



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA

Nombre: Manif
Fecha: 01-06-16 Hora: 9:45 AM
Radicado: 1432

Al responder cite este número
OFI16-0014341-DCP-3200

CAMARA DE REPRESENTANTES
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO

01 JUN 2016

No. 7142
9:30am M

Bogotá D.C., martes, 31 de mayo de 2016

Doctor
BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ
Secretario General
Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes, Congreso de la República
Carrera 7 No. 8 - 68
Ciudad

Asunto: Respuesta Proposición N° 22 y Aditiva N° 46

Respetado Secretario Niño,

Por medio del presente, me permito dar respuesta al cuestionario contenido en la Proposición N° 22 del 10 de diciembre de 2015 y Aditiva N° 46, aprobada por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 18 de mayo del año en curso, suscrita por la Honorable Representante Tatiana Cabello Flórez, y allegada a esta Cartera mediante comunicación con radicado interno EXT16-0019272, en relación con las funciones del Consejo Superior de Política Criminal.

Resulta pertinente, inicialmente, exponer el marco normativo que define y delimita las competencias y funciones de esta Cartera relacionadas con los asuntos de que trata el cuestionario.

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.

Entre las funciones relacionadas con el cuestionario, sobresalen las de articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la política pública del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho; y coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público y los organismos de control para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho (art. 2°).

Bogotá D.C., Colombia

puesta en marcha de la política criminal que, por su naturaleza, involucra una pluralidad de entidades del Estado.

Le corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, ejercer las funciones de Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, tal y como lo establece el Decreto 2897 de 2011 (art. 18, numeral 7). Estas funciones implican: i) asistir a todas las sesiones; ii) llevar registro del quórum, asistencia y votaciones del Consejo; iii) levantar las actas de cada sesión; iv) elaborar las comunicaciones oficiales del Consejo; v) brindar el apoyo técnico necesario para la realización de la sesión; vi) recibir y atender los requerimientos y solicitudes de los miembros del Consejo; vii) coordinar el Comité Técnico del Consejo; y, viii) citar a las sesiones del Consejo, de conformidad con las instrucciones de la presidencia (Decreto 2055 de 2014, art. 15).

Al señor Ministro de Justicia y del Derecho le corresponde, en el marco de las sesiones del Consejo, presidirlo, que no es otra cosa que dirigir las sesiones, conceder el uso de la palabra e intervenciones de los miembros e invitados del Consejo; hacer seguimiento y velar por el cumplimiento de los compromisos acordados en las sesiones; proponer las votaciones a que haya lugar y anunciar el resultado; determinar el orden del día y comunicarlo a los integrantes del Consejo con la antelación señalada en el reglamento interno del mismo, en coordinación con la Secretaría Técnica (Decreto 2055 de 2014, art. 14).

El Consejo en virtud de lo expuesto, ha buscado reunirse de manera periódica, con la asistencia de cada uno de sus integrantes, quienes deben garantizar el quórum deliberatorio y decisorio (la mitad más uno de sus miembros). En sus sesiones se tratan diferentes temas y proyectos de ley de interés para la política criminal.

A su vez y conforme a los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 2055 de 2014, el Consejo cuenta con un instancia técnica adicional, que es el Comité Técnico, integrado por los delegados de las diferentes entidades estatales que integran al Consejo, quienes han venido sesionando regularmente los días jueves de cada semana, aportando insumos desde la perspectiva de sus instituciones para la discusión de los distintos proyectos de ley y demás materias, para su posterior aprobación por parte del Consejo Superior de Política Criminal.

El Comité paulatinamente se posiciona como la instancia técnica del Consejo Superior de Política Criminal, no sólo en la generación de los insumos que fortalezcan los conceptos de este último para su remisión posterior al Congreso de la República, con fundamento en el análisis político criminal riguroso, sino en la identificación de un trabajo más estructural que conlleve a la generación de otro tipo de aportes que permitan la toma de decisiones basadas en evidencia de diferente naturaleza -oportuna, confiable y veraz.

Una tercera instancia del Consejo, es la Comisión Asesora de Política Criminal, que se integró recientemente mediante la Resolución N° 0238 del 23 de abril 2016, como instancia técnica del Consejo Superior de Política Criminal, sin carácter oficial y orientada por los principios de independencia académica, pluralismo, equidad, confianza y uso de metodologías diversas, conformada por diez (10) miembros académicos de reconocida

Bogotá D.C., Colombia

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

idoneidad y experiencia en materia de política criminal, criminología, derecho constitucional, derecho penal, economía, sociología, ciencias de la educación o ciencias afines, con el fin de que brinde los insumos técnicos y la evidencia empírica para las decisiones en materia de política criminal que sean de utilidad para el Consejo, a través del desarrollo de estudios e investigaciones, diagnósticos de política y recomendaciones en el ciclo de política en sus diferentes fases.

En virtud del capítulo IV del Decreto 2055 de 2014, se destaca que a lo largo del año 2015 fueron cuatro (4) sesiones presenciales y dos (2) virtuales las desarrolladas¹, sumadas a las cinco (5) sesiones del año 2014 y a las diez (10) acontecidas en 2013.

