

Bogotá, 14 de febrero de 2019

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 del Grupo de Prisiones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, en respuesta a la solicitud de la Corte Constitucional.

Honorable Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, nosotros, Manuel Iturralde, Mario Andrés Torres, Fernando León Tamayo Arboleda, Luisa Fernanda Hurtado, María José Rondón Urueña, en representación del Grupo de Prisiones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, nos permitimos someter a su consideración la siguiente intervención solicitada mediante Auto OPT-A-065 de 2019, con el fin de dar cuenta de los resultados tanto del análisis de la academia sobre la evolución de la estrategia de seguimiento y superación del Estado de Cosas Inconstitucional, como del estudio de la información contenida en el Quinto Informe Semestral 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, presentado el 19 de diciembre de 2018 a la Corte Constitucional.

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. De acuerdo con la Orden Octava de la parte resolutoria del Auto 121 de 2018, se ordenó al Gobierno Nacional la formulación de un informe sobre los avances, estancamientos o retrocesos en la estructuración de una política criminal y penitenciaria coherente en sus tres etapas.

El 8 de Julio de 2018, el Grupo de Prisiones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes presentó conjuntamente con la Universidad EAFIT, la Universidad Externado de Colombia y la Universidad del Norte, una intervención respecto al *Cuarto informe semestral del Gobierno Nacional sobre el avance en el cumplimiento de las órdenes destinadas a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario*, en la que se realizaron algunas sugerencias sobre aspectos faltantes en cada una de las etapas que idealmente deben constituir la conformación de una adecuada política criminal.

Antes de analizar el quinto informe del Gobierno Nacional, se hará un breve resumen de los hallazgos presentados por estas universidades en el informe presentado ante la Corte Constitucional el 8 de Julio de 2018.

Respecto a la **primera etapa** se encontró en el anterior informe que:

- I. El informe semestral presentado por el Gobierno Nacional no hace ninguna diferencia entre la etapa primaria y la etapa secundaria de la política criminal. Esto hace evidente que el avance que el Gobierno Nacional no incorpora un análisis completo de las tres etapas de la política criminal.
- II. Aun cuando la creación del Consejo Superior de Política Criminal se traduce en una garantía importante para la consolidación de una política criminal coherente y respetuosa de los derechos y garantías fundamentales, el hecho de que sus conceptos no sean vinculantes es una limitación significativa de sus funciones y el impacto de sus decisiones.
- III. Es necesario que los proyectos de ley propuestos por el Gobierno Nacional con la intención de superar el Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano concuerden con los parámetros sugeridos por la Corte Constitucional en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. A saber, que contemplen aspectos como: (i) el contexto social, (ii) penas estables, (iii) penas congruentes, (iv) sin vicios o influencias que fomenten el endurecimiento de las penas, (v) la lesividad a los bienes jurídicos, (vi) y la reprochabilidad del acto cometido.
- IV. Los resultados planteados en el *Cuarto informe semestral del Gobierno Nacional sobre el avance en el cumplimiento de las órdenes destinadas a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario* no exponen el análisis empírico en el cual se fundamentan las decisiones gubernamentales tomadas, ni un reporte claro del alcance o efectos de las medidas tomadas a nivel nacional.
 - A. El Gobierno Nacional realizó la socialización de la cartilla “*Enfoque de Derechos Humanos en la Política Criminal: estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los Derechos Humanos*” con población privada de la libertad ubicada en 5 de los 135 establecimientos penitenciarios de Colombia, lo que evidencia una falta de cobertura territorial importante.
 - B. El informe registra una publicación sobre la proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana. El estudio de Ricardo Cita e Iván González es útil, empíricamente sólido y pertinente para la discusión de política criminal actual. Sin embargo, no registra información suficiente que determine si el diagnóstico y los hallazgos de la publicación han sido debatidos y comprendidos por las autoridades competentes en las fases de criminalización primaria y secundaria.
- V. Para la correcta formulación de una política criminal, en su fase primaria, es necesario que se incrementen los esfuerzos para articular, de forma más eficiente, las ramas del poder público y las instituciones que intervienen en la construcción de la misma.

Por otro lado, frente a la **segunda etapa** se realizaron los siguientes comentarios:

- I. Se identificó que el cuarto informe no diferenciaba de forma notoria entre la primera y segunda etapa de la política criminal, pues confundía la gestación

normativa con la necesidad de una recta administración de justicia, donde hubiera mecanismos para asegurar que los jueces y demás operadores judiciales utilicen de manera racional las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

- II. Así mismo, se resaltaron avances en el entendimiento de las medidas de aseguramiento y detención preventiva, reconociendo su carácter excepcional. Lo anterior, debido al llamado del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional para hacer un llamado al Congreso para la realización de un análisis riguroso del estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos para adaptar la legislación a dichos estándares.¹ Sin embargo, más allá del avance simbólico mencionado, se reconoció que sigue habiendo una gran proporción de la población intramural que está como sindicada, siendo más del 35% de la población total. Así mismo, se identificó que cerca al 12% de los sindicados lleva más de 36 meses reclusos y el 32.2% llevan entre 11 y 35 meses de reclusión.²
- III. En línea de lo anterior, se mencionó que los avances simbólicos se ven fuertemente contrarrestados por las reformas introducidas por las leyes 1453/11 y 1474/11 las cuales flexibilizan la aplicación de la detención preventiva haciéndola más rápida y atractiva, desdibujando su carácter excepcional.
- IV. Por último, se mencionó la falta de coordinación entre los órganos estatales y la fiscalía, lo que impiden una efectiva administración de justicia.

Por último, frente a la **tercera etapa** se realizaron los siguientes comentarios:

- I. Tal como lo reconoce el Gobierno Nacional, la tasa de hacinamiento en Colombia se ha mantenido por encima del 45%. Lo anterior evidencia la tendencia al uso excesivo de la prisión, que se ha traducido en un aumento significativo de la tasa encarcelamiento de Colombia, la cual ha crecido de manera constante de 128 personas por cada 100,000 habitantes en el año 2000, hasta 238 personas por cada 100,000 habitantes en noviembre de 2017 (un incremento de casi el 86%).
- II. El anterior diagnóstico es aun más preocupante si se toma en consideración la inadecuación de la infraestructura carcelaria. De acuerdo con información del INPEC, el 61% de la población privada de la libertad actualmente se encuentra reclusa en establecimientos de primera generación, los cuales fueron construidos entre 1911 y comienzos de la década de los 90.
- III. Ante la grave situación de salud en las cárceles colombianas, el Gobierno Nacional reporta en los informes anteriores que se expidió la Resolución No. 002390 del 10 de mayo del 2016 y Resolución No. 6401 del 21 de diciembre del 2016, que declaró la emergencia penitenciaria, la cual fue

¹ Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). *Informe final: diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Comisión Asesora de Política Criminal.

² Oficina Asesora de Planeación Grupo Estadística INPEC. (2017). Estadísticas penitenciarias y carcelarias a cargo del INPEC. Ministerio de Justicia

prorrogada hasta el 30 de junio. Así mismo, desde 2016 se ha implementado un nuevo modelo de salud en cárceles, el cual ha presentado numerosos inconvenientes en su aplicación y actualmente se siguen presentando deficiencias graves en la prestación del servicio básico de salud.

- IV. En materia de resocialización los retos siguen siendo grandes. Ejemplo de ello es lo expuesto por el Ministerio de Justicia ante el Congreso de la República en respuesta del 9 de junio de 2017, en donde explican las dificultades de la adecuada aplicación del sistema progresivo y se exponen como barreras para lograr una efectiva resocialización:
 - a. La falta de claridad frente a los requisitos para cambiar de fase en el tratamiento penitenciario y la alta subjetividad de las autoridades penitenciarias para determinar el cumplimiento de tales requisitos.
 - b. La falta de coordinación entre los comités y las juntas encargados de la clasificación de los reclusos en las fases del tratamiento y el acceso a las actividades de resocialización.
 - c. Las dificultades que enfrentan los reclusos cuando son trasladados de un establecimiento a otro y su tratamiento se ve interrumpido y, con ello, la progresividad del mismo.
 - d. La falta de acceso a los programas ocupacionales, especialmente en los establecimientos con altas tasas de hacinamiento.
 - e. Necesidad de construir un mapa de ruta sobre el tratamiento resocializador y la concesión de subrogados y beneficios administrativos. Esta tarea permitiría observar si existen cuellos de botella en la operación de la resocialización que impiden la obtención de los subrogados penales y los beneficios administrativos.
- V. La sentencia T-388 de 2013 menciona los problemas laborales y de seguridad que padece el cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC, el cual también se ve afectado para cumplir su labor de custodiar, vigilar y resocializar a la población. De acuerdo con el Gobierno Nacional y el sindicato “Unión de Trabajadores Penitenciarios del INPEC”, el déficit de personal de custodia y vigilancia se aproxima a las 16.000 personas. Los guardias también se ven afectados por malas condiciones laborales, una falta manifiesta de personal para administrar las cárceles, espacios insalubres que afectan la salud de la guardia, entre otros.
- VI. Sobre la articulación con las entidades territoriales, ha pasado más de un año desde que se realizaron las mesas de trabajo con las entidades territoriales para que éstas asuman sus deberes, establecidos en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, sin que estas sesiones hayan resultado en un avance sustancial frente a las obligaciones de las entidades territoriales con el sistema penitenciario.
- VII. En materia de enfoque diferencial, el informe del Gobierno Nacional menciona acciones frente a personas LGTBI e indígenas, pero no reconoce expresamente otro tipo de poblaciones vulnerables, como mujeres, población en situación de discapacidad, enfermedades graves, niños y niñas y personas de la tercera edad.

