

Al responder cite este número
OFI17-0017346-DCP-3200

Bogotá D.C., viernes, 9 de junio de 2017

Doctora

CLARA ROJAS

Representante a la Cámara

Congreso de la República

asistenteclararojas@camara.gov.co

Edificio Nuevo del Congreso

Carrera 7 No.8-68 Ofic. 513B – 514B

Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta continuación debate sobre la responsabilidad del Estado en la políticas penitenciarias y carcelarias Ext17-0022213

Honorable Representante:

Por medio del presente, damos respuesta al cuestionario formulado al Señor Ministro de Justicia y del Derecho, para la continuación del debate de control político en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en los siguientes términos:

El Decreto 2897 de 2011, “*por medio del cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho*”, define las responsabilidades y las competencias legales que debe cumplir esta Cartera. Este Decreto establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho dentro del marco de sus competencias tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, la promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Las funciones asignadas al Ministerio de Justicia y del Derecho más relevantes en relación con el Sistema Penitenciario y Carcelario, son las siguientes:

- Formular, diseñar, elaborar estudios y presentar propuestas de políticas en materia penitenciaria y los lineamientos para la misma (Artículos 6, num. 1 y 4; 16, num. 1 y 2; y 18, num. 1 y 2).
- Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en materia penitenciaria y carcelaria (Artículos 6, num. 7; y 18, num. 14).
- Efectuar el seguimiento y evaluación del impacto de las normas y directrices que regulan la operación y funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, atendiendo la finalidad del mismo, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial de los temas relacionados con la política penitenciaria, con el fin de adoptar las recomendaciones a que hubiere lugar en esta materia (Artículo 18, num. 5 y 17).
- Promover la revisión anual de las condiciones de reclusión y de resocialización del sistema penitenciario y proponer las recomendaciones orientadas al cumplimiento de la finalidad de estos sistemas (Artículo 18, num. 9).

RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y EL DERECHO Y DE LAS ENTIDADES ADSCRITAS INPEC Y USPEC:

1. ¿Qué Política Carcelaria se tiene pensada en el corto, mediano y largo plazo por parte del Ministerio de Justicia para enfrentar la masiva y reiterada vulneración de Derechos Fundamentales en las cárceles del país?

Con el objeto de atender a la pregunta a continuación se presentan las principales acciones que se están adoptando en ambos ámbitos.

1. Definición legislativa en materia de política penitenciaria.

El éxito de la política penitenciaria depende, en gran parte, de su articulación con la política criminal. En la medida en que los principios de racionalidad, proporcionalidad y última ratio se materialicen en el derecho penal, el uso de la prisión como mecanismo de control social será optimizado para la adecuada función de la ejecución de la pena a cargo del Estado. Dicho de otro modo, el

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

hecho que una tercera parte de las personas privadas de la libertad sea población con medida de aseguramiento de detención preventiva (no condenados), o que desde la expedición del código penal (Ley 599 de 2000) contemos con 56 reformas penales (principalmente de aumento de penas o creación de nuevos delitos) puede ser un indicio de que en nuestro país no hemos realizado un análisis o estudio acucioso del impacto de política criminal en el sistema penitenciario y carcelario.

Para revertir esta tendencia, el Gobierno Nacional viene trabajando en medidas de corto, mediano y largo plazo como se explican a continuación:

Medidas de corto plazo

El Gobierno Nacional impulsó la expedición de las Leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016 con el objetivo de materializar en la legislación penal el principio de la presunción de inocencia de todos los habitantes del territorio. En concreto, estas leyes racionalizan el uso de la detención preventiva de dos formas. En primer lugar, le exige a la parte acusadora dentro del proceso penal lograr demostrar que la solicitud de la medida de aseguramiento de detención preventiva consistente en privación de la libertad en centro carcelario debe ser aplicada porque las otras diez medidas de aseguramiento que contempla el código de procedimiento penal (detención preventiva en la residencia del procesado, la prohibición de salir del país, la presentación personal ante el juez de forma periódica, entre otras) no son suficientes para proteger a la víctima, la sociedad o el proceso penal que se adelanta. Esta carga probatoria tiene como finalidad realizar un uso eficiente de la medida de aseguramiento en centro carcelario que, como se señaló más arriba, pareciera ser usada, en algunos casos, de modo desproporcionado.

En segundo lugar, estas leyes fijan términos perentorios para la reclusión en condiciones de procesado. Así, en tanto a una persona procesada le reviste la presunción de inocencia, resultaría negada tal presunción si se permitiera una privación de la libertad prolongada en dicha situación jurídica. De allí que, para los casos en los que se investiguen procesos por la jurisdicción especializada o que revistan complejidades en su etapa de investigación (como es el caso de los delitos sexuales, o en los que participan más de tres personas), el tiempo máximo de privación de la libertad en calidad de procesado es de dos años, mientras que, en los demás casos, de un año.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Estas leyes entrarán en plena vigencia a partir del próximo mes.

Medidas de mediano plazo

El Gobierno Nacional también viene trabajando en la definición de un proyecto de ley, de la mano del Consejo Superior de Política Criminal, que procure, en la fase de la ejecución de la pena, integrar criterios de proporcionalidad y finalidad de la pena en los tiempos de privación de la libertad. Esta propuesta consiste en armonizar los tiempos de ejecución de las condenas con el avance progresivo que las personas privadas de la libertad adelantan en materia de resocialización. De este modo, proponemos que aquellos beneficios administrativos que tienen niveles de restricción de la libertad estrictos (permiso de 72 horas o permiso de salida de fines de semana) puedan ser accesibles a los condenados antes que la prisión domiciliaria o la libertad condicional (que presentan niveles de libertad más amplios). Además, la condición para la concesión de estos beneficios o subrogados es que el condenado demuestre avances en el tratamiento penitenciario. Este tipo de ajustes nos permiten dos cosas. Por un lado, armoniza un principio del tratamiento penitenciario según el cual a mayores niveles de avance en el tratamiento penitenciario se pueden conceder mayores niveles de libertad. Por el otro, promueve la participación activa de los condenados en los procesos de resocialización que se adelantan en las prisiones, en tanto es un estímulo para la preparación de la libertad.

En el proyecto en mención, también se quieren proponer algunas medidas de descriminalización en los casos en que resulten necesarios. Como quiera que este punto aún se encuentra en construcción, no consideramos respetuoso socializar alguna propuesta en estos momentos.

En todo caso, esperamos radicar este proyecto de ley en el inicio de la próxima legislatura.

Medidas de largo plazo

En paralelo, el Ministerio de Justicia y del Derecho viene realizando un trabajo de largo aliento en materia de proporcionalidad de las penas. El objetivo de este proyecto, que contempla cuatro fases, es hacer un análisis riguroso del comportamiento de las penas en las diversas etapas de la política criminal. La primera fase analiza la coherencia y proporcionalidad de las penas del Código

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Penal (este documento ya fue publicado y está disponible en www.politicacriminal.gov.co). La segunda fase se centra en el análisis judicial de cómo los jueces imponen las penas, con especial atención a los montos impuestos (actualmente se está construyendo). La tercera fase estudia la pena en acción, es decir, en los tiempos de privación de la libertad que las personas condenadas cumplen finalmente (para construcción en 2018).

Producto de estos trabajos, el resultado esperado será la construcción de uno o unos proyectos de ley que pretendan ajustar la legislación penal a criterios de proporcionalidad y coherencia.

2. Política pública en materia de gestión e infraestructura penitenciaria.

El Ministerio de Justicia y del Derecho con el objeto de que la ejecución de la pena privativa de la libertad sea respetuosa de los derechos fundamentales, viene focalizando su trabajo en la estructuración de una política pública que responda a la garantía de unas condiciones dignas de reclusión, así como en una política que permita desarrollar verdaderos procesos de resocialización.

En lo que corresponde al trabajo para garantizar unas condiciones de reclusión respetuosas de la dignidad humana, desde el Comité Interdisciplinario para la estructuración de normas técnicas de la vida en reclusión se vienen construyendo estándares en materia de infraestructura y gestión penitenciaria que permitirán el desarrollo y manejo de las reclusiones de forma tal que respeten los derechos de las personas privadas de la libertad. Estándares que al mediano y largo deben ser incluidos en la regulación de los diferentes temas y determinaran los manuales operativos del INPEC y la construcción de las nuevas prisiones del país.