En el último período de tiempo –desde de octubre de 2014 a mayo de 2016– han sido veintisiete (27) proyectos de ley, acto legislativo o ley estatutaria, sobre los que rindió concepto el Consejo Superior de Política Criminal, tal y como se presenta en la tabla N° 1. En los conceptos se evalúa el contenido del proyecto, realizando una caracterización general de aquél en lo que concierne a su estructura, objetivos y materias que pretende regular, para dar paso al análisis político criminal, es decir, la discusión y examen respecto al objeto y problema de política sobre el cual se quiere impactar, el alcance, su concordancia con las disposiciones y principios constitucionales, así como aquellos propios del derecho penal, la coherencia y armonización con las disposiciones normativas vigentes, la oportunidad y conveniencia que justifican la expedición de una nueva legislación, el ámbito de aplicación, la viabilidad jurídica, los posibles impactos de diferente naturaleza –presupuestales, de estructura del Estado, y en la operación del sistema penal y el sistema penitenciario, entre otros.

**Tabla N° 1. Proyectos de ley con concepto del CSPC
Octubre 2014 – Mayo 2016**

N°	Proyecto y Asunto	Fecha de sesión CSPC	Sentido del Concepto
1	Proyecto de Ley 082 de 2013 Senado- Concesión de rebaja de penas por una vez	30 de octubre de 2014	Desfavorable
2	Proyecto de Ley 085 de 2013 Senado / 210 de 2014 Cámara - Reestructuración de la justicia penal militar	30 de octubre de 2014	Favorable con comentarios
3	Proyecto de Ley 171 de 2013 -Ampliación de los tipos de actos de discriminación. Integración de la razón de discapacidad	30 de octubre de 2014	Desfavorable
4	Proyecto de Ley 217 de 2014 Cámara / 107 de 2013 Senado - Creación del tipo autónomo de feminicidio.	30 de octubre de 2014	Desfavorable
5	Proyecto de Ley 115 de 2014 - Detención preventiva	30 de octubre de 2014	Favorable

¹ Las sesiones virtuales se han adoptado por parte del Consejo Superior de Política Criminal para realizar las votaciones respecto a los asuntos que el Consejo Superior de Política Criminal discute, como por ejemplo los conceptos sobre los proyectos de ley, una vez deliberados en la sesión presencial del Consejo.

6	Proyecto de Ley 099 de 2014 - Código nacional de policía y convivencia, creación de contravención de acto sexual abusivo en transporte público	29 de enero de 2015	Favorable con comentarios
7	Propuesta de Proyecto de Ley Creación de la jurisdicción de penas y medidas de seguridad	29 de enero de 2015	Desfavorable
8	Proyecto de Acto Legislativo No. 22 de 2014 Senado, 167 de 2014 Cámara - Fuero penal militar	Virtual 20-22 de abril de 2015	Desfavorable
9	Proyecto de Ley No. 31 de 2014 Senado - Corrupción electoral	Virtual 20-22 de abril de 2015	Desfavorable
10	Ley No. 129 de 2014 Cámara - Proyecto de Ley Juzgamiento Fuerza Pública	Virtual 20-22 de abril de 2015	Favorable
11	Proyecto de Ley Estatutaria 108 de 2014 Cámara - Creación del Tribunal Nacional de Garantías	Virtual 20-22 de abril de 2015	Desfavorable
12	Proyecto de Ley Estatutaria 109 de 2014 Cámara Modificación de la estructura de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia	Virtual 20-22 de abril de 2015	Desfavorable
13	Proyecto de Ley 016 de 2014 Cámara - Modificación de los tipos penales de lesiones con ácido	9 de julio de 2015	Desfavorable
14	Proyecto de Ley 172 de 2015 Cámara - Protección animal mediante el derecho penal	9 de julio de 2015	Desfavorable
15	Proyecto de Ley 037 de 2015 Cámara - Creación del tipo penal de omisión o denegación de servicios de salud	Virtual 5-9 de octubre	Desfavorable
16	Proyecto de Ley 051 de 2015 Senado - Creación del tipo penal de omisión o denegación de urgencias de salud	Virtual 5-9 de octubre	Desfavorable
17	Proyecto de Ley 019 de 2015 Senado - Trámite de extradición de nacionales	Virtual 5-9 de octubre de 2015	Desfavorable
18	Proyecto de Ley 015 de 2015 Cámara - Modificación del tipo penal de reclutamiento ilícito, aumento de la pena e incorporación de un nuevo verbo rector	Virtual 5-9 de octubre de 2015	Desfavorable
19	Proyecto de Ley 017 de 2015 Cámara - Modificación de los tipos penales contra los mecanismos de participación democrática	Virtual 5-9 de octubre de 2015	Desfavorable
20	Proyecto de Ley 019 de 2015 - Senado Establecimiento de mecanismos de favorecimiento de los menores de edad en los procesos judiciales	Virtual 5-9 de octubre de 2015	Desfavorable