VIII. A pesar de que el Gobierno Nacional avanzó en un primer diseño de normas técnicas de reclusión, el análisis con indicadores de estructura, proceso y resultado que son propuestos por la Corte Constitucional no se ve reflejado en estas normas técnicas. De esta manera se corre el riesgo de que los futuros indicadores no cumplan con su objetivo, que es ayudar a formular acciones que permitan el cumplimiento del núcleo esencial de los derechos y que por el contrario terminen generando sesgos frente a la medición, lo que resulta lesivo de los derechos de la población privada de la libertad.

Una vez revisados brevemente los hallazgos contenidos en el informe anterior, es de especial importancia señalar que el Quinto Informe del Gobierno Nacional recoge los primeros avances del gobierno de Iván Duque en materia de política criminal y penitenciaria, por lo cual esta intervención se concentra en dichos avances. A continuación, se presentará el análisis frente a las tres etapas de la Política Criminal del Quinto Informe del Gobierno Nacional, con base en la información presentada por el éste, así como a los resultados generales de la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano.

Primera Etapa de la política criminal

En términos generales, la primera etapa de la política criminal gira en torno al tipo de conductas que deben o no considerarse delitos, la adecuación típica y diseño legislativo de los delitos correspondientes a las mismas, así como la respuesta del aparato estatal frente a la comisión de estas conductas. De este modo, al evaluarse el proceder del Estado colombiano en esta primera fase, se hace necesario establecer si efectivamente se han tomado medidas pertinentes, como la eliminación de algunos tipos penales, la implementación de penas alternativas a prisión y la adopción de modelos de justicia restaurativa, que permitan evidenciar una racionalización y mejoramiento de la política criminal³.

En el Quinto Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, el Gobierno Nacional presenta de manera vaga las deficiencias que encontró una vez inició su mandato. De acuerdo con el informe existe “una absoluta inconsistencia entre lo que se determina en el Congreso de la República, la acción judicial y las capacidades estatales para asegurar el cumplimiento efectivo de las sanciones”⁴. En consecuencia, la articulación de las medidas normativo-legislativas y las de funcionamiento del sistema penal para la garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad se considera una prioridad en el desarrollo futuro de la política criminal.

³ Grupo de Prisiones. (2017). 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. Universidad de Los Andes: Bogotá, Colombia.

⁴ Quinto informe, p. 4.

Primero, en el Informe se reconoce al Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) como órgano rector del desarrollo de una política criminal integral, coherente y racional. En atención a las directivas de la Corte Constitucional⁵ al Congreso de la República, el Gobierno resalta que, desde agosto de 2018, sólo pueden radicarse proyectos de ley o de acto legislativo que cuenten con concepto previo del CSPC. Ello, aparentemente, fortalece el alcance de las decisiones de este organismo, dado que sus conceptos carecen de carácter vinculante. Aún es pronto para establecer si esta directiva del gobierno⁶ ha producido el efecto que el gobierno le atribuye: el de darle mayor alcance al papel e incidencia a este órgano en el manejo de la política criminal y el funcionamiento del sistema penal y penitenciario. Cabe aclarar que esto se debe, en parte, a que los proyectos de ley sobre los cuales se ha pronunciado el CSPC, desde la mencionada directiva, aún se encuentran en trámite en el Congreso de la República, según informa el gobierno.

A pesar de lo anterior, el Informe no presenta evidencia cualitativa y/o cuantitativa que soporte el hecho de que el concepto favorable o desfavorable del CSPC se refleje directamente en la aprobación o no de un proyecto de ley o acto legislativo, que tenga una incidencia palpable sobre éstos, o de que, se hayan producido cambios significativos como resultado de la directiva del gobierno. Es decir, que en la configuración de la política criminal que el gobierno propone, no se evidencia que la obligatoriedad de contar con concepto previo del CSPC para los proyectos o actos legislativos, incida positivamente en el alcance institucional y técnico que tiene el CSPC en la política criminal. En el informe del 8 de Julio de 2018, el Grupo de Prisiones presentó un seguimiento sumario de la actividad del CSPC, demostrando que, si bien éste se encuentra funcionando, no todas sus recomendaciones son tenidas en consideración.

Por lo anterior, al ser esta propuesta la mayor apuesta del Gobierno en la configuración de una política criminal coherente y articulada, la argumentación presentada debe ser mucho más robusta. De ahí que tampoco se evidencie mención de otras medidas técnicas que el Gobierno planea llevar a cabo, o lo haya hecho ya, para que los proyectos de ley sigan los parámetros que la Corte Constitucional indicó en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. A saber, aspectos como: (i) el contexto social, (ii) penas estables, (iii) penas congruentes, (iv) sin vicios o influencias que fomenten el endurecimiento de las penas, (v) la lesividad a los bienes jurídicos, (vi) y la reprochabilidad del acto cometido.

⁵ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden 2, Numeral Vigésimo segundo. Por medio de la cual se ordena al Congreso de la República que “*dentro del ámbito de sus competencias y respetando su libertad de configuración del derecho, (...) [cuente] con el concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal, para iniciar el trámite de proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal*”.

⁶ Directiva Presidencial 006 del 25 de agosto de 2018. Esta directiva, “ordenó que los proyectos de ley o acto legislativo que incidan en política criminal y en el funcionamiento del sistema de justicia penal y penitenciario, o incidan en los derechos de la población privada de la libertad solo podrán radicarse en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República si cuentan con concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal” (Quinto Informe, p. 17).

Segundo, en el Auto 121 de 2018, la Corte estableció la estructuración de una base de datos y de un sistema de información sobre la política criminal, que se desarrolle en el marco de la primera etapa de criminalización, como uno de los cuatro bastiones de seguimiento del ECI en el sistema penitenciario y carcelario. En el Cuarto Informe, el Grupo que elabora este informe reportó que, a pesar de adelantos en el componente estadístico y espectro de información del Sistema de Información para la Política Criminal (SIPC), las descripciones presentadas no son claras respecto de la especificación de qué información sería publicada en el Sistema. Adicionalmente, los datos de registro del INPEC y de consulta de expedientes de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad (JEPMS) de la Rama Judicial no permiten la individualización de los condenados o sindicados, y las especificidades de cada uno de sus casos, más allá de los datos básicos de su ingreso.

Ahora bien, en el Quinto Informe, se reportan como nuevas actividades en las que el Gobierno está trabajando la complementación del SISIPPEC en datos de individualización (a saber, situación jurídica, entradas, salidas, establecimiento de reclusión, actividades de trabajo, estudio y enseñanza y delitos cometidos) para el seguimiento permanente de las personas privadas de la libertad. Así como la articulación de los registros entregados por la Fiscalía General de la Nación respecto de delitos y procesados, por un lado, y la formalización de un registro único de centros privativos de la libertad y de atención, por el otro.

En concordancia, el Gobierno presenta como resultados de su gestión la implementación exitosa del sistema estadístico y la implementación de secciones de información de las capturas de la Policía Nacional, la detención preventiva, y la relativa a la población privada de la libertad. Es de resaltar también que, dentro de los indicadores que se reportan, se hayan incluido el de condiciones excepcionales para aquellos detenidos preventivamente, y el de la cantidad de personas condenadas que participan en actividades de resocialización.

