MINJUSTICIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Al responder cite este número
OFI15-0023656-DCP-3200

Bogotá D.C., lunes, 14 de septiembre de 2015

CAMARA DE REPRESENTANTES
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO
15 SEP 2015
FIRMA: № - 4006
HORA: 4:00pm M.

Doctora
Amparo Yaneth Calderón Perdomo
Secretaria Comisión Primera
Cámara de Representantes
Congreso de la Republica
Carrera 7 No. 8 - 68
Ciudad

Asunto: Respuesta Oficio C.P.C.P.3.1. 0142-2015 - Proposición del día 29 de Julio 2015

Respetada Señora Secretaria:

Con el fin de dar respuesta a los requerimientos del Oficio C.P.C.P.3.1. 0142-2015, en relación con la proposición del día 29 de Julio 2015 de los HH.RR. Harry Giovanni González García, Jhon Eduardo Molina Figueredo, Clara Leticia Rojas y otros, resulta relevante mencionar que 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.

De conformidad con esta norma, el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene las siguientes funciones:

- Articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la política pública del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. (Artículo 1°).

- Formular, diseñar, elaborar estudios y presentar propuestas de políticas en materia penitenciaria y los lineamientos para la misma (Artículos 6-1º y 4º, 16-1º y 2º y 18-1º y 2º).

- Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en materia penitenciaria y carcelaria (Artículos 6-7º y 18-14).

- 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 18-5° 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 18-9).

Respecto de la relación de este Ministerio con el INPEC, nos permitimos señalar que en virtud del Decreto 2160 de 1992, la "Dirección General de Prisiones" del Ministerio de Justicia se fusionó con el "Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia" y pasó a denominarse "Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario". El citado Decreto en el artículo 2° señaló la naturaleza de esa entidad, precisando que se trata de un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.

Por lo expuesto, debe aclararse que estas entidades públicas son **autónomas** en el ejercicio de las funciones administrativas, atribuidas mediante su acto de creación, y que: (i) al tener personería jurídica son sujetos de derechos y de obligaciones; (ii) la autonomía administrativa los faculta para manejarse por sí mismas, siempre en el marco de su respectivo acto de creación; y (iii) disponen, asimismo, de recursos propios.

Igualmente, resulta preciso aclarar que el Decreto 4150 de 2011 "*por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura*", escindió del INPEC las funciones administrativas y de ejecución y crea la Unidad de Servicios Penitenciarios – USPEC como una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, que tiene como objeto principal el suministro de bienes y servicios para los centros de reclusión, así como todo lo referente al manejo de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

En ese orden de ideas, la adscripción del INPEC y la USPEC a esta Cartera no comporta relación jerárquica, funcional, ni de dependencia entre una entidad y otra pues lo que se presenta es un control de tutela, toda vez que dicha figura hace relación a la orientación y control sectorial y administrativo tendientes al desarrollo armónico de las funciones públicas, y no al ejercicio subordinado de facultades y competencias por parte de los entes adscritos.

Finalmente, es de suma relevancia precisar que los servicios de salud a la población privada de la libertad en la actualidad le corresponde a CAPRECOM EPS, por cuanto se siguen aplicando las disposiciones del Decreto 2496 de 2012, *"Por el cual se establecen normas para la operación del aseguramiento en salud de la población reclusa y se dictan*

otras disposiciones", que advierte en el parágrafo del artículo 13 sobre la continuidad de la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad a través de la entidad promotora de salud que los viene garantizando, CAPRECOM EPS, conforme a los contratos de administración de recursos y aseguramiento del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que se celebró en su momento con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.

Atendiendo a lo anterior, se da respuesta al cuestionario de los Honorables Congresistas respecto de las preguntas frente a las cuales este Ministerio tiene competencia.