Adicionalmente el Ministerio de Justicia y del Derecho desarrollo una batería de indicadores de resultado sobre la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad que permitirá realizar un monitoreo a la situación de los derechos en los centros de reclusión con el objeto de poder adoptar estrategias de intervención para el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Por otra parte, se viene trabajando en mejorar la capacidad y condiciones de las prisiones colombianas, en ese sentido y como se desarrolla en detalle en la respuesta a la pregunta dos del presente control político, solamente durante el año

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

2017 se generaran 4080 nuevos cupos en el sistema penitenciario y carcelario, adicional a una inversión de \$ 88.135.362.483 destinados al fortalecimiento de la infraestructura física de los ERON a cargo del INPEC, con el objeto de mejorar las condiciones de habitabilidad en las prisiones. Política que de conformidad al plan de generación de cupos permitirá contar para el año 2020 con una capacidad para albergar 804.819 personas en las prisiones colombianas.

En materia de salud, el Gobierno Nacional desde la adopción de la Ley 1709 de 2014 ha venido trabajando en la estructuración de un modelo de salud para las personas privadas de la libertad que atienda a las particularidades de la vida en reclusión, el cual ya fue definido y actualmente se encuentra en proceso de contratación.

Sin embargo, con el objeto de atender la crisis en materia de salud, El INPEC mediante Resolución Nro. 002390 del 10 de mayo del 2016, previa autorización del Consejo Directivo del INPEC, declaró la emergencia penitenciaria y carcelaria que trata el artículo 168 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 92 de la Ley 1709 de 2014, la cual tenía una vigencia hasta el día 31 de diciembre de 2016. Declaración de emergencia que fue prorrogada mediante Resolución Nro. 6401 del 21 de diciembre del 2016 hasta el 30 de junio de 2017. Declaración de emergencia que ha permitido adoptar acciones en las siguientes líneas: 1) fortalecimiento de acciones de promoción y prevención en salud pública, 2) Mantenimiento, rehabilitación y dotación áreas de sanidad, 3) Sistema de información en salud y 4) Prevención de la morbimortalidad de la población privada de la libertad.

En materia de resocialización, el Gobierno Nacional en el marco del plan de acción para la superación del estado de cosas inconstitucional ha venido trabajando en la adopción del Plan Integral de Resocialización, mediante el cual se está trabajando optimizar los recursos humanos y físicos existentes para el tratamiento penitenciario, así como identificar y adoptar medidas frente a los bloqueos institucionales y normativos en el proceso de resocialización. Plan que una vez adoptado determinará acciones articuladas que permitirán una mayor eficiencia del sistema penitenciario en el cumplimiento de la finalidad de la ejecución de la pena como es la resocialización del infractor penal.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

2. ¿Sobre la preocupante situación de hacinamiento que existe en el país, con cerca de 54.5% (42.591 presos) de sobrepoblación, informe que acciones se van a tomar al corto, mediano y largo plazo por parte del ministerio para solucionar esta situación?

El Hacinamiento constituye un problema estructural que tiene una incidencia directa en la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad, y por tanto debe ser abordado de manera inmediata y atendiendo a las causas estructurales que conllevan a este. En ese marco, el abordaje de las soluciones del problema implica tener en cuenta una doble dimensión, la primera corresponde al hacinamiento desde la perspectiva de la administración pública y la segunda a la política criminal, en particular frente al uso de la privación de la libertad.

Frente a la gestión penitenciaria se debe indicar que una mirada superficial del problema desde este ámbito analítico indicaría que la solución al problema del hacinamiento se limitaría a la generación de los cupos requeridos, es decir, que para atender a las 117.119 personas privadas de la libertad que actualmente se encuentran en los establecimientos de reclusión del orden nacional, debería construirse los 38.429 cupos que le hacen falta al sistema penitenciario y carcelario. Sin embargo, el abordaje del problema debe ser leído teniendo en cuenta tres elementos adicionales: el primero corresponde a la responsabilidad legal de la administración y financiación de las personas privadas de la libertad, el segundo tiene que ver con los efectos del incremento de cupos de conformidad a la experiencia vivida en el país; y finalmente, el tercero corresponde a las causas del incremento de la población penitenciaria y carcelaria en el país.

El análisis del hacinamiento desde la perspectiva de la responsabilidad legal que se tiene con las personas privadas de la libertad conlleva a señalar que de conformidad al Código Penitenciario y Carcelario, el Gobierno Nacional es responsable únicamente de las personas condenadas, mientras que las personas que se encuentran en calidad de sindicadas le competen a las entidades territoriales. En ese marco, actualmente 78.690 personas se encuentran recluidas en calidad de condenadas, lo que conlleva a que si el INPEC asumiera únicamente la obligación que le corresponde el nivel de hacinamiento en las prisiones solamente sería del 2,2%. Situación que conlleva a concluir que estructuralmente desde la perspectiva de la responsabilidad legal el problema de hacinamiento, y con ello, de unas condiciones de reclusión respetuosas de la

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

dignidad humana, responde a la omisión del cumplimiento del deber legal que tienen las entidades territoriales con el sistema penitenciario y carcelario.

En lo que corresponde al incremento de cupos dentro del sistema penitenciario y carcelario se encuentra que Colombia para el año de 1991 tenía una capacidad de 28.319 cupos, con una ocupación de 29.355 personas, es decir, tenía un hacinamiento del 3.7%, adoptándose por el Gobierno Nacional una política de aumento de la capacidad de las prisiones del país, en particular durante el año 2000 y siguientes, atendiendo a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional por parte de la H. Corte Constitucional del año 1998, lo que conllevó a que se haya incrementado la capacidad de las prisiones colombianas en más de un 100% durante las dos últimas décadas alcanzando los 78.418 cupos. Sin embargo, el incremento de la capacidad del sistema penitenciario y carcelario no ha sido suficiente para atender el crecimiento exponencial de la población privada de la libertad, conllevando a que actualmente se tengan 117.119 personas en las prisiones del orden nacional, alcanzando así un hacinamiento del 48.8%. Estas cifras permiten evidenciar que la respuesta al problema de hacinamiento nunca será suficiente si se aborda desde una perspectiva de incremento de cupos penitenciarios, lo que conlleva a señalar que una intervención integral del problema implica atender las causas que han dado lugar el crecimiento exponencial de las personas privadas de la libertad, es decir a un análisis desde la segunda dimensión propuesta, esto es de la política criminal.

En lo que corresponde a la política criminal y su correlación con el hacinamiento penitenciario y carcelario se encuentra que aun cuando el hacinamiento constituye uno de los problemas estructurales que han conllevado al estado de cosas inconstitucional que atraviesa el sistema penitenciario y carcelario. Frente a esta situación la H. Corte Constitucional en la sentencia T- 388 de 2013 y T-762 de 2015 señaló que “la crisis del Sistema Penitenciario y Carcelario del país no se soluciona sólo con la creación de más cupos carcelarios, pues su superación requiere el ajuste, más que del Sistema Penitenciario y Carcelario, de la Política Criminal”.

En ese sentido, la H. Corte Constitucional anotó en la sentencia T- 762 de 2015 que “La política criminal colombiana tiene una tendencia al endurecimiento punitivo (populismo punitivo)”. Encontrando como la primera problemática estructural del sistema penitenciario y carcelario es “La Desarticulación de la

Bogotá D.C., Colombia

política criminal y el Estado de Cosas Inconstitucional”. Dicha desarticulación corresponde a que los entes encargados de la formulación y el diseño de la política criminal han adoptado decisiones de forma reactiva y sin fundamentos empíricos sólidos. Situación que de conformidad a la Corte están basadas en “la necesidad de responder con celeridad a fenómenos sociales mediados por la opinión pública y de mostrar resultados contra el crimen, para aumentar la popularidad de un determinado sector político”.

Con ese escenario de fondo el Gobierno Nacional ha venido adoptando medidas que atiendan tanto a la generación de cupos en el sistema penitenciario y carcelario, como frente a la adopción de las medidas legislativas que se requieren para tener una política criminal respetuosa del estándar constitucional mínimo fijado por la H. Corte Constitucional.