A pesar de que la apuesta por la individualización de los datos de las personas privadas de la libertad es una medida que avanza en la estructuración de la información relativa al sistema penitenciario, carcelario y la política criminal de forma organizada, consistente y adecuada a las necesidades informativas, el avance se queda corto frente a las necesidades reales del sistema de información. Como ya había recomendado el Grupo de Prisiones en oportunidades anteriores, continúa sin hacerse mención de la fecha en que se espera que la persona recobre la libertad, las condiciones médicas especiales, las solicitudes de redención, de sustitución de la pena, de libertad condicional o de beneficios administrativos, si es el caso. Adicionalmente, es necesario que tanto la información relativa a las capturas realizadas por la Policía Nacional como la de las personas que se encuentran en detención preventiva pueda ser individualizada, diferenciada y articulada al sistema de información del sistema penitenciario.

Además, es relevante recordar que dentro de los parámetros que fijó la sentencia T-762 de 2015, se encuentra la priorización de un sistema de medición del impacto que

las leyes y reformas en materia de política criminal tienen sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario". Teniendo en cuenta la desarticulación de la información almacenada en las bases de datos existentes, el posible sub-registro o las posibles inconsistencias entre éstas y la actual reestructuración por etapas que el sistema de información viene enfrentando, es fundamental basar los cambios que se proponen en evidencia sustentada de las relaciones concretas y específicas de afectación e impacto de propuestas de reformas a la política criminal en la superación del ECI, así como hacer que dicha información sea de conocimiento público.

Finalmente, es importante destacar que las plataformas del SISIPEC y de los JEPMS aún no reflejan los cambios que se proponen en el informe. Es fundamental tener en cuenta que este sistema de información es parte fundamental de los principios de publicidad y transparencia que deben regir la actuación estatal. En consecuencia, es necesario tener la posibilidad de acceder a indicadores y datos completos, no solo del conjunto del sistema penitenciario y carcelario, sino de la situación de los individuos privados de la libertad, para el entendimiento cabal del grado de respeto real y efectivo de sus derechos fundamentales.

Tercero, de acuerdo con el Quinto Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, el comité técnico del CSPC, diseñó y presentó el proyecto de ley 014 de 2017, el cual está siendo debatido en el Congreso de la República. Con la entrada del nuevo gobierno se realizó un soporte técnico de la discusión, el cual constaba de múltiples documentos encaminados a enriquecerla y asegurar un mayor avance en el proceso de superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario.

En términos generales, el proyecto de ley mencionado sostiene que las reformas propuestas a fin de armonizar algunos aspectos importantes de la ejecución de sanciones penales y medidas de aseguramiento son las siguientes:

- A. **Armonización de medidas alternativas al encarcelamiento:** el proyecto de ley propone una integral revisión y reforma del régimen de subrogados penales, redención de la pena y beneficios administrativos mediante las cuales se busca armonizar el sistema penal con los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Si bien es destacable el reconocimiento de la necesidad de reevaluación y reforma de subrogados y beneficios en el ordenamiento penal, este diagnóstico no es de modo alguno novedoso o suficiente. Se hace necesario que el Gobierno Nacional trascienda el diagnóstico de las falencias en el sistema, e informe de manera concreta cuál es el plan de ruta que propone para solucionar las dificultades que identifica, así como en qué argumentos jurídicos y datos empíricos se fundamenta. También se echa de menos la participación de la sociedad civil, expertos y la academia para producir dicha información y llegar a consensos sólidos y basados en evidencia.

- B. **Medidas para la regulación de determinadas conductas que dejen de ser perseguidas por el derecho penal:** el informe sostiene que es necesario fortalecer el carácter fragmentario del derecho penal, es decir, su aplicación como *última ratio*, por medio del fortalecimiento de mecanismos jurídicos como el derecho administrativo sancionatorio, el derecho de policía, el derecho disciplinario, el derecho civil, e incluso, algunas acciones constitucionales, por ser estas herramientas igualmente idóneas, protectoras de derechos fundamentales e incluso más oportunas que el derecho penal. Así, propone la descriminalización de algunas conductas que pasarían a ser enfrentadas por el derecho policivo.
- C. **Medidas para la descriminalización de ciertas conductas controladas por el derecho penal:** Dentro de la propuesta de descriminalización se encuentran delitos como la difamación, injuria y calumnia, insistencia alimentaria, emisión y transferencia ilegal de cheque y daño en bien ajeno. Sin embargo, el proyecto de ley 014 de 2017 ya contiene una propuesta sobre la descriminalización de algunas conductas delictivas, dentro de las cuales se encuentran muchas de las mencionadas por el informe en cuestión. En consecuencia, este punto del informe no puede ser calificado como un verdadero avance en el proceso de superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Esto, teniendo en cuenta que el proyecto en cuestión no ha alcanzado aún el segundo debate legislativo y el Gobierno Nacional no parece haber tomado ninguna acción tendiente a reactivar o impulsar su trámite legislativo.

En síntesis, el Gobierno Nacional se ha esforzado en fortalecer la política criminal desde su fase primaria, en tanto reconoce la necesidad de articular la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y el funcionamiento del sistema penal en su conjunto. Del mismo modo, ha implementado medidas que fortalecen el alcance de las funciones del Consejo Superior de la Política Criminal, como lo es la obligación de someter los diferentes proyectos de ley ante esta entidad como un requisito previo para radicarlos en el despacho de la Presidencia. Adicionalmente, la estructuración y complementación de la base de datos y de un sistema de información sobre la política criminal es una medida que marca un avance importante en el proceso de superación del Estado de Cosas Inconstitucional, así como el esfuerzo por modificar la política criminal nacional y descriminalizar algunos delitos.

Sin embargo, es necesario que el gobierno incluya mayor información de carácter cualitativo y/o cuantitativo sobre el funcionamiento, impacto e idoneidad de todos estos avances. También se requiere la integración de información relevante, como la fecha en que se espera que una persona recobre la libertad, las condiciones médicas especiales, las solicitudes de redención, de sustitución de la pena, libertad condicional y beneficios administrativos en la base de datos implementada. Además, es necesario trascender el diagnóstico de las falencias en el sistema e informar de manera más integral y concreta cuál es la hoja de ruta que se propone para

solucionar las dificultades que se identifican en aspectos como implementación del tratamiento penitenciario, beneficios administrativos, subrogados penales y redención de pena. Adicionalmente, no se evidencia un compromiso concreto del Gobierno Nacional para impulsar el trámite legislativo de los proyectos de ley existentes que procuran la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario.

Finalmente, se echa de menos una revisión más ambiciosa y amplia de la legislación penal que incide en el hacinamiento carcelario, como las restricciones en la aplicación de subrogados penales y el régimen de detención preventiva para ciertos delitos, que han respondido más a coyunturas políticas que a una política razonada que diagnostique, basada en evidencias, los fenómenos delictivos a regular y el impacto de dichas medidas.

Segunda Etapa de la política criminal

Al igual que en el Cuarto Informe Semestral del Gobierno Nacional sobre el avance en el cumplimiento de las órdenes destinadas a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, no se ven avances en cuanto a la diferenciación de las dos primeras etapas de la gestación de la política criminal. El Quinto Informe ignora los principios y derechos constitucionales relativos a la libertad, la presunción de inocencia, el debido proceso y la eficiencia en la administración de justicia, entre otros, para así lograr un efectivo cumplimiento de los fines de la pena.

Como se mencionó en los comentarios al Cuarto Informe, para superar el Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, el Gobierno Nacional debe diseñar e implementar sistemas de cooperación institucional para garantizar la efectiva administración de justicia y la implementación conforme a la Constitución Política del sistema penal acusatorio. En esta parte se mencionarán los aspectos más importantes que la política criminal debe incluir con respecto a la etapa secundaria, haciendo énfasis en los retos más grandes para el sistema penitenciario y carcelario.

Se hará énfasis en dos importantes aspectos: el fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Adicionalmente, se abordará el estado de los avances frente a lo presentado por el Gobierno Nacional en el Cuarto Informe.

Fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio

Con la introducción del nuevo sistema procesal penal se dio a la Fiscalía el rol de acusador, pero también se la erigió en garante de los derechos constitucionales de los ciudadanos, particularmente los derechos a una cumplida y eficaz administración de justicia y al debido proceso⁷. Sin embargo, la realidad es muy diferente. Las etapas del proceso penal no reflejan la celeridad, transparencia y eficiencia que deberían

⁷ Exposición de motivos Ley 906 de 2004 “Código de Procedimiento Penal”.

caracterizar al sistema. Como indica el Boletín de Censo Delictivo de la Fiscalía General de la Nación, los más altos niveles de congestión se concentran en la fase comprendida entre la denuncia y la acusación, las cuales son de responsabilidad de la Fiscalía General de la Nación y los Jueces de Control de Garantías. De la misma forma, los aplazamientos constantes de las audiencias⁸ hacen que las garantías judiciales y procesales que concebía el sistema penal acusatorio no se estén respetando.