Respuestas Oficio C.P.C.P.3.1. 0142-2015 - Proposición del día 29 de Julio 2015
HH.RR. Harry Giovanni González García, Jhon Eduardo Molina Figueredo, Clara Leticia Rojas y otros

1. **¿Cuáles son los avances en la implementación del Plan Nacional de Política Criminal y en el Plan Estratégico y Financiero de Política Carcelaria, establecidos en los artículos 91 y 106 de la Ley 1709 de 2014?**

De acuerdo al artículo 91 de la ley 1709 de 2014, le corresponde al Consejo Superior de Política Criminal aprobar el Plan Nacional de Política Criminal que tendrá una vigencia de cuatro años y que deberá ser incorporado en un documento Conpes con el fin de garantizar su financiación.

De igual manera, mediante sentencia de Tutela 388 de 2013, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional establece que en el Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia existe un estado de cosas contrario al orden constitucional, caracterizado por una reiterada y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, en la que tienen injerencia diversas autoridades. De acuerdo con la Corte Constitucional, se requiere de acciones complejas y progresivas tendientes a hacer congruente la Política Criminal con la protección de los Derechos Humanos que corresponde al Estado, máxime cuando se trata de sujetos de especial sujeción.

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, entre las que se encuentran los numerales primero al sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo segundo a décimo cuarto de la parte resolutiva del fallo, 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 el Comité Técnico de este Consejo la solicitud de atender oportunamente el estado de cosas inconstitucional decretado por la Corte Constitucional.

Para el cumplimiento de estas órdenes, entre otras, se ha adelantado la gestión a través del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal para la conformación de un equipo de trabajo interinstitucional que se dedique a la formulación y ejecución de una Política Pública Criminal y Penitenciaria fundada en la garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, y que se adecúe a las exigencias trazadas por ese Alto Tribunal en la providencia.

En virtud de lo anterior los días 16 y 23 de abril de este año, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal determinó la creación de un Subcomité integrado por delegados de cada una de las entidades que tienen asiento en el CSPC y que tiene como objetivo la revisión y formulación de algunos aspectos de la Política Criminal y Penitenciaria en Colombia, para determinar que los desarrollos que se han ido dando en ese sentido en los últimos años se adecúen a los 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 Criminal[1] y que tiene como propósito dos resultados fundamentales: alimentar el Conpes de Política Criminal que se viene discutiendo desde 2013, para que incorpore, en lo posible, aquellos elementos que no lograron incluirse en el Conpes de Política Penitenciaria; y la propuesta del Plan Nacional de Política Criminal para que sea estudiada y aprobada por el Consejo.

I. Definición del marco de política pública

Esta fase del plan de trabajo es la más ambiciosa en términos de los resultados que se esperan, puesto que agrupa las distintas actividades del ciclo de la política pública. En este sentido, tal actividad buscará recaudar los insumos para alimentar el documento Conpes de Política Criminal (revisión y enriquecimiento de los diagnósticos disponibles), para que con los mecanismos de participación se pueda garantizar la participación de la población interesada en la definición del problema de política. Adicionalmente, se estudiarán las distintas alternativas (algunas ya en implementación, otras en estudio y otras por estudiar), como respuestas que deben ser incorporadas en la política criminal.

En este momento, el objetivo de la política pública en materia criminal debe estar orientado a garantizar la coherencia, racionalidad y eficacia de las medidas que se adopten, por lo cual es necesario articular de forma adecuada los instrumentos que se pretenden expedir, para así tener una respuesta institucional ordenada por parte del Estado colombiano, más aún cuando ya se cuenta con un documento Conpes de Política Penitenciaria y Carcelaria.

[1] En sesión del 9 de julio de 2015.

En esta fase se pretende la elaboración de dos documentos fundamentales para la política criminal y penitenciaria. En primer lugar, se va a expedir el documento Conpes de Política Criminal, en el cual se pretende esbozar los lineamientos de la política criminal para que ésta sea coherente y no se presenten diferencias que dejen entrever percepciones y corrientes teóricas en materia criminal que generen incoherencias en la ejecución de la política pública.

En segundo lugar, se pretende expedir el **Plan Nacional de Política Criminal**. Este instrumento vincula a todo el poder estatal, en la medida que es una atribución del Consejo Superior de Política Criminal (donde están representadas todas las instituciones directamente involucradas con la política penal). 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 debe definir los lineamientos y unas líneas estrategias 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 nacional con el derecho penal de una manera coordinada.