En consecuencia de lo anterior, se han adoptado medidas legislativas como la Ley 1760 y 1786, mediante las que se busca evitar prolongación excesiva de la privación de la libertad de las personas en calidad de sindicadas. Adicionalmente, se presentó el Proyecto de Ley 148 de 2016 Senado sobre el fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria: entre otros aspectos, realiza una revisión sistemática y propuesta para garantizar una regulación de las medidas alternativas al encarcelamiento y los procedimientos para acceder a ellas que sean coherentes con la finalidad resocializadora de la pena y el uso de la prisión como ultima ratio. En ese contexto, propone ese proyecto atenuar las prohibiciones para que las personas condenadas por delitos de menor lesividad accedan a este tipo de medidas, afianzar medidas alternativas a la privativa de la libertad en el caso de grupos vulnerables y establecer procedimientos que permitan que esta finalidad se alcance efectivamente. El proyecto de Ley actualmente se encuentra en curso en el Congreso de la República para primer debate.

Por otra parte, el Consejo Superior de Política Criminal el día 11 de mayo de 2017, en sesión ordinaria, decidió que se debe construir un nuevo proyecto de Ley para ser presentado en la próxima legislatura, en aras de contar con medidas legislativas más amplias e integrales en materia de política criminal, que además de los temas mencionados en el proyecto de ley 148 incluya la revisión de las conductas del catálogo punitivo, el tratamiento diferencial de acuerdo a su lesividad, medidas de cumplimiento de la pena extramurales, la revisión de la agravación punitiva, entre otros.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Aunque estas medidas legislativas que tienen una incidencia directa en el sistema penitenciario y carcelario han venido siendo acompañadas por un programa de generación de cupos a nivel nacional. El Gobierno Nacional viene trabajando en proyectos que permiten la creación de 7256 cupos entre el año 2019 y 2020.

Proyección de cupos carcelarios

Eron	Localización	Recursos en millones de pesos	Cupos estimados	Estrategia de Intervención	Año de entrega
Renacimiento	Sábanas de San Ángel, Magdalena	330.015	3.000	Eron	2020
Riohacha	Riohacha, La Guajira	167.300	1.500	Eron	2021
San Gil	San Gil, Santander	77.566	680	Pabellón	2019
Cómbita	Cómbita, Boyacá	66.438	576	Pabellón	2019
Total		804.819	7.256		

Fuente: DNP con base en datos de la USPEC, 2016.

Adicionalmente, solamente durante el año 2017 se tiene presupuestada la entrega de 4080 cupos. En ese marco, el Gobierno Nacional destinó para la construcción y ampliación de la Infraestructura para la Generación de cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional durante el año 2017 un valor de: \$ 22.705.440.000, adicionales a los \$ 88.135.362.483 destinados al fortalecimiento de la infraestructura física de los ERON a cargo del INPEC.

3. ¿Informe que acciones se han tomado por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho para hacer un proceso de verificación y monitoreo permanente de los contratos de alimentación que se prestan a los presos de Colombia. Indicando que procedimiento de contratación Se utiliza y como Se garantizan los principios de transparencia. Economía, responsabilidad y publicidad?.

En razón al control de tutela que este Ministerio ejerce sobre sus entidades adscritas, venimos realizando diversas reuniones con el equipo directivo de la

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

USPEC, y mantenemos una interlocución permanente, con el propósito de hacer un seguimiento detallado a cada uno de los procesos contractuales que se encuentran en desarrollo.

Este control de tutela está orientado a aumentar los rendimientos y resultados de las entidades del sector. De allí que, antes que revisar con detalle los procesos de nuestras entidades, nos enfoquemos por las mediciones de resultados de las gestiones de estas entidades. Consideramos que este tipo de control garantiza dos cosas. Por un lado, preserva la autonomía administrativa de las entidades adscritas, lo que repercute en procesos más eficientes de gestión administrativa en sus entidades. Por el otro, la medición por resultados incentiva el alto rendimiento de las entidades adscritas, promoviendo el cumplimiento de sus obligaciones legales. Sin embargo, no se puede perder de vista que el Ministerio de Justicia y del Derecho carece por completo de competencia para adelantar los procesos contractuales propios del cumplimiento de las funciones de dicha entidad.

Cabe precisar que frente a las denuncias que se han venido recibiendo por presuntas comisiones de delitos o de fallas disciplinarias las hemos venido trasladando a las entidades competentes, razón por la cual procedemos a trasladar su denuncia a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de República, entidades competentes para adelantar las investigaciones correspondientes.

De acuerdo a la información suministrada por la USPEC, manifiestan que dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto Ley 4150 de 2011, las obligaciones señaladas en los artículos 48 y 49 de Ley 1709 de 2014, el respeto a la dignidad humana y el ejercicio de los derechos fundamentales como es la provisión de la alimentación a las Personas Privadas de la Libertad, la **USPEC** ha llevado a cabo varios procesos de contratación en las vigencias 2013, 2014, 2015 y 2017 garantizando los principios de transparencia, economía, responsabilidad y publicidad, los cuales han contado además con el acompañamiento y vigilancia de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.

A continuación se relacionan las licitaciones públicas adelantadas en orden cronológico, así:

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

- Licitación Pública No. SPC-LP-003-2013, adjudicada mediante resolución No. 000662 del 4 de octubre de 2013, por valor de \$279.622.640.174, 24 de los 26 grupos en que fueron organizados los diferentes centros de reclusión a cargo del INPEC, y se declararon desiertos dos (2) grupos (12 y 16) por valor de \$14.013.691.699.
- En procura de resolver la declaratoria de desierta de los dos (2) grupos de la Licitación Pública No. SPC-LP-003-2013, la USPEC en el primer semestre de 2014 llevó a cabo la Licitación Pública SPC-LP-001-2014, la cual tuvo por objeto *“Seleccionar el (los) contratista (s) que suministrará (n) y prestará (n) el servicio de alimentación por el sistema de ración para la atención de los internos de los centros de reclusión del orden nacional del instituto nacional penitenciario y carcelario INPEC para los grupos que mediante resolución 662 del cuatro (4) de octubre de 2013 fueron declarados desiertos de la Licitación Pública SPC-LP-003-2013”*

Como resultado de la anterior Licitación Pública, según resolución 000413 del 9 de junio de 2014, la USPEC adjudicó los dos (2) grupos (12 y 16) que con anterioridad se habían declarados desiertos por valor de \$14.013.691.69

- Licitación Pública USPEC-LP-022 de 2014, adjudicada mediante acto administrativo Resolución No.001203 del 16 de diciembre de 2014, por valor de \$235.323.578.534, distribuidos entre los 30 grupos en que fueron organizados los diferentes centros de reclusión a cargo del INPEC.
- Licitación Pública No. 050 de 2015, la cual fue adjudicada el 18 de Diciembre de 2015, por valor de \$333.695.992.151,52, de los cuales \$3.635.771.138,52 fueron con cargo al presupuesto de la vigencia 2015 y \$330.060.221.013 con cargo al presupuesto de la vigencia 2016; distribuidos entre los 29 grupos en que fueron organizados los diferentes centros de reclusión a cargo del INPEC. Los contratos resultantes de esta Licitación Pública iniciaron actividades el 28 de diciembre del mismo año conforme al presupuesto oficial de la citada convocatoria, el suministro de raciones en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país se proyectó hasta el 12 de Diciembre de 2016 y Bogotá D.C., Colombia

dichos contratos fueron adicionados y prorrogados hasta el 19 de Abril del año 2017.

Toda la información de los procesos adelantados y los contratos adjudicados se encuentra publicada en la página de contratación estatal www.secop.gov.co

Para la vigencia 2017, la entidad adelantó el proceso de selección de los nuevos operadores del servicio de alimentación mediante el mecanismo de compras públicas a través de la Bolsa Mercantil de Colombia, adquiriendo en Rueda de Negocios del pasado 4 de abril de 2017, a través de las firmas comisionistas Coragro Valores y Coobursátil, en 19 operaciones diferentes, el servicio de alimentación con destino a la atención de internos de 136 centros penitenciarios, a nivel nacional, que están a cargo del Instituto Penitenciario y Carcelario, INPEC.