Lo anterior se traduce en detenciones arbitrarias, el uso excesivo de la detención preventiva y juicios injustos e injustificadamente largos. Según la Corporación Excelencia en la Justicia, desde el año 2010 ingresan al sistema penal más de un millón de nuevas noticias criminales, y solo se inicia juicio en 31.144 casos, lo que representa tan solo un 2,53% de las investigaciones. Así las cosas, un avance significativo en este aspecto debería evidenciarse en una mejora de los anteriores indicadores, lo que implica una agilización y mayor eficacia de las etapas del proceso penal, sin que ello implique un menoscabo de las garantías procesales de los ciudadanos.

La lenta resolución de los procesos es particularmente grave para las personas que se encuentran en situación de detención preventiva, que ven vulnerados sus derechos a la correcta administración de justicia, la libertad, el debido proceso y la presunción de inocencia. Según información del INPEC, para febrero de 2019 había 38.212 personas privadas de la libertad en calidad de sindicadas, es decir, el 32,01% de la población intramural.⁹ En este aspecto el Gobierno Nacional no ha evidenciado resultados concretos, pues, para el Cuarto Informe, la población sindicada intramural rondaba 36.000 personas, que representaban el 33% de la población intramural.

Por lo anterior, la Ley 1760 de 2015, que pretendía reafirmar el carácter excepcional de la medida de detención preventiva, ha sido ineficaz. La efectiva aplicación de la Ley 1760 de 2015 es fundamental para resolver la situación jurídica de las 38,212 personas que se encuentran sindicadas, así como para reducir el hacinamiento carcelario.

Sistema Nacional de Defensoría Pública

No se aprecian avances con respecto al Sistema Nacional de Defensoría Pública. Sin la mejora del acceso a una defensa técnica, los fines de la segunda etapa de la política criminal no se podrán satisfacer a plenitud, pues no habrá forma de garantizarle a los imputados una correcta defensa y el respeto de sus derechos constitucionales.

8 Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, octubre de 2015, 54. En 2014 se programaron 373.711 audiencias, de las cuales 255.114 se realizaron efectivamente y 118.597 fueron aplazadas, es decir, la tercera parte.

9 Estadísticas del INPEC. Obtenido de: http://200.91.226.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_afId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec

Lo anterior no es posible si los abogados de la Defensoría del Pueblo no cuentan con el tiempo y los recursos necesarios para atender sus casos de forma efectiva y con plenitud de garantías. En la actualidad, en promedio, cada abogado de la Defensoría del Pueblo debe manejar 157 casos de forma simultánea.

Así resulta necesario aumentar de forma significativa el presupuesto del Sistema Nacional de Defensoría Pública; mejorar condiciones laborales de los defensores públicos; ofrecerles mayor apoyo técnico y logístico; implementar mecanismos efectivos de seguimiento y de control de calidad de la defensa técnica; estos deben basarse más en aspectos cualitativos que cuantitativos.

En el presupuesto de la Nación de 2019 se aprobó la creación de más fiscalías en zonas de alta criminalidad, así como las fiscalías de atención inmediata¹⁰. Sin embargo, no se aprecia un crecimiento significativo del presupuesto del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Tampoco se evidencia un plan de inversión progresiva para que el sistema mejore significativamente¹¹.

Tampoco se aprecian mejoras en las condiciones laborales y salariales de los integrantes del Sistema Nacional de Defensoría Pública. No es posible identificar cuál es la estrategia del Gobierno Nacional para mejorar las condiciones de trabajo de los defensores públicos, que no pueden invertirle el mismo tiempo y recursos a cada uno de sus casos, de la misma forma en que lo hace la Fiscalía General de la Nación, la cual cuenta con más personal, recursos económicos, técnicos y logísticos para adelantar sus labores. Bajo estas condiciones, la igualdad de armas, que debe caracterizar al sistema acusatorio, es una ficción. La forma de vinculación de los defensores públicos, por medio de contratos de prestación de servicios en lugar de contratos laborales, incentiva la inestabilidad laboral, la falta de compromiso y de sentido de pertenencia al Sistema Nacional de Defensoría Pública, lo que se traduce en un debilitamiento de la defensa técnica. Los defensores públicos en muchas ocasiones no tienen los incentivos, recursos, tiempo ni interés para dedicarse de lleno a sus casos. Al igual que se recomendó en los comentarios al Cuarto Informe, el Gobierno Nacional debe enfrentar esta situación por medio de la promoción de un cambio del régimen de contratación de los defensores públicos, de forma tal que tengan los incentivos y condiciones necesarias para ejercer una defensa de calidad.

Por último, en el Quinto Informe tampoco se ven avances con respecto a la implementación de mecanismos de control y evaluación para garantizar una defensa técnica que garantice los derechos constitucionales de los procesados.

Tercera etapa de la Política Criminal

¹⁰ Resumen del presupuesto general de la Nación aprobado. Obtenido de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181018-Aprobado-Presupuesto-General-de-la-Nacion-2019-enfocado-en-una-mayor-equidad.aspx>

¹¹ Bernal, C., & La Rota, M. (2013). Informe Colombia: independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. En *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada* (pp. 65-113). Washington, D.C.: Due Process of Law Foundation

En la tercera fase de la política criminal se concentran las medidas concretas relativas al funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, de manera que en esta etapa se define la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, así como el adecuado funcionamiento administrativo y presupuestal del sistema penitenciario y carcelario. En lo que sigue, se abordarán los problemas y aspectos centrales de la tercera etapa de la política criminal: hacinamiento e infraestructura, resocialización, salud, funcionarios de custodia y vigilancia, entes territoriales, enfoque diferencial y normas técnicas de reclusión (garantía de mínimos constitucionales verificables). También se analizará el avance en cada uno de los ejes centrales de la tercera etapa por parte del Gobierno Nacional.

Hacinamiento

El hacinamiento es un factor que imposibilita la garantía de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, como la dignidad humana, la vida, la salud y la integridad personal, entre otros. El hacinamiento impacta de forma negativa diferentes aspectos de la vida en prisión: disponibilidad de personal suficiente, separación y clasificación de reclusos, resocialización, contacto con el mundo exterior, nutrición, salud, entre otros.

Los principales cuestionamientos al cuarto informe presentado por el Gobierno Nacional fueron las siguientes: (i) el hacinamiento está distribuido desigualmente en el territorio, con un hacinamiento desbordado en la región Caribe; (ii) la infraestructura carcelaria está en muy mal estado, principalmente por su antigüedad y falta de mantenimiento; ésta es en su mayoría de primera generación; (iii) el USPEC es una institución ineficiente, particularmente frente al cumplimiento de los compromisos adquiridos con respecto a la adecuación de la infraestructura penitenciaria, y a la prestación del servicio de alimentación. Como solución a las anteriores problemáticas se planteó la necesidad de realizar inversiones en infraestructura, sin olvidar el estricto cumplimiento de la regla de equilibrio propuesta en la sentencia T-388 de 2013. También se estableció la pertinencia de adoptar estrategias de alternatividad penal para reducir la cantidad de personas que ingresan a prisión, con un enfoque diferencial que dé prioridad a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Así las cosas, el Quinto Informe del Gobierno debería pronunciarse con respecto a los anteriores cuestionamientos y mostrar avances significativos.

El quinto informe del Gobierno Nacional proyecta la construcción de 4.400 cupos integrales focalizados en las zonas de mayor sobrepoblación carcelaria y 6.720 nuevos cupos en infraestructuras de cuarta generación. Para lograr este fin, se han suscrito diferentes convenios interadministrativos. Sin embargo, tal como lo reconoce el mismo Gobierno, algunos de ellos no han dado los resultados esperados. A esto se suma la ineficiencia de la USPEC como entidad encargada de la adecuación de los espacios penitenciarios. Así, si la solución principal al hacinamiento fuera la creación de cupos carcelarios, lo cual es discutible, este objetivo no se conseguirá con el USPEC como entidad encargada, o al menos, sin una modificación en su

estructura y funcionamiento que genere más eficacia. Este aspecto no se aborda en el Quinto Informe.