Para cumplir estos dos objetivos, y en consonancia con lo expuesto, es esencial hacer una revisión del estado del arte y de los árboles de problemas que se han trabajado como marco metodológico en la formulación del Conpes de Política Criminal con el Departamento Nacional de Planeación. Asimismo, es necesario realizar la identificación de actores y competencias específicas. Ambas tareas permitirán hacer un balance inicial o línea de base de la política criminal.

Surtido este trámite, sigue la tarea de definición de estrategias para hacer frente a los desafíos que presenta hoy la política criminal. Este ejercicio se va a realizar teniendo en cuenta tres variables: (i) la participación ciudadana, que no solo servirá para la descripción de los problemas, sino para el aporte de soluciones; (ii) la construcción desde el nivel técnico de estrategias; y (iii) la variable presupuestal. Frente a esta última, cabe destacar que el plan de trabajo prevé la solicitud de acompañamiento permanente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como agente que podrá facilitar la evaluación del costo de estrategias en específico y de la política criminal en general.

Estas acciones se desarrollarán a lo largo del segundo semestre de 2015.

Definidas las estrategias, y por consiguiente, los documentos Conpes y Plan Nacional de Política Criminal, lo siguiente será la aprobación por parte de los entes competentes y de socialización de las propuestas. Ambos ejercicios serán ejecutados entre los meses de noviembre de 2015 y abril de 2016.

En relación con el Plan Estratégico y financiero de Política Carcelaria establecido en el artículo 106 de la Ley 1709 de 2014, esta hace referencia al documento Conpes 3828 expedido el 19 de mayo de 2015.

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 teleológica 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.

2. **Según el documento CONPES 3828 del 19 de mayo de 2015, se ha establecido la creación de nuevos cupos carcelarios. Para atender esa nueva población ¿qué acciones realiza su despacho?, ¿Se ha previsto un aumento**

en la planta de personal para la cabal conformación de los Consejos de Evaluación y Tratamiento?, ¿Se ha previsto un aumento de planta de personal, tanto administrativa, como del cuerpo de custodia y vigilancia, y también de profesionales?, ¿cuál es la propuesta, -si se tuviere previsto así-, para concesión a terceros (públicos y/o privados) de estos nuevos cupos?

El cambio de visión que propone el documento Conpes 3828 de 2015 supone dos aspectos estrechamente interrelacionados: i) por una parte, resulta indispensable considerar que la política penitenciaria es una parte integral de la política criminal, en la medida en que se ocupa de la atención y tratamiento de la población privada de la libertad que se encuentra cumpliendo la ejecución de la sanción; ii) de manera complementaria, la política carcelaria debe ocuparse de la garantía de derechos y de la custodia de la población sindicada que se encuentra en espera de una decisión judicial sobre su responsabilidad.

Adicionalmente, se parte de la necesidad de superar la tendencia de la política pública que, de acuerdo con las órdenes dadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, se concentró en la modernización y generación de infraestructura para la ubicación de la población que superaba la capacidad en ese entonces. Dichas respuestas dadas a través de los cuatro documentos Conpes de la década pasada[2], se mostraron como ineficaces para dar respuesta al problema de hacinamiento.

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 de las áreas de sanidad o el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica de la administración, y una adecuada custodia y vigilancia.

En este mismo sentido, el Conpes 3828 identifica y reconoce la necesidad de fortalecer la infraestructura de recursos humanos. De acuerdo con el artículo 35 de la Ley 1709 de 2014, la acción 1.10 del Conpes establece en cabeza del INPEC, la obligación de gestionar el concepto financiero y técnico del estudio de ampliación de planta de servidores públicos del INPEC con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Esta labor se ha desarrollado de conformidad a los compromisos adquiridos los días 28 de mayo de 2014 y 9 de enero de 2015, con los sindicatos, a partir de los cuales se dispuso trabajar conjuntamente en el diseño y estructura de un estudio destinado a ampliar la planta de personal del INPEC. Actualmente, el INPEC se encuentra realizando