Bogotá D.C., Colombia

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

21	Ley 048 de 2015 Senado - Creación de un nuevo libro de contravenciones penales, creación de un procedimiento abreviado para las contravenciones penales y desarrollo de la figura del acusador privado	Virtual 5-9 de octubre de 2015	Favorable
22	Proyecto de Ley 072 de 2015 Senado / 195 de 2016 Cámara. Permite que las empresas de vigilancia y seguridad privada, cumplan funciones de vigilancia y seguridad penitenciaria	Virtual 3-13 de abril de 2016	Desfavorable
23	Proyecto de Ley 175 de 2015 Cámara. Habilita a la Fuerza Pública para utilizar medios propios de la confrontación con grupos armados organizados para enfrentar a la criminalidad organizada	Virtual 3-13 de abril de 2016	Desfavorable
24	Proyecto de Ley 085 de 2015 C, incluye la oralidad en el proceso de extinción de dominio y modifica otras disposiciones de la ley 1708 de 2014 -código de extinción de dominio.	Discutido en sesión del 14 de abril, votada en sesión virtual 3-13 de mayo de 2016	Desfavorable
25	Proyecto de Ley 092 de 2015 S - Actualiza la estructura de los tipos penales relacionados con el contrabando y el favorecimiento del contrabando -en sus dos modalidades, por servidor público y por particular-; de otra parte, la integración del contrabando como delito base del lavado de activo.	Discutido en sesión del 14 de abril, votada en sesión virtual 3-13 de mayo de 2016	Desfavorable
26	Proyecto de Ley 115 de 2015 C - amplía el alcance de los supuestos en que los comportamientos relativos a la violencia intrafamiliar contra el adulto mayor son susceptibles de punición por parte del Estado.	Discutido en sesión del 14 de abril, votada en sesión virtual 3-13 de mayo de 2016	Desfavorable
27	Proyecto de Ley 202 de 2016 C – Prohíbe la maternidad subrogada al tiempo que igual tal práctica con los delitos de trata de personas y de tráfico de órganos.	Discutido en sesión del 14 de abril, votada en sesión virtual 3-13 de mayo de 2016	Desfavorable

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal
DPCP/MJD

Mencionado lo anterior, es importante señalar que un análisis de la viabilidad institucional del Consejo debe partir del análisis de su conformación, la cual pretende abarcar el amplio espectro de instituciones involucradas en la política criminal y convocar a las personas capaces de tomar las decisiones en cada una de estas instancias con el fin de que los acuerdos a los que se llegue, tengan respaldo institucional real y comprometa a las instituciones involucradas de manera directa. Estos dos aspectos son deseables para un órgano asesor y coordinador como es el Consejo, pero al mismo tiempo, ha dificultado que las agendas concuerden para el desarrollo de las sesiones.

Bogotá D.C., Colombia

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

Por su parte, el Comité, aunque ha buscado ser la instancia técnica fortalecida que le dé viabilidad al Consejo, no cuenta con un grupo estable de personas que estén dedicadas a desarrollar las importantes tareas que le han sido confiadas al mismo. Este asunto hace que los funcionarios que son enviados a las reuniones del Comité, deban sacar tiempo de sus ocupaciones cotidianas, para cumplir con las tareas que le han sido confiadas en el Comité, lo que dificulta el ejercicio de las mismas. Se espera que el Comité Técnico se institucionalice a través de una delegación directa de cada una de las instituciones que lo integran, con personal fijo y recursos de financiación propios.

2. Cuáles son las principales recomendaciones dadas por el Consejo en materia de política criminal?

En cumplimiento de sus funciones, el Consejo Superior de Política Criminal ha dado prevalencia a los temas relacionados con la discusión de los proyectos de ley en materia penal y a la construcción de la política criminal coherente, racional, oportuna, basada en fundamentos empíricos y acorde con los principios constitucionales, que al tiempo redunde en la orientación de los esfuerzos necesarios para dar respuesta al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, y a la configuración de los medios que le permitan abordar los estudios que manda la ley.

Se ha buscado por parte del Consejo Superior de Política Criminal que los conceptos, además de dictar observaciones, comentarios y un examen favorable o no sobre un proyecto específico, brinden los lineamientos que rigen la política criminal en nuestro país, superando las respuestas de carácter reactivo y coyuntural de las propuestas normativas, y por el contrario, ha insistido en la necesidad de que el Legislador, en el marco de su potestad de configuración normativa en materia de política criminal, revise la estrategia de criminalización con el fin de plantear reformas perdurables y que contribuyan a la superación estructural de los problemas, acudiendo a otros mecanismos disponibles del orden jurídico.

Igualmente, se ha planteado la exigencia de que los proyectos de ley involucrados con la política criminal, estén respaldados por fundamentos empíricos, tal y como reafirmó la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015, lo que supone la elaboración de análisis previos al momento de tomar decisiones tanto gubernamentales como legislativas –idealmente contando con sistemas de información que brinden los insumos de orden cualitativo y cuantitativo– que consideren evaluar cada iniciativa desde varios puntos de vista, dentro de los que cabe resaltar la naturaleza del problema objeto de intervención, las condiciones en que surge y sus causas, las dinámicas de los fenómenos criminales o violentos, advirtiendo los ciclos, regularidades o puntos de inflexión, los afectados por el problema y las consecuencias e impactos en los diferentes sectores del sistema de persecución y enjuiciamiento criminal y del sistema penitenciario y carcelario; se insiste en la oportunidad de adelantar evaluaciones ex ante y ex post junto a las de orden fiscal, para evitar que se aprueben normas sin presupuesto.