El Gobierno hace un esfuerzo en mostrar cómo buscará disminuir los índices de hacinamiento a partir de la construcción y mejoramiento de los establecimientos penitenciarios y la ampliación de cupos, principalmente en Medellín, Manizales, Valle del Cauca y Atlántico. Sin embargo, no hace ninguna precisión sobre cómo este aumento de cupos va a ir de la mano con: (i) el aumento de personal disponible y capacitado para garantizar la seguridad del establecimiento de reclusión y atender a la población privada de la libertad; (ii) una separación real de reclusos según su edad, identidad de género y situación jurídica; (iii) resocialización; (iv) mayor alimentación con los valores nutricionales necesarios; (v) condiciones óptimas en salud, donde se realicen diagnósticos y tratamientos de forma oportuna y efectiva¹². Adicionalmente, tampoco son claros los compromisos y planes a mediano y largo plazo frente a esta política, toda vez que, por su complejidad y costos, superará el periodo del actual gobierno. Por tanto, resulta cuestionable que, en el estado de cosas actual, se vaya a dar la ampliación de cupos y la construcción de nuevos establecimientos que además cuenten con el personal y servicios necesarios para atender a la población reclusa.

El Quinto Informe no es claro en establecer estrategias de alternatividad penal, las cuales son fundamentales para reducir los índices de hacinamiento de una forma más costo-eficiente que la ampliación de cupos. Así, el Gobierno establece vagamente que la reclusión domiciliaria es fundamental para combatir el hacinamiento; sin embargo, desecha esta y otras estrategias al dar por hecho que las dificultades en su implementación, como la vigilancia electrónica, las hacen inviables. Con esto, el Gobierno no pareciera contemplar de forma seria medidas alternativas a la pena privativa de la libertad por lo compleja que resulta su implementación, a pesar de que el proyecto de ley 014 de 2017 de hecho incluye en sus primeros artículos una propuesta de alternatividad penal a través de la creación de una pena de trabajo en beneficio de la comunidad.

Tampoco se incluye en el Quinto Informe una estrategia para reducir el número de personas en detención preventiva, que constituyen una cifra representativa e inciden de forma notable en el hacinamiento.

Resocialización

La resocialización es un deber a cargo del Estado y un derecho del condenado. Dado que uno de los fines esenciales de la pena es la resocialización, los programas o planes de tratamiento penitenciario que se desarrollen deben estar orientados a cumplir con ese fin y de ahí que el enfoque que debe tener los indicadores de resocialización es uno de derechos; es decir, ésta no puede ser entendida como una

¹² United Nations Office on Drugs and Crime (2010). Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons.

dáviva otorgada por el Estado¹³. Una de las maneras en las cuales se puede medir la eficacia de la implementación de la resocialización es a partir de los índices de reincidencia. En Colombia, se calcula que el 17,8% de reclusos son reincidentes; durante los últimos seis años la población reincidente ha aumentado un 47%¹⁴. Esto indica que los programas de resocialización, precarios y desfinanciados, están cumpliendo una pobre función.

Las críticas al Cuarto Informe del Gobierno se basaron en que éste no reconoce los principales obstáculos para orientar el tratamiento penitenciario a una efectiva rehabilitación, ni muestra objetivos puntuales para implementar una política de resocialización. Los mayores retos se enciernen en materia de educación, trabajo, recursos físicos, técnicos y económicos, y oportunidades para la población pospenada. Adicionalmente, se puntualizó que la política de resocialización debe comenzar e enfocarse en los pospenados.

El Gobierno, a través del Quinto Informe, presentó el Plan de Intervención Integral al Sistema Penitenciario, en el cual uno de sus objetivos es la resocialización del infractor. Dicho plan busca generar alianzas y convenios con varios actores, tanto privados como públicos, que faciliten una verdadera resocialización. Estos buscan, entre otras cosas:

- a. Ejecutar programas de preparación para la libertad.
- b. Brigadas terapéuticas.
- c. Promoción de concursos con enfoque educativo.
- d. Formación continua de docentes internos y externos.
- e. Dotación de material didáctico.
- f. Fortalecimiento de capacitación laboral.
- g. Fomento del emprendimiento.
- h. Posicionamiento de los productos realizados intramuralmente y su exposición internacional.

Si bien estos objetivos están dirigidos a cumplir con la resocialización, estos aún son muy claros y no contemplan una política clara en la que se establezcan todos los programas de resocialización clasificados puntualmente con respecto a las características de cada establecimiento carcelario, las características del infractor, el delito cometido, su contexto socioeconómico, entre otras. Así las cosas, es fundamental que el Gobierno cuente con una estructura educativa, laboral, técnica, física y económica encaminada a la resocialización dentro y fuera de la prisión, que le permita emprender programas de resocialización que respondan a las necesidades de la población objeto, así como del mercado laboral colombiano.

Con respecto al aspecto educativo, se deben tener en cuenta factores como la adaptabilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad, condición para el desarrollo y la construcción de capital social. Frente al aspecto laboral, se deben

¹³Sentencia T-276 de 2016. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado. P 40.

¹⁴ INPEC (2018), Informe Estadístico. Enero de 2018. Bogotá INPEC.

fomentar convenios para asegurar el acceso a programas de trabajo en los cuales se garanticen todos los derechos laborales y a la seguridad social de los internos. Así mismo, si se busca que la persona privada de libertad se involucre en negocios de emprendimiento, se tiene que buscar que, junto al fortalecimiento de su marca, su producto sea competitivo en el mercado. En este sentido, una resocialización efectiva implica un esfuerzo mancomunado de las instituciones públicas junto con las privadas que permitan dar oportunidades de reincorporación a la sociedad a las personas privadas de libertad. Para ello, es también necesaria una política que busque lograr en la sociedad un cambio de percepción con respecto al infractor para que si reinscripción social sea posible.

Por otro lado, es fundamental traer a colación el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización. El mismo Gobierno reconoce que la falta de recursos, de talento humano y el hacinamiento imposibilitan su ejecución. Si bien se establece la intención de ampliar la planta del INPEC, no es claro cómo el Gobierno hará que el Ministerio de Hacienda aumente el presupuesto para este rubro pues, durante años, este ha permanecido estable, además de ser ínfimo. En este sentido, el Informe no profundiza en cómo se va a lograr que efectivamente sus objetivos se cumplan y que todas las instituciones actúen articuladamente; no se establecen objetivos, medios, responsables ni plazos para alcanzarlos.

Uno de los mayores problemas que enfrenta el eje de resocialización es la no existencia de política alguna frente a la población pospenada, es decir, aquella que sale de prisión después de cumplir su condena. Si bien el informe expone la necesidad de crear una oficina de libertad como enlace con el establecimiento de reclusión y las casas libertad, esto es insuficiente si no existe una política clara, financiada y con responsables a cargo. Para ello, es fundamental contar con programas de preparación para la libertad que se adecúen a los proyectos de vida y capacidades de los internos. Para ello, es imperativo que el Congreso de la República expida una Ley en la cual se plasme una política de pospenados desde diferentes ángulos (laboral, familiar, atención psicosocial, vida en comunidad, acceso a servicios y oportunidades, capacitación, entre otras) en la cual se creen incentivos para que todos los actores de la sociedad busquen acoger y crear espacios adecuados para que el infractor no delinca otra vez. Ejemplo de esto es *The Second Chance Act* en Estados Unidos, el cual atiende a la población pospenada desde un enfoque social y diferencial. Dentro de la política de pospenados que se busque implementar se deben incluir, como mínimo, los siguientes objetivos:

- a. Romper el círculo criminal de la reincidencia, aumentar la seguridad pública, y aumentar el enfoque y seguimiento de la población que regresa a sus comunidades y está en riesgo de cometer nuevos delitos.
- b. Realizar una diferenciación entre los sindicados y los condenados con el fin de hacer un seguimiento adecuado que responda a las necesidades de cada grupo y de cada individuo.

- c. Reconstruir lazos entre los reclusos y sus familias mientras están encarcelados y posteriormente durante su reingreso en la comunidad. Se deben promover comunidades y familias estables.
- d. Promover en las cárceles conductas legales a través de programas en los cuales se genere consciencia frente a las consecuencias negativas de violar distintos tipos de normas (no sólo penales, sino de convivencia, tolerancia, respeto).
- e. Asistir a los condenados cuando reingresan a la sociedad. Promover y facilitar una vida en la legalidad a través del acompañamiento y apoyo al pospenado.
- f. Garantizar a la población privada de la libertad espacios de educación, trabajo, servicio a la comunidad, entre otros, que permitan un reingreso a la sociedad adecuado.

Por último, es fundamental que se fortalezcan y expandan a proyectos como Casa Libertad, toda vez que esta institución funciona como un piloto, gracias a un Convenio Interadministrativo. El Ministerio de Justicia y del Derecho tiene planes de abrir oficinas de Casa Libertad en seis ciudades, empezando por Medellín. Estos esfuerzos deben redoblar y se debe acelerar la implementación de estos programas en distintas partes del país.

El Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes está diseñando con el Partido Verde un borrador de proyecto de ley que establezca una política de pospenados y que garantice recursos y personal suficientes para su efectiva implementación en todas las ciudades con establecimientos de reclusión de más de mil internos, mientras que, en los lugares con cárceles con menos internos, se coordine la creación de programas regionales que agrupen varios establecimientos.

Salud

A la luz de la sentencia T-762 de 2015, el goce efectivo del derecho a la salud en los establecimientos de reclusión depende de dos aspectos: i) la garantía de una infraestructura e insumos necesarios (medicamentos, espacios adecuados para la atención prioritaria, área de monitoreo, etc.) y ii) personal médico entrenado para atender a las personas privadas de la libertad. La prestación del servicio de salud en los establecimientos de reclusión ha presentado una leve mejoría desde la implementación del nuevo modelo de salud en 2016 pues se han inyectado recursos para aumentar el personal especializado en salud, la adquisición de equipos médicos y garantizar medicamentos esenciales. No obstante, la atención en salud sólo cubre servicios de primer nivel o de baja complejidad, lo cual no satisface las necesidades de una población con altos niveles de enfermedades virales, desnutrición, acceso restringido a agua potable y alimentos adecuadamente tratados.

El Gobierno debe tener presente los informes recientes de la Contraloría General de la República¹⁵, los cuales señalan la insuficiencia de instalaciones, personal e

¹⁵ Contraloría General de la República. (2018) Comunicado de Prensa No. 133. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal/certificado-de-antecedentes->

infraestructura que puedan garantizar unas óptimas condiciones de ventilación, de iluminación, de instalaciones eléctricas. Adicionalmente, se enfatiza la problemática por el precario estado de las instalaciones de sanidad o enfermería, el escaso suministro de agua potable, servicio de alcantarillado intermitente y un mínimo porcentaje de acceso a ropa, cobijas y sábanas limpias. También se hace referencia a la complejidad en la creación de cupos, habilitación de celdas, lugares de aseo, salas de audiencia, techos, zonas de disposición de basuras, residuos hospitalarios, tanques de almacenamiento de aguas, espacios para la resocialización, áreas de sanidad, visitas conyugales, cocinas, redes eléctricas, entre otros problemas.

Así las cosas, dados el poco avance en el desarrollo de infraestructura y las críticas que realiza la Contraloría en los últimos informes de 2018, es menester que el Gobierno implemente una política de prevención¹⁶ de enfermedades virales, enfermedades de transmisión sexual, enfermedades mentales y otras que afectan a un gran porcentaje de la población privada de la libertad.

El quinto informe del gobierno incluye cifras de prestación del servicio médico. Así, el 67% de las citas solicitadas fueron autorizadas, para un total de 41.299 autorizaciones médicas en el en el último semestre del 2018. Ahora bien, el porcentaje presentado no refleja de manera adecuada una mejoría en el sistema de salud ya que, aunque el acceso haya mejorado, no existe medición alguna de la calidad del servicio prestado. Adicionalmente, en el informe no se muestran avances con respecto a la atención médica en salud mental en los establecimientos penitenciarios. Este es un fenómeno grave y sub-diagnosticado.

Para la efectiva prestación del servicio de atención en salud es fundamental tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha reconocido derechos especiales y diferenciados en materia de salud para algunas poblaciones al considerarlas sujetos de especial protección constitucional. Así, por ejemplo, la jurisprudencia ha tutelado el derecho de indígenas privados de la libertad a recibir tratamientos de salud alternativos acordes a sus creencias y tradiciones. La sentencia T-388 de 2013 y el Auto 121 de 2018 destacan que la formación espiritual, la salud y la alimentación deben respetar el pluralismo étnico, por lo que el gobierno debe garantizar los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.

Alimentación

[fiscales?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=1192473&_101_type=content&_101_urlTitle=segun-informe-de-la-contraloria-general-a-la-corte-constitucional-persisten-fallas-que-mantienen-la-crisis-penitenciaria-y-carcelaria&inheritRedirect=false](https://www.fiscalia.gov.co/fiscales?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=1192473&_101_type=content&_101_urlTitle=segun-informe-de-la-contraloria-general-a-la-corte-constitucional-persisten-fallas-que-mantienen-la-crisis-penitenciaria-y-carcelaria&inheritRedirect=false)

¹⁶ En múltiples informes se ha recalado la importancia de generar un programa de prevención en salud. Entre estos: Informe Defensoria del Pueblo (2003), <https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/stories/relatorias/PRISIONES-OCT2011/ENT.ESTATALES/DEFENSORIA/INFORMES/situaciondelservicio2003.pdf>. Y 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.

El Gobierno Nacional en el quinto informe afirma que actualmente las personas privadas de la libertad reciben una alimentación balanceada correspondiente a los requerimientos alimentarios establecidos en la Resolución 3803 de 2016. No obstante, la Defensoría del Pueblo ha mostrado que la alimentación balanceada no se asegura por medio del acceso a menús con información nutricional, sino que se debe garantizar que dichos parámetros se acaten. Según la Defensoría, "(...) de acuerdo con la información suministrada por las autoridades penitenciarias, la alimentación es balanceada y supervisada por las autoridades de las instituciones. Los internos disfrutaban de tres raciones diarias. Sin embargo, en las visitas se observó que existe un menú preestablecido pero poco acatado"¹⁷. Así, existe una contradicción entre la información presentada por el Gobierno y la que se incluye en auditorías al sistema. Esto demuestra la importancia y necesidad de que se creen mecanismos de veeduría y un seguimiento eficaz durante la prestación del servicio alimentario en los distintos establecimientos de reclusión para constatar si se provee una dieta balanceada, de acuerdo con los estándares de nutrición preestablecidos. De verificarse que la alimentación que se está proveyendo no responde a tales estándares, se debe crear una estrategia para que la provisión de este servicio sea adecuada y para que la contratación de la misma sea transparente y se acoja a parámetros legales.

Por otra parte, el informe del Gobierno establece una relación entre la infraestructura de los servicios de alimentación con respecto a las condiciones de infraestructura de cada centro penitenciario. En varios de los centros de reclusión no existen espacios ni áreas definidas, o con las condiciones de seguridad obligatorias, para la entrega y distribución apropiada, salubre e higiénica de la comida a la población privada de la libertad. Así, los establecimientos con mayor incumplimiento frente a las normas de calidad de alimentación, menú, y gramaje son los ubicados en las regiones Noroeste y Central, seguidos por los localizados en la regional Norte. Estos a su vez, son los que presentan un mayor índice de hacinamiento a nivel nacional¹⁸. En este sentido, es fundamental que, dentro del plan de creación y adecuación de cupos carcelarios, se plantee una estrategia para que se incluyan y acondicionen áreas salubres en donde se pueda garantizar una alimentación de calidad.

Adicionalmente, el informe del Gobierno reconoce que muchos de los centros de reclusión no cuentan con instalaciones adecuadas para que los internos puedan consumir sus alimentos, toda vez que las mesas y las sillas instaladas en los patios resultan insuficientes con relación al número de personas privadas de la libertad. Además, la mayoría de estos lugares se encuentran ubicados en áreas de fácil contaminación. En este punto el informe afirma que, debido a problemas de gestión y planificación de las autoridades penitenciarias, el diseño de muchas cárceles no se adapta a las necesidades alimentarias de los internos. Lo anterior permite establecer que el mejoramiento de las condiciones de alimentación de la población privada de

¹⁷ Defensoría del pueblo (2015) Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia. Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/785/Análisis-sobre-el-actual-hacinamiento-carcelario-y-penitenciario-en-Colombia-Informes-defensoriales---Cárceles-Informes-defensoriales---Derechos-Humanos.htm>

¹⁸ Indicadores redactados en el quinto informe del gobierno.

la libertad tiene que ser un asunto transversal en las políticas y estrategias que planea el Gobierno para reducir el hacinamiento.