La negociación se realizó en medio de un proceso transparente, posibilitando la pluralidad de oferentes y en línea con la política pública de hacer austeridad inteligente de los recursos, sin sacrificar la calidad de los alimentos porque los proveedores deben cumplir con las características de los productos descritas en las fichas técnicas de negociación.

De esta manera, después de una minuciosa verificación de las condiciones de participación, se realizó la Rueda de Negocios con una dinámica puja a la baja en la que participaron 19 proveedores, que incluyen 40 vendedores bajo el esquema de asociatividad o uniones temporales. Estos a su vez están representados por las Sociedades Comisionistas miembros de la Bolsa, Reyca, Correazo S.A., Mercado y Bolsa, Comiagro, Agrobolsa y Comfinagro.

Los nuevos operadores del servicio de alimentación iniciaron actividades el pasado 20 de abril de 2017 y van hasta el 27 de julio de 2018, por lo que se espera que a través del mecanismo de Bolsa Mercantil, se mejore el seguimiento y por ende la calidad en la prestación del servicio.

Toda la información del proceso adelantado se encuentra publicada en la página de la Bolsa Mercantil de Colombia en el link de compras públicas www.bolsamercantil.com.co

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Respecto al proceso de verificación y monitoreo permanente de los contratos de alimentación, la USPEC a través de la Dirección de Logística, como dependencia encargada de realizar el seguimiento al cumplimiento del suministro de la alimentación a las personas privadas de la libertad, ha contado con un equipo técnico para las vigencias 2014, 2015 y 2016; profesionales en el sector de alimentos (Nutricionista e Ingeniero de Alimentos), quienes han venido apoyando la supervisión de los contratos de alimentación.

Es del caso señalar que para la vigencia 2016 se contó con interventoría a los servicios de alimentación, proceso que se adelantó mediante el concurso de méritos 060 de 2015, el cual fue adjudicado a la firma C&M CONSULTORES el 28 de diciembre de 2015, con el objeto de realizar el seguimiento a la prestación del suministro de alimentación a 49 de los más representativos Establecimientos del Orden Nacional ERON, que con una cobertura de aproximadamente 84% de la población privada de la libertad. Su ejecución inició en Enero de 2016 y finalizó el pasado 31 de diciembre de 2016.

Resultado de las visitas técnicas de inspección a los servicios de alimentos de los establecimientos, se obtuvieron hallazgos y requerimientos a diferentes contratistas, logrando así conminar a los contratistas a la subsanación de los hallazgos y por ende a la mejora del servicio.

Se dieron inicio a procesos de posibles incumplimientos, donde los operadores en cumplimiento del debido proceso, tuvieron la oportunidad de presentar sus pruebas, las cuales eran analizadas en conjunto entre la Dirección de Gestión Contractual, el equipo técnico de apoyo a la supervisión y la interventoría.

Para lo corrido de 2017, se han adelantado varias visitas de supervisión a los servicios de alimentación de los establecimientos de reclusión, como son el EPMSC ACACIAS, EPAMS LA DORADA, EPMSC MANIZALES, EPMSC VILLAVICENCIO, EPAMS CAS POPAYÁN, EPAMS CAS COMBITA, los Complejos Carcelarios de IBAGUÉ, CUCUTA, JAMUNDÍ, EPMCS ITAGUI, EPMSC ANDES, CRM BELLO de acuerdo a la priorización de visitas y el equipo técnico de apoyo, el cual fue contratado a mediados del mes de marzo (2) profesionales, abril (1) profesional y mayo (2) profesionales.

También se han realizado acompañamientos a las visitas realizadas por la Auditoría de la CGR, las cuales serán objeto de visita en ésta vigencia, toda vez

Bogotá D.C., Colombia

que se elaboró cronograma de visitas, a fin de realizar la aplicación de los instrumentos técnicos de supervisión y hacer seguimiento al servicio de alimentación en algunos ERON priorizados.

En aras de fortalecer el monitoreo y seguimiento a los operadores del servicio de alimentación, la Entidad se encuentra adelantando la estructuración de los estudios previos para la contratación de la interventoría, con el objeto de apoyar la supervisión del suministro de la alimentación a los operadores que se encuentran en ejecución, los cuales iniciaron actividades el pasado 20 de abril de 2017 y van hasta el 27 de julio de 2018.

Cabe resaltar el apoyo que permanentemente es brindado por el INPEC a través del COSAL, que es el COMITÉ DE SEGUIMIENTO AL SUMINISTRO DE LA ALIMENTACIÓN – COSAL, el cual es creado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC mediante acto administrativo Resolución No. 003764 del 21 de noviembre de 2013, este comité se encuentra integrado por:

- El Director o Subdirector del respectivo establecimiento de reclusión.
- El funcionario responsable del Área de Atención y Tratamiento.
- El Cónsul de Derechos Humanos.
- Un representante de los internos del Comité de Salud del Establecimiento de Reclusión.

Lo integrantes de éste Comité semanalmente se reúnen, evalúan y/o califican el suministro de la alimentación y el cumplimiento de las obligaciones del operador del servicio, el cual registran en un acta que es allegada a la USPEC de manera mensual.

En ese orden de ideas este Comité se crea en cada establecimiento de reclusión, con el fin de hacer el seguimiento y apoyar la supervisión, atender directamente la obligación establecida en el acto administrativo y servir de instrumento de apoyo a la USPEC en la labor de control y seguimiento en el servicio de suministro de alimentación.

Dicha Acta COSAL contempla el análisis y seguimiento en los siguientes aspectos:

- Aspectos Nutricionales.
- Aspectos Higiénico-Sanitarios y de Funcionamiento.

Bogotá D.C., Colombia

- Aspectos Contractuales.
- Aspectos Dietarios y de operación.

Finalmente, es importante informar que actualmente con el mecanismo de Bolsa, se cuenta con el apoyo al seguimiento de las firmas comisionistas de bolsa tanto las que representan a la USPEC (Mandante Comprador) como las que representan a los operadores del servicio (Vendedores), donde todas aquellas novedades reportadas como no cumplimientos son objeto de multa, descuento o sanción hasta tanto el Operador del Servicio no subsane o desvirtúe la situación presentada.

4. ¿Informe que acciones se han tomado por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho para garantizar el derecho fundamental a la Salud física y mental de los reclusos. Así mismo, indique que acciones se han tomado por parte del ministerio para garantizar un trato digno de los reclusos, sus familiares y en general de los visitantes?.

El Ministerio viene haciendo un seguimiento permanente a todo el proceso de contratación de la red prestadora de los servicios de salud tanto intramural como la red hospitalaria, además del seguimiento a la implementación del modelo de salud, a través del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad presidencia que actualmente está a cargo del Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa. Tal y como se establece:

El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de la Personas Privada de la Libertad: Es un órgano colegiado constituido legalmente como una instancia del nivel asesor y consultivo que: [-Orienta políticas generales de administración e inversión de los recursos del Fondo, velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento. - Analiza y recomienda las entidades con las cuales celebrará los contratos para el funcionamiento del Fondo.-Vela por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo.- Determina la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidas las prestaciones en materia de salud frente a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que se garantice una distribución equitativa de los recursos. Revisa el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo y remitirlo al Gobierno para efecto de

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

adelantar el trámite de la aprobación. – Las demás que determine el Gobierno Nacional. [PARAGRAFO 4° ARTÍCULO 66 LEY 1709 de 2014]

El Consejo Directivo se encuentra integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho o el Viceministro de Política Criminal y Justicia restaurativa, quien lo presidirá, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Ministro de Salud y Protección social o su delegado, el Director de la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, Entidad que ejercerá la Secretaría técnica del Consejo Directivo, el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, -El Gerente de la Entidad fiduciaria con la cual se contrate, con voz pero sin voto. [PARAGRAFO 3° ARTÍCULO 105 LEY 1709 de 2014]

De igual forma es preciso señalar que el Consejo Directivo no cuenta con personificación jurídica, que permita actuar en ningún tipo de Litis, ni actuación administrativa, carece de autonomía administrativa, financiera, presupuestal que de la efectiva materialización en el sentido de garantizar el tratamiento integral en salud, incluyendo la entrega de los medicamentos, insumos, procedimientos, exámenes, y cualquier otro servicio que llegaren a requerir.

