución 2390 del 10 de mayo de 2016*. Bogotá D.C: Publicaciones del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *Resolución 6401 del 21 de diciembre del 2016*. Bogotá D.C: Publicaciones del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Noticias RCN. (12 de Septiembre de 2018). *Alerta por sobrepoblación en calabozos de Fiscalía y Policía en Medellín*. Obtenido de Un sitio web de Noticias RCN: <https://noticias.canalrcn.com/nacional-regiones-centro/alerta-sobrepoblacion-calabozos-fiscalia-y-policia-medellin>
- Observatorio de Política Criminal. (2017) Retos de la política criminal en contexto de construcción de paz. Disponible en: [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/RETOS%20CARCELARIO%20PAZ%20\(1\).pdf?ver=2017-03-09-181919-103](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/RETOS%20CARCELARIO%20PAZ%20(1).pdf?ver=2017-03-09-181919-103)

Presidencia de la República. (24 de Noviembre de 2015). Decreto 2245 del 2015. *Por el cual se adiciona un capítulo prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.* Bogotá D.C, Colombia: Gaceta Oficial de la Presidencia de la República.

RCN Radio. (30 de Septiembre de 2018). *Preocupación de Barranquilla por hacinamiento en las Uri.* Obtenido de Un sitio web de RCN Radio:

<https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/preocupacion-de-barranquilla-por-hacinamiento-en-las-uri>

Resolución N° 3552 el 25 de septiembre de 2015.

Resolución 006349 de 6 de 19 de Diciembre de 2016.

RESPUESTA AL INFORME SEMESTRAL DEL GOBIERNO NACIONAL AL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO JULIO DE 2018 Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013 (CSS): <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/08/4to-informe-CSS-T388-de-2013-julio-de-2018.pdf>

Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal. (2015). *Denuncias al COPED Pedregal.* Medellín: Publicaciones del Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal.

SEGUIMIENTO AL PLAN DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO 2017 “Todos Unidos por los Derechos Humanos:

<http://www.inpec.gov.co/documents/20143/44919/Seguimiento+PDE+2017.pdf/f113aed-93fb-8db9-bed4-531c1c529682>

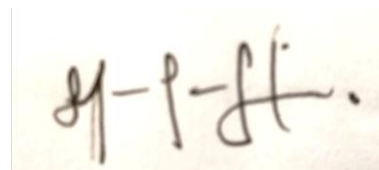
Tomasevski, K. Indicators, en Eide Asbjørn, Catarina Krause y Allan Rosas, *Economic Social and Cultural Rights.* Dordrecht-Boston-Londres 1995 A textbook, Martinus Nijhoff, pp. 30. Citado por Sarmiento, A (2008). *Hacia un sistema de indicadores de derechos humanos para Colombia.* Bogotá, 2008. p. 5. en: https://www.researchgate.net/publication/23524396_Hacia_un_Sistema_de_Indicadores_de_derechos_humanos_para_Colombia

Nota: El presente documento solo refleja la opinión personal de quienes lo firman. No compromete la opinión de la Universidad de Los Andes ni de ninguno de sus miembros no firmantes

Respetuosamente



Libardo José Ariza Higuera
Director Grupo de Prisiones
Universidad de los Andes



Mario Andrés Torres
Asesor Grupo de prisiones
Universidad de los Andes