Por último, es de vital importancia tener en cuenta las observaciones realizadas en las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República a veintidós establecimientos de reclusión pues en éstas se hace énfasis en el estado de deterioro de los utensilios básicos de cocina, la inexistencia de una infraestructura adecuada para el mantenimiento, producción y consumo de alimentos; la falta de mecanismos efectivos de interventoría externa a los contratos de suministro de alimentos; la falta de planificación de las autoridades penitenciarias en el diseño de las cárceles ya que estas claramente no se adaptan a las necesidades alimentarias de los internos; la falta de controles estrictos y efectivos en el manejo de alimentos que sale de la zona de producción para ser servidos en los patios; falta de medidas de protección y capacitación del personal que realiza manipulación de alimentos¹⁹. Dicha advertencia es reiterada por la Secretaría de Salud de Medellín, la cual a finales del 2018 reportó intoxicaciones masivas en el centro carcelario El Pedregal por alimentos en estado de descomposición y la poca capacidad administrativa para mejorar las condiciones fitosanitarias del establecimiento penitenciario²⁰. Tales observaciones no son acogidas ni tratadas en el informe del gobierno, por tanto se exhorta a que se pronuncie en estos aspectos con un plan estratégico y que se articule principalmente con la política que busca solucionar el hacinamiento.

Funcionarios del INPEC y cuerpo de custodia y vigilancia

La Corte constitucional en la sentencia T-388 de 2013 describe los problemas laborales y de seguridad a los que se enfrentan los funcionarios y el cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC. Esto tiene como consecuencia que existan más de ochenta sindicatos²¹ y que la labor de custodiar, vigilar y resocializar a la población privada de la libertad se afecte de forma importante. De acuerdo con el Gobierno Nacional y el sindicato “Unión de Trabajadores Penitenciarios del INPEC”, el déficit de personal de custodia y vigilancia se aproxima a las 16.000 personas. Frente a este escenario, el informe no muestra avance alguno, además de reconocer que no se cuenta con suficiente talento humano para la implementación de los diferentes programas; esto se manifiesta en el Informe de Gestión de 2017 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el cual sostiene que el INPEC cuenta con el 49% del recurso humano requerido para su adecuado funcionamiento. Esto es particularmente preocupante si se considera que el desarrollo de los programas de atención social y tratamiento penitenciario requieren funcionarios cualificados de nivel profesional; sin embargo, la deficiencia en ese campo alcanza el 79%, lo cual,

¹⁹ Contraloría General de la República. (2018) Comunicado de Prensa No. 133.

²⁰ Ministerio de Justicia. Comunicado de prensa. Recuperado de: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/3961/Ministerio-de-Justicia-toma-medidas-para-garantizar-la-salud-y-bienestar-de-internos-de-cárcel-El-Pedregal-tras-intoxicación-masiva.aspx>

²¹ 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.

sumado a la sobrepoblación carcelaria, repercute de manera negativa en la implementación de los programas de tratamiento.

Es importante resaltar que el actual Gobierno ha considerado esencial ampliar la planta del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario en 2.800 nuevos cargos (2.300 para guardia y 500 para administrativos). Esto permitiría atender parcialmente los cupos nuevos generados, así como la demanda de personal calificado en actividades de resocialización. No obstante, no es clara la disponibilidad presupuestaria que atenderá al aumento de personal ni la ejecución de programas de tratamiento en las cárceles pues esta disponibilidad es aún bastante limitada. Así, el mejoramiento en la efectividad del proceso de tratamiento penitenciario y de la resocialización de la población privada de la libertad sólo se logrará en la medida en que cada uno de los establecimientos de reclusión cuente con condiciones adecuadas, infraestructura suficiente y recurso humano idóneo. Un aspecto preocupante del plan de aumento de cupos carcelarios del Gobierno es que no parece tener en cuenta que, más allá del costo de crearlos, que es considerable, se debe tener en cuenta los costos del personal de custodia y vigilancia y de tratamiento penitenciario, así como de los medios e infraestructura requeridos para adelantar esta actividad, los cuales son también significativos.

Entidades territoriales

En los términos de las ordenes emitidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015, al Ministerio de Justicia y del Derecho le corresponde realizar capacitaciones a los entes territoriales sobre el cumplimiento de sus obligaciones respecto de las personas privadas de la libertad mediante medida de aseguramiento privativa de la libertad en establecimiento de reclusión. Adicionalmente, el Gobierno Nacional en sus informes semestrales ha presentado la articulación entre el sector central y las entidades territoriales como una estrategia que mejoraría el presupuesto y la capacidad del sistema penitenciario, en la medida en que, de acuerdo al artículo 16 del Código Penitenciario, las personas sindicadas se encuentran a cargo de los entes territoriales, particularmente los municipios y distritos.

Sobre este punto, el quinto informe presenta un mínimo avance en la implementación de medidas puntuales, como el establecimiento de convenios con los entes territoriales para la construcción de nuevos establecimientos de reclusión o la adecuación de los existentes. Sin embargo, estos convenios responden más interés de los entes territoriales, que es escaso, que a una política estructurada y vinculante. Lo anterior indica que aún no se ha superado el bloqueo institucional que ha impedido la adecuada separación de sindicados y condenados. Aunque a la fecha se encuentran vigentes convenios con Antioquia, Manizales, Valle del Cauca y Atlántico, es necesario estructurar una política que permita que los entes territoriales cumplan con sus deberes legales frente a la población sindicada.

Enfoque diferencial

En el ámbito de la sentencia T-025 de 2004 y del Auto 009 de 2009 de la Corte Constitucional, el enfoque diferencial fue establecido como una forma de abordar la extrema vulnerabilidad y la histórica desventaja de varias poblaciones que han padecido conflictos territoriales, choques culturales y dificultades socio económicas, entre otras. Igualmente, el enfoque diferencial, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tiene un doble alcance: i) es un método de análisis sobre una realidad específica que visibiliza una situación de vulnerabilidad; ii) es una guía de acción que permite orientar la política pública en la superación de situaciones de discriminación histórica, exclusión y limitaciones frente al ejercicio y garantía de determinados derechos por parte de algunos grupos de la población²².

De lo anterior se desprende que hay ciertos grupos de la población privada de la libertad que tienen unas necesidades específicas y deben ser identificadas para garantizar su protección, pues ciertas situaciones pueden generar vulneraciones con distintos efectos e impactos en el goce efectivo de sus derechos. Por tanto, el enfoque diferencial debe ser transversal en todas las fases de la política criminal. En el quinto informe, el Gobierno Nacional menciona acciones en materia de enfoque diferencial para personas LGBTI y mujeres, pero no reconoce otro tipo de poblaciones vulnerables. Esto evidencia un problema estructural y generalizado de invisibilización y abandono de otras poblaciones vulnerables, como la población indígena, que también requieren un enfoque diferencial. A pesar de los esfuerzos de la mayoría de personas que se identifican como indígenas siguen privadas de su libertad sin reconocimiento de su origen ancestral, lo que se traduce en violaciones sistemáticas de sus derechos a la diversidad étnica y cultural. También se sigue dejando de lado a otras poblaciones vulnerables, como las personas de la tercera, personas con discapacidad y con enfermedades graves o crónicas.

Ante esta situación, se recomienda a la Corte Constitucional solicitar, no sólo indicadores estructurales de derechos humanos sino también formas de medir el progreso de éstos, particularmente frente a grupos vulnerables. Se resalta que el enfoque diferencial no puede ser un concepto estático plasmado exclusivamente en la normatividad pues esto, por un lado, legitima la asimetría de poder entre las autoridades, que pueden decidir cumplir o no con la norma, y grupos vulnerables; y por el otro, no resuelve los factores de riesgo (desarraigo territorial, destrucción cultural y agudización de prácticas de discriminación) que afectan los derechos de la población diferencial y por ende la garantía del derecho a la igualdad material.

Normas técnicas de reclusión

²² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Nueva York-Ginebra.

La Corte Constitucional ha enfatizado tanto en la sentencia T-762 de 2015 como en el auto 121 de 2018 que, para conocer los avances o rezagos en la superación del ECI, es necesario contar con indicadores que permitan determinar el goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad; así, ha ordenado: “(i) estructurar una base de datos y un sistema de información que recoja la información relevante a toda la política criminal; (ii) la configuración de la norma técnica sobre privación de la libertad en Colombia; (iii) la consolidación de una línea base; y (iv) la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos”²³. Los indicadores de derechos tienen como objetivo primario evaluar el compromiso y los avances estatales en el respeto, protección y efectividad de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, así como la evaluación de la capacidad de los titulares de tales derechos para hacerlos exigibles frente a las autoridades correspondientes.

El quinto informe del Gobierno Nacional reconoce que el principal obstáculo para definir una estrategia integral y efectiva de protección de derechos de la población reclusa es no contar con una línea base, sin la cual no es posible tener un punto de partida que posibilite el seguimiento del avance en materia de derechos. Esto ha hecho que las acciones de las diferentes instituciones estatales no sean óptimas ante la falta de una estrategia integral, basada en información concreta. Por tanto, es urgente contar a la mayor brevedad posible con esa línea de base y los mencionados indicadores, al igual que con una estrategia que articule a todas las entidades comprometidas.