[2] 3086 de 2000, *Plan de ampliaciones de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional*; 3277 de 2004, *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios;* 3412 de 2006 y 3575 de 2009, estos últimos de ajuste y seguimiento al documento de 2004.

el cronograma de crecimiento progresivo de la Planta, el cual será presentado a Consejo Directivo del INPEC. Una vez se apruebe este estudio técnico con el cronograma respectivo, será enviado al Ministerio de Justicia y del Derecho que, como cabeza del sector, lo remitirá al Departamento Administrativo de la Función Pública y, éste a su vez, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, la Ley 1709 de 2014 en el artículo 90, estableció la facultad de adelantar la construcción, mantenimiento y conservación de los centros de reclusión y la prestación de otros servicios a cargo del INPEC y la USPEC a través de esquemas de Asociación Público Privadas -APP.

En ese orden de ideas, el DNP expidió el documento "PROPUESTA DE DISTRIBUCIÓN SECTORIAL VIGENCIAS FUTURAS APP", según el cual a través de la estructuración de proyectos de asociación público privadas, el Gobierno Nacional tiene prevista dentro del marco fiscal de mediano plazo un cupo de vigencias futuras para los próximos 30 años, para diseñar, construir, operar y mantener infraestructura través de este esquema.

El documento estableció que: "Dadas las claras ventajas de las APP frente a la obra pública para proveer proyectos de infraestructura pública y con base en los casos de éxito que esta modalidad de contratación ha tenido en otros países, se solicita un cupo de vigencias futuras para todos los sectores del Gobierno, de tal forma que sirva como un estímulo para estructurar proyectos, terminar la estructuración de proyectos actuales, o realizar estudios normativos para permitir el uso de la figura como modalidad para vincular capital privado en su sector"[3]

Así las cosas, con el conocimiento de las posibilidades que nos permite el marco establecido en la Ley 1508 de 2012, por la cual se estableció el régimen jurídico de las APP, y su Decreto Reglamentario 1082 de 2015, el Sector Justicia avanza en la evaluación de posibilidades que permitan verificar la factibilidad de adelantar un proyecto de infraestructura carcelaria a través de dicho esquema, con miras a solucionar la problemática del sistema penitenciario y carcelario.

En tal sentido, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- avanza en los siguientes proyectos:

I. Convenio CAF: El Ministerio del Interior y de Justicia en conjunto con el INPEC, firmó con la Corporación Andina de Fomento –CAF, el convenio de Asesoría y Cooperación Técnica No. 220 de 2011, consistente en la estructuración de un proyecto para la ampliación de nuevos ERONES atreves del sistema APP. El convenio contempla dentro de la ejecución una primera fase de estructuración del

[3] Propuesta de distribución sectorial vigencias futuras APP. Subdirección Sectorial – Grupo Participación Privada en Infraestructura. Departamento Nacional de Planeación. Octubre, 2014. Pg. 2

proyecto, en la que se debía definir la modalidad contractual y el modelo de financiación y una segunda fase de asistencia en la ejecución del proceso de licitación.

En noviembre de 2012, el Ministerio de Justicia y del Derecho, cedió su condición de parte a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, y ésta el 31 de julio de 2015 suscribió el Convenio 225 de 2015, a través del cual se ejecutarán las actividades pendientes de la primera fase, así como el acompañamiento a las Entidades Públicas durante la ejecución del Proceso de Licitación hasta la adjudicación del contrato.

Este modelo prevé que el privado que resulte adjudicatario realice el diseño, construcción, operación y mantenimiento de un nuevo establecimiento de reclusión para 3.686 internos, el cual se pagará mediante vigencias futuras de acuerdo a disponibilidad de la infraestructura y patrones de servicios, lo cual garantizará al Estado estándares óptimos de calidad.