Tal y como se cita es un órgano de nivel asesor y consultivo, es decir que no tienen la capacidad técnica, ni material, ni efectiva para la prestación del servicio de la salud a la población privada de la libertad.

Con el objeto de garantizar un trato digno a las personas privadas de la libertad y sus familiares, durante el año 2016 se modificó el reglamento general del INPEC, incluyendo una reglamentación tendiente a la garantía de los derechos humanos, en especial frente a población que requiere enfoque diferencial, disposiciones que se encuentran siendo incluidas en los reglamentos de cada establecimiento, con el objeto de tener protocolos respetuosos de los derechos humanos. Adicionalmente, el INPEC, la Escuela Penitenciaria con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho viene trabajando en la revisión de los protocolos de uso de la fuerza para garantizar que las acciones que adelante el cuerpo de custodia y vigilancia se encuentren enmarcadas en el respeto de los derechos humanos, esta acción se encuentra acompañada de un programa que se ha venido adelantando con el Comité Internacional de la Cruz Roja, mediante el cual se está formando en un uso adecuado de la fuerza al personal del cuerpo de custodia y vigilancia sobre este tema.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

5. ¿Sírvese informar que acciones, programas, infraestructura Y recursos tiene la entidad para cumplir con los procesos de resocialización Y reintegración de la población carcelaria. De lo anterior, indique que programas de rehabilitación existen, como es su acompañamiento, metas, resultados a la fecha, capacidad y lugares de atención?.

Si bien es cierto que el Ministerio de Justicia y del Derecho es la entidad rectora del sector justicia y a la que le corresponde, por mandato jurisprudencial, coordinar a los distintos actores del sistema penitenciario y carcelario con miras a garantizar la consecución de los propósitos del sistema y la garantía de los derechos de la población privada de la libertad, no lo es menos que el objeto de interrogante planteado concierne en especial al Instituto Penitenciario y Carcelario –Inpec-, al que corresponde el diseño e implementación de los programas de resocialización que se adelantan en el país y, en general, el desarrollo del tratamiento penitenciario bajo un esquema progresivo, del que los mencionados programas son apenas un componente.

No obstante, a efectos de dar la respuesta más completa y útil a su interrogante desde el ámbito de las competencias ministeriales, nos permitiremos describir brevemente **(i)** cuál el fundamento de la resocialización como principal función de la pena, **(ii)** en qué consiste el tratamiento penitenciario bajo un esquema progresivo y cómo se vincula con la finalidad resocializadora de la pena de prisión, **(iii)** el resultado de los estudios adelantados por el Ministerio respecto a la operación del tratamiento penitenciario bajo un esquema progresivo y, finalmente, **(iv)** los esfuerzos adelantados por el Ministerio con miras a superar los principales obstáculos que se interponen para alcanzar el fin resocializador de la pena de prisión.

5.1. Fundamento de la resocialización como principal fin de la pena de prisión:

No cabe ninguna duda que el principal fin de la pena de prisión, cuando menos durante su fase de ejecución, debe ser alcanzar la reinserción social del condenado, de modo que cuando recobre su libertad cuente con las aptitudes personales que le permitan llevar una vida productiva alejado del crimen.

Independientemente del concepto de resocialización que se pretenda adoptar, lo cierto es que tal proceso sólo es viable en condiciones de reclusión que atiendan

Bogotá D.C., Colombia

estándares mínimos de protección y respeto a los derechos humanos. En palabras de nuestra Corte Constitucional: “Sin importar cuál es su condición (sindicados o condenados), se trata de personas que tienen derecho a la igual protección de su dignidad y del resto de sus derechos. El estar pagando una condena o estar sometido a una medida de seguridad, en modo alguno elimina a condición de ser humanos o de persona”¹.

El mandato de trato digno a los reclusos no sólo proviene de nuestra Constitución Política, sino que encuentra su fuente normativa en distintos tratados internacionales en materia de derechos humanos que integran el ordenamiento jurídico colombiano por vía del bloque de constitucionalidad. Sin embargo, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece otras obligaciones de los Estados frente a la población privada de la libertad diferentes de la prohibición de someter a los reclusos a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, en particular, el fin resocializador de la pena de prisión es una exigencia del ordenamiento internacional ineludible para el Estado colombiano.

Así, por ejemplo, el Artículo 5.6. de la Convención Americana de Derechos Humanos preceptúa que “las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”. Con base en esta disposición la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha señalado que penas perpetuas o indeterminadas resultan inconventionales, al frustrar el fin resocializador que debe guiar la imposición de la pena de prisión. Es más, la Corte, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha señalado que “la imposición de una pena que adolece de una grave desproporcionalidad puede constituir un trato cruel y, por lo tanto, puede vulnerar el artículo 3º del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que corresponde al artículo 5º de la Convención Americana”². En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé en su artículo 10.3 que “El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica”.

¹ Corte Constitucional, T-388 de 2013.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013, pár. 174.

Bogotá D.C., Colombia

Lo anterior, implica que pese a que nuestro ordenamiento prevé un catálogo amplio de finalidades que pretenden alcanzarse por medio de la pena de prisión, el mandato convencional demanda que toda decisión, judicial o administrativa, relacionada con la duración y condiciones de ejecución de la pena de prisión, se adopte atendiendo a las necesidades de resocialización del recluso más que a la retribución justa que pretende materializarse con la imposición de la pena.

La primacía del fin resocializador de la pena de prisión, se encuentra también reflejada en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y actualizadas y refrendadas en la 70ª –septuagésima- sesión de la Asamblea General de la ONU bajo el título de Reglas Mandela. Si bien este instrumento ha sido identificado como soft law, no puede perderse de vista que muchos de sus preceptos materializan la costumbre internacional imperante y que el documento ha servido como criterio de interpretación de los tratados universales de regionales de derechos humanos.

En lo que hace al fin resocializador asociado a la pena de prisión, las Reglas Mínimas prevén que la resocialización no es sólo un proceso que debe desarrollar el condenado, sino un auténtico esfuerzo social, de modo que los condenados no deben mostrarse como excluidos de la sociedad, sino que, por el contrario, debe afianzarse la idea de que hacen parte de ella. De igual modo, los artículo 58 y 59 de este cuerpo normativo destacan que el fin de la pena de prisión es la reducción del crimen, lo que supone brindar al delincuente posibilidades efectivas de alejarse del delito como opción de vida, propósito en el que “el régimen penitenciario debe emplear, tratando de aplicarlos conforme a las necesidades del tratamiento individual de los delincuentes, todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y de otra naturaleza, y todas las formas de asistencia de que pueda disponer”.

En conclusión, el fin resocializador de la pena de prisión no se desprende de meras consideraciones morales relacionadas con la legitimidad de la pena, sino que se trata de un compromiso internacional del Estado colombiano recogida en fuentes normativas que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

Ahora bien, en relación con los mecanismos y estrategias específicos tendientes a la reinserción social del condenado, las Reglas Mínimas señalan algunos elementos claves que deben tenerse presentes relativos a las relaciones con el mundo exterior (conocimiento de noticias de actualidad, relacionamiento con núcleos familiares y sociales, práctica de cultos religiosos, etc.), limitaciones a los regímenes disciplinarios y a otros dispositivos encaminados a encauzar la conducta (como el aislamiento prolongado), limitaciones a medidas que puedan afectar psíquicamente a los condenados, científicidad, interdisciplinariedad y diferenciación del tratamiento y actividades tendientes a la reinserción social y continuidad de la vida comunitaria (lectura, estudio, trabajo, servicios religiosos, entre otros).

De igual modo, debe tenerse presente que en el contexto de un tratamiento progresivo tendiente a paulatina reinserción social de las personas sancionadas penalmente, los mecanismos alternativos a la privación de la libertad y los regímenes de semi-libertad adquieren particular relevancia; lo que debe llevar a examinar la conveniencia de catálogos extensos de conductas excluidas de beneficios judiciales y administrativos que dificultan de sobremanera alcanzar el fin resocializador de la pena de prisión.