El Consejo Superior de Política Criminal, en el desarrollo de los conceptos emitidos sobre los proyectos de ley, llama la atención repetidamente acerca de la importancia de fundamentar la implementación de los proyectos de ley con evidencia empírica. Así, por

Bogotá D.C., Colombia

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

ejemplo, de los 21 proyectos de ley analizados por este hasta diciembre de 2015, solo 6 de estos cuentan con una correcta fundamentación empírica o estudios de impacto fiscal. De esta manera, el Consejo ha reiterado constantemente la necesidad de cumplir con estos requisitos a la hora de presentar un proyecto de ley.

Ahora bien, en cuanto al establecimiento de un sistema de evaluación de impacto y posterior a la implementación de la norma, el Consejo también se ha pronunciado exigiendo esta consideración a la hora de presentar un proyecto de ley. En este sentido, el análisis de los proyectos de ley, ha llevado a que el Consejo manifieste que las reformas penales no cuentan con políticas de seguimiento y de evaluación en ninguna de sus fases, poniendo en evidencia que hay una falta de correspondencia entre los objetivos de las normas y la realidad material y social del país.

Es por esto que el Consejo viene trabajando para que la política criminal propia de un Estado Social y Democrático de Derecho esté enmarcada constitucionalmente y limitada por una serie de principios y reglas constitucionales que determinen los parámetros de las acciones del Estado, en donde la privación de la libertad se reserve para los ataques más graves en contra de los bienes jurídicos de mayor importancia y se acoja además el principio de *última ratio* del sistema penal, lo que obliga al Estado a establecer alternativas a la privación de la libertad sin dejar a un lado la efectiva protección de los derechos de las víctimas.

Estas exigencias se plasmarán en la expedición del **Plan Nacional de Política Criminal**, el cual está elaborándose por parte del Comité y su aprobación en el Consejo, para contar con un instrumento de política que vincula a todo el poder estatal. El objetivo de esta tarea es poder contener en un solo cuerpo unos compromisos y unas estrategias de todas las instituciones que repercutan en los tres ejes de la política criminal. Es, por lo mismo, el documento que definirá los lineamientos y las líneas estratégicas que permitan arreglos institucionales en el Estado colombiano, que orienten sus actuaciones en los próximos años, para que esta política pública dé prioridad a la garantía de derechos, y concilie la seguridad con el derecho penal de una manera coordinada.

El Plan de Política Criminal se ocupará de establecer algunas estrategias para evitar el aumento de la criminalidad y para garantizar la resolución pacífica de los conflictos. Por ello, es importante que la política criminal no se quede en la mera formulación legislativa de los delitos y las penas sino que trabaje en al menos cinco aspectos:

- Construcción de ciudadanía y mecanismos de justicia restaurativa.
- Políticas de seguridad ciudadana y de prevención del delito que apunten a una sociedad más incluyente y libre de delitos graves (la eliminación total del delito es una utopía).
- Establecimiento de un sistema de investigación y juzgamiento eficiente y justo.
- Ejecución de la pena en condiciones que permitan la reincorporación del interno a la sociedad en condiciones de ejercicio pleno de la ciudadanía.

A este ejercicio, se empiezan a sumar esfuerzos para la elaboración de los insumos que permitan identificar aquellas temáticas y áreas de la política que requieren estudios e

Bogotá D.C., Colombia

investigaciones en materia de política criminal, dentro de los plazos y en condiciones que se constituyan en la base del diseño y formulación de la política criminal, las estrategias de implementación, junto al seguimiento y evaluación, desde una perspectiva garantista, de derechos y sistémica. Señal de esta orientación es que, durante estos últimos tres años, el Consejo abordó en sus discusiones, además de los proyectos de ley, temáticas relevantes para el diseño y formulación de una política criminal coherente, oportuna y racional, destacando:

- Reglamento Interno del Consejo Superior de Política Criminal.
 - Reglamentación e impacto de la Ley 1709 de 2014.
 - Avances de la Política Penitenciaria y Carcelaria - CONPES 3828 de 2015
 - Análisis sobre la Coordinación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes –SRPA.
 - Seguimiento a las acciones del Auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional (violencia sexual en el marco del conflicto armado) en relación con el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.
 - Avances y cumplimiento de la sentencia T-388 de 2013 –Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario.
 - Informe a la Comisión Intersectorial de Armonización Normativa en relación con la derogación de normas en materia penal y penitenciaria.
3. **Existen recomendaciones del Consejo Superior de Política Criminal en cuanto a las condiciones que deben cumplir las cárceles del país? Si es así, diga si actualmente se cumplen o no esas condiciones en Colombia.**

Como es de conocimiento, la Corte Constitucional ha declarado el estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario; es así que se creó el Subcomité de la Sentencia T-388 para hacer frente, mediante una respuesta de política pública, a la problemática estructural de violación generalizada de los derechos humanos de la población privada de la libertad, junto a la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario como órgano asesor del Consejo Superior de Política Criminal y de las autoridades penitenciarias en materia de política penitenciaria y carcelaria.

Teniendo en cuenta que la Sentencia T-388 de 2013 dispone una serie de órdenes de carácter general, relativas a la política pública criminal y penitenciaria atada a criterios de coherencia, razonabilidad y estabilidad en el tiempo, así como otros asuntos relativos a la competencia de autoridades judiciales, el Ministerio de Justicia y del Derecho, de acuerdo a la orden tercera de dicha providencia, en calidad de presidente y secretario técnico del Consejo Superior de Política Criminal, elevó ante su Comité Técnico, la solicitud de atender oportunamente el estado de cosas inconstitucional decretado por la Corte Constitucional.