II. De otro lado, el Ministerio de Justicia y del Derecho junto con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC y el Instituto Nacional Penitenciario y carcelario INPEC, adelantan conversaciones con el Departamento Nacional de Planeación -DNP, encaminadas a que éste brinde el apoyo técnico y la financiación para adelantar una consultoría que permita efectuar la "Estructuración técnica, legal y financiera de un proyecto de infraestructura carcelaria para al menos 2.000 cupos a ser ubicados en predio (s) del (los) Municipio (s) de Uramita (Antioquia) y/o Puerto Asís (Putumayo) y/o Barrancabermeja (Santander), a través del esquema de Asociación Público-Privada (APP)",

Para tales efectos, la USPEC ya gestionó con los referidos municipios la cesión al INPEC de los terrenos aptos para desarrollar un establecimiento de reclusión y sobre los mismos ya se estudió y dio viabilidad técnica y de seguridad. Corresponde ahora al DNP adelantar el proceso para la posible contratación de la estructuración requerida. La estructuración definirá las condiciones para adelantar un proceso de licitación para la contratación a través del esquema APP de la construcción, operación y mantenimiento de un establecimiento de reclusión.

En ambos casos, por estricta disposición legal, estará excluida la atención y tratamiento, así como la vigilancia, las cuales se mantendrán en cabeza exclusiva del INPEC.

3. **De acuerdo a la clasificación de los establecimientos de reclusión, señalada en el artículo 11 de la Ley 1709, ¿con cuántos y cuáles cuenta en la actualidad el país?**

Actualmente existen 137 centros de reclusión del orden nacional. Los 137 establecimientos se encuentran distribuidos en 6 direcciones regionales, así:

Regional	Número de Establecimientos
Central	42
Occidental	24
Norte	16
Oriente	14
Noroeste	21
Viejo Caldas	21
Total	138

Fuente: Sisipec web

Estos centros también pueden clasificarse en razón a su tiempo de construcción de la siguiente manera;

Tercera Generación: 10 establecimientos con un tiempo de construcción entre 3 y 4 años.
Segunda Generación: 6 establecimientos con un tiempo de construcción entre 11 y 14.
Primera generación: 121 Establecimientos con tiempo de construcción entre 15 y 400 años.

Estos últimos presentan las siguientes características;

- Deterioro Acelerado de la Infraestructura: La infraestructura física de los establecimientos carcelarios, ha presentado históricamente un alto grado de deterioro producto de la falta de mantenimiento correctivo y preventivo, aunado a la vetustez de la infraestructura y vandalismo de los internos.

- Obsolescencia y Vetustez de la Infraestructura: aunque la vetustez no siempre es factor directamente proporcional de deterioro de la infraestructura física, en el caso de los establecimientos de reclusión este es una característica predominante; Se puede concluir que existen establecimientos cuya edad de construcción ha superado la vida útil para uso como centros de reclusión.

- Uso incompatible de la infraestructura: El hacinamiento influye en la disminución de la vida útil de los establecimientos de reclusión del orden nacional ya que ocasiona la pérdida de control de cada uno de los espacios físicos, generando destrucción de elementos por parte de los internos, habilitación de espacios para alojamiento que no están diseñados para tal fin, sobrecargas en los sistemas eléctricos, hidrosanitarios y estructurales.

  La dificultad es aún mayor cuando hay comportamientos violentos y vandálicos por parte de los internos, los cuales son frecuentes. La sobre ocupación (hacinamiento), desestabiliza y satura, los sistemas y redes hidráulicas, sanitarias y eléctricas,

diseñadas para un número menor de usuarios al que deben atender realmente. Este mismo efecto se produce a nivel de estructuras y espacios de educación, trabajo y habitación.

- Falta de recurso económico en cada vigencia: Resulta insuficiente para la atención de la infraestructura física general y total de los establecimientos.