5.2. ¿En qué consiste el tratamiento penitenciario bajo un esquema progresivo y cómo se vincula con la finalidad resocializadora de la pena de prisión?

En lo que hace al modelo de resocialización desarrollado en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de los referentes convencionales antes mencionados, permítasenos señalar que el artículo 9º de la ley 65 de 1993 prevé que el medio para alcanzar el fin resocializador de la pena de prisión es el “tratamiento penitenciario”, el cual, a su vez, adopta como modelo el llamado “sistema progresivo”. Reglamentariamente el tratamiento penitenciario bajo el modelo de sistema progresivo está regulado en las resoluciones 7302 de 2005 y 6349 de 2016, y sus principales características pueden resumirse en los siguientes términos:

- i) Integra como parte del tratamiento resocializador los llamados “programas transversales”, integrados por aquellas actividades que si bien no tienen incidencia en materia de redención de pena, sí minimizan los efectos

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

nocivos asociados a la encarcelación e inculcan valores necesarios para la vida en libertad. Bajo esta categoría se encuentra la promoción de actividades deportivas, culturales, programas de desintoxicación, terapias de grupo, etc.

- ii) El siguiente componente de la resocialización bajo el esquema al que se viene haciendo referencia, está representado por los llamados “programas ocupacionales”, esto es, actividades labores o educativas que normativamente se caracterizan por permitir al condenado redimir pena, esto es, reducir el tiempo de duración de la sanción privativa de la libertad. Son actividades de redención el trabajo penitenciario, el estudio y la enseñanza. Actualmente, el sistema penitenciario y carcelario presenta un nivel ocupacional en los centros de reclusión correspondiente a 91.405 cupos de redención asignados a la población privada de la libertad, incluyendo sindicatos.
- iii) Finalmente, el modelo penitenciario progresivo se caracteriza por una gradual preparación del condenado para su vida en libertad, lo que supone la concesión de ámbitos cada vez más amplios de libertad hasta la concesión de la libertad condicional o de la libertad por cumplimiento de la totalidad de la pena. Este componente está integrado por los subrogados penales de libertad condicional y de prisión domiciliaria por cumplimiento de la mitad de la pena, así como por el régimen de beneficios administrativos.

Como puede advertirse, el sistema progresivo no es sólo un modelo de gestión del tiempo en las cárceles, sino un esquema que pretende, a partir de un abordaje integral de las distintas necesidades y características del condenado, brindar herramientas que permitan al infractor de la ley penal desarrollar su vida en libertad alejado del delito. En lo que hace a las fases del tratamiento penitenciario conforme a un modelo progresivo, el artículo 145 del CPC, desarrollado por la mencionada resolución 7302 de 2005, establece cuáles son estas etapas y sus características, requisitos y elementos constitutivos; a saber:

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

- i) **Fase de observación, diagnóstico y clasificación.** Se trata de la primera fase del tratamiento penitenciario, se encuentra a cargo de un equipo interdisciplinar que a partir de un estudio biopsicosocial determina las necesidades de tratamiento del recluso y las actividades asociadas al proceso de resocialización que mejor se adecuan a su perfil. Esta etapa no tiene una duración establecida en la ley, pero no debería extenderse por más de un par de meses.
- ii) **Fase de alta seguridad: período cerrado de privación de la libertad.** Segunda fase del tratamiento penitenciario, en la que se permite el acceso a programas educativos y laborales que deben desarrollarse en un entorno cerrado o de mínima libertad. En esta fase se encuentran quienes aún no han cumplido con una tercera parte (1/3) de la pena impuesta, en el caso de sentencias proferidas por la justicia ordinaria, o del 70% de la pena impuesta en tratándose de la justicia especializada. No obstante, cabe aclarar que el tránsito de un fase a la otra no es automático, pues deben valorarse factores subjetivos tales como los elevados niveles de violencia mostrados por el recluso, la no asunción de las normas de convivencia, el hecho que el interno no haya participado de manera activa y responsable en los programas ocupacionales, o que por concepto de psiquiatría deba recibir atención y tratamiento especializado dada las limitaciones de su estado de salud mental.
- iii) **Fase de mediana seguridad: período semiabierto de privación de la libertad.** En esta fase se permite al recluso acceder a programas educativos y laborales en un espacio semiabierto que supone medidas de seguridad menos restrictivas. Esta etapa del modelo progresivo se orienta a fortalecer el ámbito personal del interno, con el fin que adquiera, afiance o desarrolle hábitos y competencias socio laborales.

Para acceder a esta fase, el interno debe haber cumplido la tercera parte de su condena, tratándose de condenados por la jurisdicción ordinaria, o el 70% si la sentencia condenatoria fue proferida por la justicia especializada.

Durante esta fase el interno puede acceder a beneficios administrativos que comportan mayores ámbitos de libertad, como el permiso de hasta 72 horas; tiempo en el que el interno puede ausentarse del centro de reclusión.

El paso a la siguiente fase del tratamiento penitenciario está supeditado a una calificación satisfactoria del desempeño del recluso en el sistema de oportunidades por parte de la Junta de Evaluación de Estudio Trabajo y Enseñanza.

iv) Fase de mínima seguridad: período abierto de privación de la libertad.

Se trata de la fase del tratamiento penitenciario que antecede a la concesión de la libertad condicional. En desarrollo de esta fase, operan varios beneficios administrativos que buscan la paulatina reincorporación del condenado al medio social, a través de la concesión de permisos de salida de mediana duración. En particular, durante esta fase operan los siguientes beneficios administrativos: 1) permiso de hasta de setenta y dos horas; 2) permiso de salida sin vigilancia durante quince días continuos y sin que exceda de sesenta días al año; 3) permiso de salida para los fines de semana; y 4) la franquicia preparatoria, esto es, la posibilidad de desarrollar actividades laborales o educativas por fuera del centro de reclusión durante el día, con el compromiso de pernoctar en cárcel en la que se encuentra recluso.

v) Fase de confianza: período de semilibertad. Se trata de una fase eventual o contingente, en la media en que opera sólo en el evento que el condenado no haya accedido a la libertad condicional, pese a haber cumplido las tres quintas (3/5) partes de su pena y mostrado un comportamiento satisfactorio durante la ejecución. Básicamente el régimen de beneficios administrativos al que puede accederse en esta fase, es el mismo de la fase de mínima seguridad.

Como puede advertirse, el tratamiento penitenciario progresivo previsto en el Código Penitenciario y Carcelario y en la reglamentación que lo desarrolla, tiene como norte la libertad del procesado y no su exclusión social. En otras palabras, el propósito de la cárcel en la legislación colombiana no es aislar o contener a un

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

individuo irremediablemente peligrosos para la comunidad, sino reincorporar progresivamente al delincuente a su medio social; proceso de está antecedido por un tratamiento penitenciario que busca que el condenado interiorice habilidades y valores sociales necesarios para su vida en comunidad.

5.3. Dificultades en el desarrollo del tratamiento penitenciario:

Pese a las bondades que en teoría supone un modelo penitenciario como el consagrado en nuestra legislación, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha identificado diversas circunstancias, materiales y normativas, que impiden la adecuada aplicación del sistema progresivo y terminan frustrando su propósito resocializador. Así lo identificó el Ministerio en el estudio titulado “La Resocialización en el Sistema Penal: Eje Central de la Ejecución de la Pena y del Tratamiento Penitenciario en Colombia”³ desarrollado en el año 2015 en el marco del proyecto de inversión Fortalecimiento y Seguimiento a la Política Penitenciaria.

A efectos de dar respuesta al interrogante planteado, permítasenos destacar los siguientes hallazgos del mencionado estudio:

- i) El tiempo exigido para el cambio de fase puede resultar excesivo e impide que el tratamiento penitenciario se adecue a las condiciones particulares de cada condenado. Así, por ejemplo, una persona condenada a 60 años de prisión deberá permanecer en fase de alta seguridad, cuando menos, por 20 años, tiempo en el que estará sometido a las más estrictas limitaciones a su movilidad y al libre desarrollo de su personalidad.
- ii) Algunos de los requisitos subjetivos previstos en la reglamentación que regula el cambio de fase carecen de la claridad o de la precisión necesaria, de modo que queda al arbitrio de la autoridad penitenciaria la decisión acerca de si el recluso cumple o no con tales condiciones para avanzar en el modelo progresivo. Así ocurre, por ejemplo, con condicionamientos negativos como que los internos “sean insensibles moralmente y presenten trastornos severos de personalidad” o “no asuman normas que permitan la convivencia en la comunidad”.