Para el cumplimiento de estas órdenes, el Comité Técnico, los días 16 y 23 de abril del 2015, determinó la creación de un Subcomité, integrado por delegados de cada una de las entidades que tienen asiento en el Consejo, con el objetivo de revisar y formular algunos aspectos de la política criminal y penitenciaria para que se adecúen a los

Bogotá D.C., Colombia

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

criterios de estabilidad en el tiempo, razonabilidad, coherencia y garantía del goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

En el marco de este Subcomité, se construyó un plan de trabajo, que fue aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal² y que tiene como propósito alimentar la propuesta del Plan Nacional de Política Criminal.

Una vez conformado el Subcomité, se plantearon los siguientes objetivos y actividades:

- **Construcción de la metodología y fases de la definición del marco de política pública:**
 - Diseño de la metodología y construcción del plan de trabajo, de los mecanismos e instrumentos para la participación de la población privada de la libertad.
 - Definición del marco de política pública, el cual incluye revisión del estado del arte, identificación de actores y competencias específicas, proyección del costo de política criminal, definición de estrategias, aplicación de los instrumentos participativos y construcción de indicadores.
 - Implementación y evaluación.
- **Medidas relativas a los seis establecimientos objeto de tutela**
 - Desarrollo de visitas a los seis establecimientos donde se ha hecho verificación de las condiciones de salud, higiene, alimentación y condiciones climáticas—Modelo, Bellavista, Barrancabermeja, Cúcuta, Valledupar y Popayán—.
 - Realización de brigadas jurídicas a los establecimientos de reclusión objeto de la Sentencia.
- **Acciones actuales. El Subcomité se encuentra realizando tres tareas simultáneas:**
 - Elaboración de proyecciones sobre entradas y salidas de la población penitenciaria y carcelaria para hacer estimados de determinadas medidas que se puedan adoptar y precisar qué cambios legales pueden afectar positivamente los niveles de hacinamiento.
 - Implementación de los mecanismos de participación definidos en el plan de trabajo, así: i) página web (www.politicacriminal.gov.co); ii) foros en universidades para que la política criminal del Estado colombiano se convierta en un tema de alto interés para la academia; se busca que en el presente año sean de carácter regional; y iii) instrumento de participación con internos y funcionarios de prisiones en 48 establecimientos de reclusión del orden nacional.

²En sesión del 9 de julio de 2015.

- Costeo de la política criminal

A la luz de las órdenes de la Corte Constitucional en la T-388/13, en relación a la sostenibilidad financiera, se está elaborando el costeo de las fases de criminalización secundaria y terciaria en articulación con las entidades competentes es estas.

Una orden transversal de la sentencia T-388 de 2013 fue la de exigir a los hacedores de la política criminal espacios de participación amplios donde la ciudadanía, incluyendo las personas privadas de la libertad, pudieran realizar aportes a la construcción de la política. En ese sentido, se emprendieron tres acciones concretas:

Finalmente, hay que advertir que la Ley 1709 de 2014 creó la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, como un órgano conformado por instituciones de los sectores justicia, salud, educación, junto a la judicatura, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, ex magistrados, académicos y organizaciones no gubernamentales, con el objetivo de verificar las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad, especialmente en relación a la garantía de sus derechos fundamentales, así como elaborar las recomendaciones necesarias para mejorar las condiciones de reclusión del sistema.

Para darle funcionamiento, el Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales, expidió el 10 de agosto de 2015 el Decreto 1606 *"por el cual se establece la conformación, organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario creada por los artículos 93 y 94 de la Ley 1709 de 2014"*.

En virtud de este, a la fecha se viene trabajando en dos mesas técnicas, una sobre hacinamiento y la otra sobre salud. La primera, está revisando las causales de libertad provistas desde el proceso penal hasta el momento de condena, para proponer reformas en esta materia, o argumentos que sean acogidos por los jueces y que permitan aliviar el hacinamiento que actualmente se está presentando en las cárceles del país. En opinión de los comisionados, los jueces han ido estrechando el margen de interpretación frente a las causales de libertad en materia penal, lo que ha fortalecido el cierre de establecimientos y, con ello, la imposibilidad de muchos internos de obtener beneficios de excarcelación, pese a cumplir requisitos.

Por su parte, la mesa de salud, ha definido realizar una intervención en la actual crisis de salud que se afronta en las cárceles. Su rol consiste en revisar las cifras de atención de las personas privadas de la libertad para elevar recomendaciones de mejora o de afrontar la grave coyuntura a las autoridades penitenciarias y al Consejo Superior de Política Criminal.

Igualmente, se viene adelantando el diálogo confidencial con el CICR a partir del cual se logró la revalidación y viabilidad al Manual de Aislamiento y Gestión de las Unidades de Tratamiento Especial, expedido mediante la Resolución 1424 de 2016, con el cual se derogan normas como la Circular 03 de 2010, en donde se contemplaba el aislamiento

Bogotá D.C., Colombia

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

como sanción disciplinaria, asunto que ya estaba proscrito por la Ley 1709 de 2014; se avanza, a su vez, en la estructuración de un borrador consolidado del capítulo de alojamiento del Manual de Infraestructura de la USPEC.