Durante 2017 miembros del Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes, entre los que se encuentran Manuel Iturralde, Libardo Ariza y Mario Andrés Torres, realizaron, con la colaboración y apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y la agencia de cooperación alemana GIZ, una línea base de indicadores para el sistema penitenciario y carcelario, la cual contenía indicadores comprensivos para medir varios de los aspectos relevantes del sistema penitenciario y la protección de derechos de la población privada de la libertad. Sin embargo, una vez publicados, los resultados de esta línea base no han sido implementados por el Gobierno Nacional, ni existen resultados consolidados por indicadores de cuál es la situación actual de las cárceles en Colombia.

Así, con el fin de fortalecer y mejorar dichos indicadores, se recomienda que estos se orienten con base en el estudio de Línea Base para el Sistema Penitenciario y Carcelario que realizaron miembros del Grupo de Prisiones. Así mismo, se deben seguir consolidando las normas técnicas de seguimiento, a partir de los siguientes parámetros:

1. La norma técnica no debe ser el único referente para determinar el cumplimiento de los indicadores; su marco conceptual debe ser igualmente definido para la incorporación efectiva de un enfoque de derechos.
2. Es necesario que se construyan indicadores de proceso en cada una de las variables clave del sistema, de forma tal que permitan medir la eliminación

²³ Corte Constitucional (2018). Auto a-121 de 2018. Magistrada Sustanciadora, Gloria Stella Ortíz Delgado.

progresiva de las barreras identificadas por el Ministerio de Justicia y las autoridades penitenciarias.

3. Los indicadores no pueden ser solo cuantitativos sino también cualitativos. Lo anterior hace necesarios realizar una encuesta nacional a la población privada de la libertad que evalúe aspectos cualitativos de la vida en prisión.
4. 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 de grupos vulnerables que deben gozar de especial protección constitucional. Para ello es necesario identificar los patrones que impiden el goce efectivo de derechos de estas poblaciones.
5. Es necesario que se elaboren normas técnicas e indicadores que hagan referencia a la población pospenada y su acceso a los programas de preparación para la libertad.

Trabajo digno

El quinto informe del Gobierno Nacional muestra avances sobre ciertos aspectos clave para superar el ECI, como la mejora de los servicios de salud, alimentación e infraestructura; la necesidad de repensar los índices y las líneas base de protección de derechos que tengan en cuenta aspectos cualitativos y no solo cuantitativos; la creación de convenios entre el sector central y las entidades territoriales para ampliar la oferta de cupos carcelarios. No obstante, persisten importantes vacíos en aspectos como las normas técnicas y la construcción de indicadores de proceso que permitan medir la gestión de los establecimientos penitenciarios en la suscripción de convenios y alianzas con distintas organizaciones públicas y privadas que aseguren el acceso de la población reclusa a programas de trabajo que les ofrezca medios de subsistencia y que resulten útiles para su proceso de resocialización. La oferta de estos programas depende de la gestión de cada establecimiento de reclusión, más que de una política coordinada.

Tampoco se hace referencia al aseguramiento del trabajo digno, de acuerdo a los parámetros legales y constitucionales. Si bien el ejercicio en la elaboración de las normas técnicas no ha concluido, la construcción de indicadores en este aspecto aún es incipiente. Además, debe tenerse en cuenta que fijar como estrategia de resocialización el aumento de personal del INPEC no es una garantía de cumplimiento del fin resocializador de la pena.

Consideraciones finales

Como en el cuarto informe, en el quinto informe el Gobierno Nacional centra su estrategia para superar el ECI en la creación de cupos nuevos a través de la adecuación de establecimientos de reclusión y la construcción de nuevos centros penitenciarios. Esta estrategia es costosa, ineficiente y no garantiza la cabal protección de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, la cual no depende exclusivamente de la reducción de los niveles de hacinamiento. Mientras la

política criminal no se transforme de forma importante, integral y coordinada en sus tres fases y en estricto cumplimiento se los parámetros constitucionales, puede que los índices de hacinamiento se reduzcan de forma limitada y en el corto plazo a través del aumento de la oferta de cupos carcelarios. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, los niveles de hacinamiento volverán a aumentar, como lo muestra la experiencia de los últimos veinte años, si no se enfrentan las causas estructurales del hacinamiento, que se derivan de una política criminal predominantemente represiva e improvisada.

Para cambiar esta dinámica, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y las demás entidades relevantes del sistema penal y penitenciario (como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Judicatura y el INPEC) deben discutir, acordar e implementar, de la mano de la sociedad civil y la academia, una política criminal seria, fundada en información relevante y confiable, que tenga como ejes centrales la prevención del delito, la reducción de la conflictividad social y los derechos fundamentales de los procesados y las personas privadas de la libertad.

Para lograr esto, se deben considerar seriamente medidas más originales y costo-efectivas, que además tendrán un gran impacto en el corto plazo, como la descriminalización de conductas delictivas que no implican daños sociales graves, las penas alternativas a la prisión, la justicia restaurativa, la expansión y fortalecimiento de los subrogados penales, el replanteamiento de las medidas de aseguramiento y la detención preventiva, de forma tal que se minimice su uso, el fortalecimiento de la función resocializadora de la pena; la atención integral a los pospensados y a los grupos vulnerables.

El sistema penal y penitenciario deben replantearse de forma tal que menos personas ingresen a prisión y más salgan, y más pronto, de ella, con los estímulos y habilidades necesarios para integrarse armónicamente a la sociedad, sin que el delito siga siendo una opción de vida o una necesidad.

Bibliografía.

Bernal, C., & La Rota, M. (2013). Informe Colombia: independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. En *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada* (pp. 65-113). Washington, D.C.: Due Process of Law Foundation

Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). *Informe final: diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Comisión Asesora de Política Criminal.

Contraloría General de la República. (2018) Comunicado de Prensa No. 133. Recuperado de: https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal/certificado-de-antecedentes-fiscales?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=119247

[3&_101_type=content&_101_urlTitle=segun-informe-de-la-contraloria-general-a-la-corte-constitucional-persisten-fallas-que-mantienen-la-crisis-penitenciaria-y-carcelaria&inheritRedirect=false](#)

Contraloría General de la República. (2018) Comunicado de Prensa No. 133.

Corporación Excelencia en la Justicia. Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia, octubre de 2015.

Corte Constitucional (2015). Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional (2016). Sentencia T-276 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. P 40.

Corte Constitucional (2018). Auto a-121 de 2018. Magistrada Sustanciadora, Gloria Stella Ortiz Delgado.

Defensoría del pueblo (2015) Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia. Recuperado de:<http://www.defensoria.gov.co/es/public/Informesdefensoriales/785/Análisis-sobre-el-actual-hacinamiento-carcelario-y-penitenciario-en-Colombia-Informes-defensoriales---Cárceles-Informes-defensoriales---Derechos-Humanos.htm>

Directiva Presidencial 006 del 25 de agosto de 2018.

Estadísticas del INPEC. Obtenido de: http://200.91.226.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_afId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec

Exposición de motivos Ley 906 de 2004 “Código de Procedimiento Penal”.

Grupo de Prisiones. (2017). 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. Universidad de Los Andes: Bogotá, Colombia.

Informe Defensoría del Pueblo (2003), <https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/stories/relatorias/PRISIONES-OCT2011/ENT.ESTATALES/DEFENSORIA/INFORMES/situaciondelservicio2003.pdf>.

INPEC (2018), Informe Estadístico. Enero de 2018. Bogotá INPEC.

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.

Ministerio de Justicia. Comunicado de prensa. Recuperado de:<http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/3961/Ministerio-de-Justicia-toma-medidas-para-garantizar-la-salud-y-bienestar-de-internos-de-cárcel-El-Pedregal-tras-intoxicación-masiva.aspx>

Oficina Asesora de Planeación Grupo Estadística INPEC. (2017). Estadísticas penitenciarias y carcelarias a cargo del INPEC. Ministerio de Justicia

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Nueva York-Ginebra.

Resumen del presupuesto general de la Nación aprobado. Obtenido de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181018-Aprobado-Presupuesto-General-de-la-Nacion-2019-enfocado-en-una-mayor-equidad.aspx>

United Nations Office on Drugs and Crime (2010). Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons.

“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”

Respectuosamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Iturralde Sánchez', written in a cursive style.

Manuel Iturralde Sánchez
Director Grupo de Prisiones
Universidad de los Andes