³ De autoría de los doctores Ricardo Antonio Cita Triana, Marco Andrés Becerra Castiblanco, Daniel Alejandro Noreña Rodríguez, Diego Mauricio Olarte Rincón y Antonio José Pinzón Laverde.

Bogotá D.C., Colombia

- iii) Se ha evidenciado la falta de coordinación entre los distintos comités y juntas que se ocupan, por una parte, de la clasificación en fase de los reclusos y, por otras, de actividades asociadas al proceso de resocialización, pese a que se trata de aspectos estrechamente relacionados.
- iv) La reglamentación que desarrolla el tratamiento progresivo, prevé un retroceso a la fase de alta seguridad cuando el condenado “sea notificado de un nuevo requerimiento o condena”. Esta medida sólo resulta razonable en la medida en que la nueva condena o requerimiento judicial obedezca a hechos ocurridos durante la ejecución de la pena de prisión, pues de lo contrario se estaría echando al traste los avances en el proceso de resocialización del recluso, que no están asociados a la comisión de una determinada conducta punible.
- v) De acuerdo con las observaciones de algunos privados de la libertad, cuando se les traslada de establecimiento, pese a estar en fase de mediana seguridad o en otro régimen más abierto, se les ubica de nuevo en fase de alta, ignorando que la progresividad del tratamiento penitenciario no depende del centro de reclusión en el que se ejecuta la pena.
- vi) De acuerdo a los cifras suministradas por el Inpec, a corte de septiembre de 2015 de los 78.860 condenado en los centros de reclusión del orden nacional, 38.977 se encontraban en fase de alta seguridad, esto es, el 49% de la población condenada del país. Por su parte, la fase con menos número de condenados fue la confianza con sólo 276 internos. Lo anterior, pone en evidencia la escasa movilidad que registra el sistema progresivo, motivada, entre otras razones, por las circunstancias antes expuestas.
- vii) Infortunadamente a septiembre de 2015, sólo 59.073 condenados se encontraban adscritos a programas de tratamiento penitenciario con potencialidad de redención de pena, lo que supone que una cuarta parte de los condenados no pueden acceder a los programas ocupacionales indispensables para su proceso de resocialización. Esta situación es

Bogotá D.C., Colombia

especialmente palpable en establecimientos de reclusión que registran altos índices de hacinamiento, como el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín –cárcel Bellavista-, donde sólo el 34% de la población se encuentra vinculadas con programas de tratamiento penitenciario.

5.4. Esfuerzos adelantados por el Gobierno Nacional para potencializar el fin resocializador de la pena de prisión:

El Gobierno Nacional, consciente de las dificultades que enfrenta la efectiva implementación del tratamiento penitenciario bajo un esquema progresivo, presentó el proyecto de Ley 148/2016 Senado, con el que se pretende modificar el régimen de subrogados penales y establecer presunciones de redención a favor de los condenados que no hubieran podido acceder a programas ocupacionales; entre las principales modificaciones pretendidas por el proyecto cabría destacar:

- Flexibiliza el régimen de subrogados penales y beneficios administrativos, bajo la premisa que las funciones asociadas a la pena no están condicionadas a su duración sino a su efectiva imposición. De igual modo, se precisan varias disposiciones necesarias para garantizar la operatividad de institutos como la prisión domiciliaria y la prisión hospitalaria por enfermedad grave.
- Consagra una presunción legal a favor del condenado, cuando éste solicite la libertad condicional y la autoridad penitenciaria no haga llegar oportunamente la documentación requerida. En tal caso, se presumirá que el peticionario reúne los requisitos necesarios para acceder al subrogado penal.
- Desarrolla el Modelo de Atención en Salud para la Población Privada de la Libertad, en particular, establece que al interior de todos los establecimientos deben operar unidades de atención primaria que cubran las necesidades básicas de los reclusos.
- Establece medidas para garantizar la operatividad del Consejo Superior de Política Criminal, instancia que coordinación interinstitucional que ha visto

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

incrementado su trabajo sustancialmente tras la expedición de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

- Dispone como obligación de los medios de comunicación, adelantar campañas dirigidas concientizar a la ciudadanía acerca de la necesidad de una política criminal racional, conforme a la cual el fenómeno delictivo puede ser abordado mediante respuestas diferentes a la pena de prisión.
- Establece que los reclusos que soliciten su incorporación en un programa de redención de penas y no sean incorporados a tales actividades dentro del mes siguiente a su solicitud, serán beneficiarios de una redención equivalente a la mitad de la hubieran tenido derecho de habersele permitido desarrollar la actividad correspondiente. Si transcurridos seis meses aún no se ha asignado cupo, la persona tendrá derecho a la redención por el mismo término previsto en la ley para la actividad a la que solicitó ser inscrito y cumple con los requisitos necesarios.

Finalmente, en lo que hace a los esfuerzos que adelanta el Ministerio de Justicia y del Derecho para la potencializar la aptitud de nuestro sistema penitenciario en orden a materializar el fin resocializador de la pena de prisión, cabe destacar que la sentencia T-762 de 2015, mediante la cual se reiteró el estado de cosas inconstitucionales en las cárceles y penitenciarias del país, dispuso que el Ministerio de Justicia y del Derecho debía desarrollar un análisis sobre las necesidades de resocialización en el país, trabajo que actualmente está en desarrollo y cuyo contenido y metodología puede explicarse en los siguientes términos:

Dentro de las órdenes de contenido estructural adoptadas por la H. Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015, destaca la adopción por parte del INPEC de un “plan integral de programas y actividades de resocialización”, dirigido a garantizar que se materialice la resocialización como principal finalidad de la pena en todos los centros de reclusión del país.

El contenido mínimo de este plan fue definido por la propia constitucional, al disponer que deberá: *“(i) tener en cuenta los parámetros fijados en el fundamento 50 y s.s. de esta sentencia; (ii) fijar fases y plazos de implementación y ejecución,*

Bogotá D.C., Colombia

con el objetivo de medir resultados graduales; (iii) tener una cobertura universal frente a la población reclusa; (iv) estructurar un sistema de gestión de calidad de la resocialización; y, (v) contar con mecanismos de medición de impacto de los procesos”.

Pese a que el principal responsable de la elaboración del mencionado Plan es el INPEC, en coordinación con la USPEC y con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la sentencia T-762 advierte que existe una inmensa fragmentación en lo que hace al contenido y desarrollo de los programas de resocialización, lo que torna imposible un proceso de seguimiento y evaluación de la aptitud resocializadora de la pena.

De igual modo, la Corte advierte la desarticulación entre los programas de formación al interior de las cárceles y penitenciarias y los “esquemas externos que permitan la reinserción laboral del condenado”, es decir, no existe coherencia entre la formación impartida en las cárceles y las necesidades del mercado laboral. Finalmente la Corte llama la atención acerca de la recreación y el esparcimiento como componentes del proceso de resocialización, y ordena que se fomente la lectura recreativa.

Ante este panorama, la Corte, como condición previa a la elaboración del mencionado “plan integral de programas y actividades de resocialización, ordenó lo siguiente:

“Ante la falta de programas y lineamientos al respecto **debe ordenarse al Ministerio de Justicia y del Derecho que con apoyo del Ministerio de Educación, del DANE y del SENA, efectúe un análisis sobre las necesidades de la resocialización en el país, las posibilidades de los establecimientos penitenciarios y las condiciones en que aquellos deben impartirse**, para consolidar posteriormente un esquema de **resocialización a nivel nacional**, que responda a las características del Sistema Penitenciario y a las particularidades que le imprime cada región.

Consolidará así, **los lineamientos de los programas de resocialización de las personas privadas de la libertad por condena**, y efectuará **un sistema de indicadores** que den cuenta del avance y retroceso en esta materia, a través de un ejercicio semestral de medición de impacto.”
[Negrilla fuera del texto original].