En ese orden de ideas, se puede concluir que la Comisión de Seguimiento, antes que haber proferido a la fecha recomendaciones, se encuentra en fase de estudio de los temas citados. Se espera así que las recomendaciones que expida en su momento se orienten a servir como hojas de ruta claras para la mejoría del sistema penitenciario y carcelario.

4. Entre otras, en la sentencia T-388 de 2013, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional de la política penitenciaria y carcelaria. Qué acciones ha emprendido el Gobierno Nacional, con miras a cumplir ese fallo de la Corte Constitucional?

Tomando en cuenta las consideraciones señaladas previamente, el Gobierno Nacional viene implementando diferentes estrategias de política para mitigar y darle solución definitiva a este panorama, centradas en el supuesto de que no solo se requiere de esfuerzos estatales en el área de la infraestructura carcelaria y la creación de cupos, sino por el contrario, de una comprensión amplia de política que fundamenta el diseño, formulación, implementación y seguimiento de la política criminal en sus diferentes fases –criminalización primaria, secundaria y terciaria–, los cuales a continuación se describen de manera general:

Acciones en materia legislativa

- 4.1. Ley 1709 de 2014, reforma a la Ley 65 de 1993 –Código Penitenciario y Carcelario

Desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se ha partido de una premisa fundamental, y es que la estabilización de la política criminal y en especial del sistema penitenciario y carcelario, no se puede lograr con la construcción de nuevos cupos, por el contrario, se requiere, como ya mencionó, de la adopción de una política criminal racional, coherente y articulada. Para tal fin, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República una modificación normativa que obedeciera a este enfoque, sancionada bajo la Ley 1709 de 2014, en la que se definieron temas fundamentales como:

- La regulación del cumplimiento de las medidas de aseguramiento y la ejecución de las penas privativas de la libertad personal.
- La definición del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.
- El diseño de los lineamientos para la función de resocialización como un derecho (trabajo, educación y enseñanza).
- La introducción de aspectos relevantes en relación con las funciones de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.
- Tratamiento diferenciado para la población privada de la libertad, como lo son las mujeres, las personas con discapacidad, entre otras.
- Dignificación de las condiciones de reclusión con la creación de un sistema propio de salud.

Bogotá D.C., Colombia

- La consagración expresa de la prohibición de tratos crueles y degradantes.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho trabaja conjuntamente con las entidades respectivas, en los siguientes proyectos de reglamentación de las disposiciones contenidas en la Ley 1709 de 2014.

4.1.1. Decreto 1758 de 2015, por el cual se reglamentan las condiciones de trabajo de las personas privadas de la libertad

Este Decreto tiene por objeto regular las especiales condiciones en las cuales las personas privadas de la libertad prestarán sus servicios, tanto para efectos de resocialización como de redención de pena. En términos generales, el Decreto crea la figura del Convenio de Resocialización y Trabajo Penitenciario el cual deberá ser suscrito por la persona privada de la libertad y el INPEC.

Adicionalmente, se regula lo relativo al acceso a prestaciones sociales, las obligaciones especiales del INPEC, las actividades de formación para el trabajo y seguridad y salud en el trabajo.

4.1.2. Decreto 2553 de 2014, el cual reglamenta los artículos 26 y 153 de la Ley 65 de 1993, los artículos 18 y 88 de la Ley 1709 de 2014 y las condiciones para los niños y niñas menores de 3 años que conviven con sus madres dentro de los establecimientos de reclusión del Orden Nacional

Se expidió con el objeto de regular las condiciones de reclusión de los establecimientos penitenciarios y carcelarios de mujeres desde un enfoque diferencial, y los requerimientos que garanticen las condiciones de permanencia de los niños y niñas menores de tres (3) años que conviven con sus madres al interior de los establecimientos de reclusión, de las mujeres gestantes y madres lactantes privadas de la libertad.

4.1.3. Decreto 204 de 2016, el cual define las competencias asignadas al INPEC y la USPEC

De acuerdo a las competencias asignadas por la Ley 1709 de 2014 a la USPEC y al INPEC, se reglamentaron dichas competencias para lograr el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios, en temas como el bloqueo e inhibición de dispositivos de comunicación no autorizados a personas privadas de la libertad; los criterios de priorización para la adecuación de locaciones y dotación de elementos tecnológicos necesarios para la realización de audiencias virtuales; y en general, la coordinación sobre infraestructura y gestión penitenciaria y carcelaria.

4.1.4. Proyecto de Decreto sobre establecimientos de reclusión especiales previstos en la Ley 1709 de 2014

Se busca reglamentar los centros especiales de reclusión con el fin de garantizar los algunos derechos en cabeza de las personas privadas de la libertad, que exigen un desarrollo normativo por vía de la reglamentación de las disposiciones que los contienen; este decreto aplicará para los centros de arraigo transitorio previstos para albergar

Bogotá D.C., Colombia

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

personas contra quienes ha sido proferida medida de aseguramiento de detención preventiva, que no tienen arraigo familiar o social; aquellos para inimputables y personas con trastorno mental sobreviniente; y, los establecimientos de reclusión de alta seguridad.

4.2. La expedición de la ley 1760 de 2015

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho presentó al Congreso de la República, el Proyecto de Ley 115 de 2014 Senado, aprobado mediante la promulgación de la Ley 1760 de 2015, tras el trámite legislativo correspondiente, *“por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con la detención privativa de la libertad en establecimiento de reclusión”*, con el objetivo principal de racionalizar y limitar el uso de la detención preventiva, lo cual no significa bajo ninguna circunstancia, generar excarcelaciones indiscriminadas, y por el contrario, fijar un tiempo máximo de duración de la misma, al tiempo que se garanticen los términos que fundamentan la restricción a un derecho fundamental como la libertad; dichos términos son:

(i) el carácter temporal de la detención preventiva; (ii) los principios de presunción de inocencia, de legalidad, proporcionalidad, necesidad y a los derechos fundamentales a la libertad y al debido proceso, en el sentido de evitar dilaciones injustificadas; (iii) la necesidad de definir cuándo se tiene derecho a la libertad por la inacción del Estado; y (iv) a la fijación de reglas, momentos y oportunidades, propio del proceso penal³.

Es de aclarar que la Ley no busca que se dejen de imponer medidas de aseguramiento, sino que se tengan en cuenta las otras medidas que contempla el Código Penal, como las presentaciones personales, la caución, la prohibición de salir del país, la vigilancia electrónica, la obligación de observar buena conducta, la prohibición de concurrir a determinados sitios o de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas.

4.3. Proyecto de Ley 048 de 2015 Senado

El Ministerio de Justicia y del Derecho, continuando con el impulso a las medidas para fortalecer la integralidad de la política criminal presentó al Congreso de la República el proyecto de ley 048 de 2015 Senado *“por medio del cual se definen las contravenciones penales, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado”*, el cual cursa trámite legislativo, con el fin de proponer estrategias para descongestionar el sistema judicial por medio de una respuesta más ágil a determinados comportamientos que representan un menor daño a los bienes jurídicos protegidos a través del derecho penal. Se trata entonces de la creación de un procedimiento especial abreviado para que, a través de éste, se tramiten de manera diferenciada las conductas punibles de menor lesividad, como es el caso de las contravenciones penales⁴.

³ Consejo Superior de Política Criminal. Concepto 15.11, sito web. www.politicacriminal.gov.co

⁴ Cfr. Consejo Superior de Política Criminal. Concepto 15.07, sito web. www.politicacriminal.gov.co
Bogotá D.C., Colombia

4.4. CONPES 3828 de 2015 “Política Penitenciaria y Carcelaria”

Este documento parte de señalar la necesidad de modificar la respuesta gubernamental al problema del hacinamiento, y en este sentido, superar el enfoque centrado en la construcción de cupos que se ha dado en anteriores documentos. De esta manera, el documento propone una mirada de la política penitenciaria y carcelaria como parte integral y articulada con la política criminal, que concentre los esfuerzos hacia el cumplimiento efectivo de los fines de la pena y del derecho penal en general. Para ello el documento se estructura en tres ejes estratégicos que engloban las distintas acciones propuestas para lograr esta mirada integral y articulada de la política penitenciaria y carcelaria.

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

El segundo eje busca integrar y armonizar la política penitenciaria y la criminal. Para esto, establece una unidad entre la pena y el desarrollo de los programas en los centros de reclusión. Asimismo, incorpora los mecanismos alternativos a la privación de la libertad como herramientas útiles del derecho penal. Igualmente, para el desarrollo de este eje se parte de la imposibilidad de desligar el éxito de la política penitenciaria con la adecuada reconceptualización de los objetivos del derecho penal y su gestión a partir de la racionalización normativa, el diseño de planes de resocialización y reintegración que prevengan la reincidencia de los reclusos, y la prevención del crimen dentro y desde las cárceles.

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

Desde esta perspectiva, la inversión en infraestructura que se incorpora a través de esta política pública relativa a la construcción de 11.843 cupos a través de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, está acompañada de otras estrategias, tales como la adecuación sanitaria y tecnológica de los establecimientos; el mejoramiento de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de la población privada de la libertad; el fortalecimiento del recurso humano; y la articulación con actores estratégicos del orden territorial y del sector privado.

A continuación se puede observar los ejes estratégicos de este documento CONPES.