Bogotá D.C., Colombia

El Ministerio de Justicia y del Derecho, incluyó en el presente año dentro del objeto de los contratos celebrados con varios de sus asesores, la elaboración del mencionado análisis que debe responder las siguientes pautas metodológicas:

- i) El estudio del desarrollo normativo de los distintos componentes de la resocialización, necesariamente debe abarcar las disposiciones constitucionales y convencionales pertinentes, así como las decisiones de los organismos internacionales competentes en materia de derechos humanos y las normas *soft law* que regulen la materia (v.g. declaraciones de principios).
- ii) Ante la enorme fragmentación del derecho penitenciario, conviene que se entre en contacto con las autoridades carcelarias a efectos de verificar que la normatividad que se relacione y analice continúa vigente, y abarca la totalidad de las leyes, decretos, resoluciones, circulares y demás normatividad pertinente.
- iii) Conviene construir sobre lo construido, de modo que en lo que hace a los fases del tratamiento penitenciario y al régimen de subrogados penales, debe valorarse el trabajo adelantado por el Observatorio de Política Criminal que dio lugar al proyecto de ley 148 Senado/ 2016.
- iv) Una vez recaudada la información pertinente, habrá que determinar con mayor precisión la metodología para medir el grado de aplicación y las dificultades de desarrollar la normatividad analizada, **lo que no es óbice para que los involucrados en el proyecto recauden información sobre esta materia desde un primer momento.**

Infortunadamente el concepto de resocialización se confunde con el redención de penas, de modo que se sólo se conciben como programas de resocialización aquellos vinculados con el desarrollo de actividades laborales o educativas. Si bien tales programas constituyen un componente importante del proceso de resocialización, debe precisarse que la resocialización es un concepto amplio y transversal a todo el tratamiento penitenciario. En otras palabras, las fases del tratamiento penitenciario, el régimen de subrogados penales y beneficios

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

administrativos, y el uso adecuado del tiempo libre mediante actividades recreativas, literarias y deportivas también hacen parte del proceso de resocialización.

Bajo estas premisas, el Ministerio se ha propuesto adelantar las siguientes temáticas en su documento de análisis:

- i) La resocialización como fundamento de legitimidad de pena y criterio orientador de las funciones de todas las autoridades públicas.
- ii) La atención integral a los reclusos y el fin de resocialización (análisis crítico de la resolución 7302 de 2005 y demás normas complementarias).
- iii) **Análisis detallado del modelo de tratamiento penitenciario vigente:**
Aquí debe abordarse el concepto de tratamiento penitenciario, sus fases, la institucionalidad que interviene en su desarrollo, sus desafíos y adelantar el recaudo de la información sobre su real funcionamiento, etc.
- iv) **El trabajo penitenciario I:** Análisis del concepto de trabajo penitenciario, su reglamentación y posibilidad de reformulación.
- v) **El trabajo penitenciario II:** Modalidades de trabajo penitenciario; actividades que se consideran como trabajo penitenciario; evaluación del trabajo penitenciario –con qué criterios se adelanta dicha evaluación–; instituciones que planifican y evalúan el trabajo penitenciario; el trabajo penitenciario y la redención de penas; etc.
- vi) **Actividades lúdicas y recreativas:** Normatividad que las desarrolla, cómo se programan, dependencias encargadas de su promoción, incidencia en el proceso de resocialización, etc.
- vii) **El estudio y la enseñanza:** modalidades; actividades comprendidas en este concepto; metodología para la determinación de contenidos; evaluación del progreso de los reclusos; pertinencia de los saberes impartidos; instituciones y dependencias que participan en la

Bogotá D.C., Colombia

estructuración y evaluación del estudio y la enseñanza; el estudio y la enseñanza como formas de redención de penas; etc.

viii) Atención al post-penado.

ix) Diagnóstico sobre la implementación del tratamiento penitenciario y carcelario frente a los cinco (5) delitos de mayor participación en el sistema penitenciario y carcelario: Esta temática fue directamente fijada por la H. Corte Constitucional.

Como puede advertirse, tanto desde el plano legislativo como analítico el Ministerio de Justicia y del Derecho viene desarrollando ingentes esfuerzos institucionales tendientes a potencializar el fin resocializador de la pena de prisión, pese a la situación de crisis que afronta el sistema penitenciario y carcelario colombiano.

Para los procesos de resocialización y reintegración de las personas privadas de libertad actualmente, desde la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho se vienen apoyando los programas de actividades productivas, que comprende lo siguiente:

1. Se adelanta la elaboración de un convenio de cooperación interinstitucional para el diseño de la industria penitenciaria en Colombia, la minuta del convenio y sus documentos anexos se encuentran en proceso de revisión de las Oficinas Jurídicas de cada una de la Entidades concernidas. Con la firma de este convenio se lograría la realización de tres proyectos piloto para la implementación de Centros de Gestión Productiva en los Centros de Reclusión seleccionados.
2. Se implementó el programa de teletrabajo desarrollado en el marco de un convenio interadministrativo suscrito con MINTIC, MINTRABAJO, MINJUSTICIA, INPEC y USPEC en ciudades como San Andrés, Tunja y Bogotá D.C., el programa cuenta con tres Puntos Vive Digital completamente adecuados y dotados en tecnología. Las personas privadas de libertad han sido formadas en competencias digitales de apropiación TIC y aptas para Teletrabajar. A la fecha hay ochenta y nueve (89) personas activas en el programa.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

3. También se está trabajando con la Universidad de los Andes en el Programa Consultandes para la generación de un protocolo que integre: procesos productivos, de tratamiento penitenciario y seguridad, que brinden desenvolvimiento operacional en las actividades productivas que desarrollan las personas privadas de libertad.

4. La ejecución del plan de acción denominado "Fortalecimiento de las Actividades Productivas 2017" dirigido a la Reclusión de Mujeres de Bogotá "Buen Pastor" en el que se pretende aumentar la participación de las PPL en proyectos productivos, mejoramiento de las habilidades cognitivas, sociales y emocionales de la PPL, aumentar la productividad de la PPL mediante procesos de formación y empleabilidad.

Las entidades aliadas en este plan de acción es el Programa de Transformación Productiva PTP del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Corporación de la Mujer Colombia, Fundación ANDI, Artesanías de Colombia y Propais, así como, el Ministerio de Justicia y del Derecho e INPEC.

5. Se presentará ante la UNODC un proyecto productivo para el fortalecimiento de la Unidad de Confecciones del COMEB Bogotá "Picota" en el que se propondrá la dotación de maquinaria y una asistencia técnica de formación para el trabajo de la PPL en el tema de confecciones, la financiación del proyecto estará a cargo de la UNODC con un presupuesto estimado de cuatrocientos cincuenta millones de pesos (\$450.000.000,00).

6. El Ministerio de Justicia y del Derecho suscribió un convenio con el Ministerio del Interior del Reino de España quienes exitosamente han logrado organización de un modelo penitenciario y carcelario referente hoy en día en diferentes países, el objeto del convenio es la transferencia de conocimientos y cooperación para el mejoramiento de los sistemas legales, administrativo y penitenciario, con la activación de dicho convenio se otorgaran metodologías y buenas prácticas del modelo español adaptándolas al sistema penitenciario colombiano.

Estas son las acciones que ha venido realizando esta Cartera Ministerial en pro del fortalecimiento de los tratamientos de resocialización en beneficio de las personas privadas de libertad.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

En los anteriores términos se presenta respuesta al cuestionario Honorable Representante Clara Rojas para la continuación del debate sobre la responsabilidad del Estado en las políticas penitenciarias y carcelarias. Aclarando que las preguntas 6 a la 8 fueron trasladadas al INPEC, toda vez que es la entidad competente para dar respuesta a estos interrogantes y las cuales se enviarán una vez nos sean remitidos los insumos correspondientes.

Cordialmente,



MARCELA ABADÍA CUBILLOS
Directora de Política Criminal y Penitenciaria

Elaboró: María Consuelo Sandoval
Revisó y aprobó: Marcela Abadía Cubillos

TDR 3200-500-24
EXT17-0022213 / 05/06/2017