Bogotá D.C., Colombia

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

Tabla N° 2. Conpes 3828 de 2015. Política penitenciaria y carcelaria

Eje	Objetivos generales	Logros alcanzados*
Primer eje estratégico	Infraestructura (cupos integrales)	<ul style="list-style-type: none"> Realizar el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general de los ERON 1912 cupos adicionales
	Infraestructura en salud y saneamiento básico (reglamentación fondo de salud y adecuación áreas de sanidad)	Decreto Reglamentario del Fondo Nacional de Salud de la Población Privada de la Libertad y puesta en marcha del Consejo Directivo
	Tecnología (inhibidores de señal, salas audiencias virtuales, fortalecer SISIPEC, entre otros)	<ul style="list-style-type: none"> Se vienen instalando sistemas que restrinjan la utilización de dispositivos de telecomunicaciones móviles en establecimientos de reclusión del orden nacional Avance en la firma del Convenio entre el INPEC y MinTIC con el objetivo de generar la infraestructura tecnológica necesaria para el funcionamiento de salas de audiencias virtuales en los ERON Salas de audiencias virtuales (Pitalito y Valledupar)
	Fortalecimiento del talento humano del INPEC	Gestionar el concepto financiero y técnico del estudio de ampliación de planta de servidores públicos del INPEC
Segundo eje estratégico	Racionalización detención preventiva	Expedición de la ley 1760 de 2015
	Fortalecimiento del tratamiento penitenciario (lineamientos para atención a pospenados, medidas para el mejoramiento de los programas de trabajo y estudio)	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Teletrabajo Decreto reglamentario del trabajo penitenciario
	Lucha criminalidad intramural (extorsión y crimen organizado intramuros)	Se puso en operación el Plan Demoledor, entre la Policía Nacional y el INPEC, con el fin de atender los temas relacionados con el delito de extorsión. Adicionalmente, se ha venido implementando paulatinamente acciones tecnológicas, judiciales y reglamentarias para reducir, prevenir y sancionar el delito de extorsión.
	Medidas contra el uso desmedido del derecho penal	<ul style="list-style-type: none"> Expedición de la ley 1760 de 2015 Fortalecimiento del CSPC
Tercer eje estratégico	Relación nación – territorio (orientación a entes territoriales, fijación de tarifa única para sindicatos)	<ul style="list-style-type: none"> Orientación a las entidades territoriales en la atención de la población detenida preventivamente con el fin de garantizar que estas asuman presupuestalmente su responsabilidad con el Sistema Penitenciario y Carcelario Proyecto tipo de infraestructura carcelaria
	Relación público – privada (promoción de las APP)	Estructurar un proyecto APP para el diseño, construcción, operación y mantenimiento del ERON de Popayán

Fuente: Oficina Asesora de Planeación, MJD
Seguimiento CONPES 3828
*Corte a diciembre de 2015

Bogotá D.C., Colombia

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

4.5. Acciones en materia de salud

Como parte de las acciones del CONPES 3828, el Gobierno Nacional expidió el 24 de noviembre el Decreto 2245 *“por el cual se adiciona un capítulo al Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en lo relacionado con la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC”*, con el propósito de implementar de manera progresiva el esquema de prestación en salud para la población privada de la libertad.

Es así que el Ministerio de Justicia y del Derecho adelanta todas las acciones tendientes a coordinar, articular y convocar a las entidades involucradas en el sistema penitenciario y carcelario para implementar los mecanismos más idóneos que conlleven a mejorar las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país en procura de proteger sus derechos fundamentales.

El Decreto implicó el cambio del modelo de aseguramiento a un esquema de prestación integral, buscando que la atención para la población privada de la libertad sea eficaz y que esté acorde a las necesidades reales del servicio, adecuando las actuaciones y protocolos interinstitucionales para prestar una atención coordinada y respetuosa en el marco de las condiciones especiales de sujeción que tiene la población privada de la libertad respecto al Estado, cumpliendo con las condiciones técnicas, científicas y con probada idoneidad para la prestación del servicio de atención en salud.

Para darle cumplimiento y seguimiento a las medidas contempladas en el Decreto, éste crea el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de Personas Privadas de la Libertad, precedido por el Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa, el cual se reúne ordinariamente, por lo menos una vez cada dos (2) meses o, extraordinariamente, a solicitud de su Presidente o la mayoría de sus miembros, con el fin de deliberar los asuntos pertinentes a la implementación y seguimiento de las medidas adoptas mediante el Decreto 2245 de 2015. Al respecto, puede mencionarse que el Consejo ha sesionado desde la entrada en vigencia del Decreto, hasta el 31 de marzo, en siete oportunidades (28 de diciembre de 2015; 22 y 29 de enero; 10, 22 y 24 de febrero; y, 11 de marzo del año en curso).

4.6. Articulación interinstitucional

Finalmente, el Gobierno Nacional, a través de Presidencia de la República, conformó una mesa de seguimiento del estado de cosas inconstitucional con las entidades del ejecutivo, a raíz de la expedición de la sentencia T-762 de 2015. El objetivo de esta mesa será la articulación de las entidades del Gobierno para atender el cumplimiento y superación de la crisis penitenciaria, a través de la adopción de medidas en todas las fases de la política criminal, tal y como lo ordena la sentencia.

Actualmente, Presidencia de la República dio un plazo de un mes a las entidades del Gobierno, con el fin de establecer el plan de acción para el acatamiento de las órdenes. Este ejercicio va a permitir evidenciar necesidades presupuestales y humanas de las

Bogotá D.C., Colombia

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

entidades para el cumplimiento de la sentencia. Igualmente, se van a definir liderazgos frente a las órdenes complejas que requieren la articulación de varias instituciones. A partir de este ejercicio, se tiene planeado construir sub-mesas de coordinación de las temáticas que así lo demanden.

Espero haber solventado suficientemente su cuestionario. En todo caso, estaré atento a cualquier inquietud adicional en relación con este tema

Cordialmente,



MARÍA CONSUELO SANDOVAL
Directora de Política Criminal y Penitenciaria (e)

Elaboró: Nadia Lizarazo
Revisó: María Consuelo Sandoval / Alejandro Cardona
Aprobó: María Consuelo Sandoval

TDR 3200-500-24
EXT16-0019272