4. **¿Actualmente, se está construyendo establecimientos penitenciarios y carcelarios? De ser así, ¿en qué ciudades se encuentran ubicados, a que generación de establecimientos corresponden y para qué fecha se tiene prevista su puesta en funcionamiento?**

Actualmente, se están construyendo 4 pabellones de 4ª Generación -4G, así:

PROYECTO PABELLONES MEDIANA SEGURIDAD				
ERON	**CUPOS**	**GENERACIÓN**	**FECHA ESTIMADA RECEPCIÓN OBRAS**	**% DE AVANCE DE OBRA**
Espinal	768	4ª	Se reciben 31 de octubre de 2015	40%
Buga	720	4ª	Se reciben 31 de octubre de 2015	31.8%
Tuluá	656	4ª	Se reciben 30 de diciembre de 2015	38%

CONSTRUCCIÓN DE PABELLÓN RÉPLICA				
ERON	**CUPOS**	**GENERACIÓN**	**FECHA ESTIMADA RECEPCIÓN OBRAS**	**% DE AVANCE DE OBRA**
Medellín-Bellavista	408	4ª	6 meses 15 días	5%

5. **¿Cuál es el avance en el cumplimiento por parte del Gobierno Nacional frente a los Acuerdos laborales del 28 de mayo de 2014 y del 09 de enero del 2015, con los trabajadores del INPEC?, ¿En qué estado se encuentra la solicitud de reclasificación de los Dragoneantes del INPEC, quienes están clasificados**

en el nivel Asistencial grado 11, pero que al exigírseles ser bachilleres para su ingreso, les correspondería es el grado 15?

I. Acuerdo del 28 de mayo de 2014

El día 28 de mayo de 2014 se suscribió acuerdo entre el entonces Ministro de Justicia y del Derecho, Alfonso Gómez Méndez y varios representantes de los sindicatos que aglutinan a los trabajadores del INPEC.

ARTICULO	DESCRIPCIÓN	AVANCE
PRIMERO	Compromiso del Gobierno Nacional de no emprender ninguna represalia en violación de la ley y el ordenamiento jurídico vigente en relación con las garantías sindicales, en contra de los dirigentes y participantes en las asambleas informativas y la ejecución del Plan Reglamento iniciado a partir del 17 de mayo de 2014.	El Gobierno Nacional no emprendió ninguna represalia en contra de los dirigentes y participantes en las asambleas informativas y la ejecución del Plan Reglamento iniciado a partir del 17 de mayo de 2014.
SEGUNDO	El Gobierno Nacional queda a la espera de la respuesta que emitirá la CNSC a la solicitud de fecha 26 de mayo, presentada por los miembros de la mesa de negociación respecto a la Convocatoria 250 de 2012.	La CNSC mediante oficio No. 18972 de fecha 13 de junio de 2014 dio respuesta, señalando *"las situaciones puestas de manifiesto por la entidad no dan lugar a la suspensión de la Convocatoria No. 250 de 2012".*
TERCERO	El Gobierno nacional instalará mesa técnica, con participación de los representantes sindicales, que tendrá por objeto: 1. Desarrollar el estudio técnico para la viabilización y gestión ante las entidades competentes para un proceso de reclasificación salarial de los empleos penitenciarios y carcelarios de manera gradual,	Se expidió Resolución No. 4297 de 07 de noviembre de 2014 "*Por la cual se designa el equipo técnico que desarrollará lo dispuesto en el Acuerdo celebrado entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y los sindicatos solicitantes del INPEC*". Se suscribió entre el INPEC y las Organizaciones

ARTICULO	DESCRIPCIÓN	AVANCE
	el cual comenzará con la solicitud de inclusión dentro del presupuesto del año 2015 a 2018.	Sindicales un Acuerdo Colectivo el 27 de febrero de 2015, señalando en su artículo 21: "*El INPEC promoverá el estudio técnico para la reclasificación de los empleos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, que facilite las reformas normativas necesarias. Estudio que se iniciará a partir del 2016, siempre y cuando el Departamento Administrativo de la Función Pública se haya pronunciado sobre la propuesta enviada en el mes de enero de 2015.*"
	2. Adelantar las gestiones tendientes al fortalecimiento de la planta de personal en los términos de la ley 1709 de 2014, incluyendo la nivelación salarial y prestacional.	Mediante oficio OFI15-0021592-SGH-4005 del 20 de agosto de 2015, el Ministerio de Justicia y del Derecho informó que "se encontró que el estudio técnico de fortalecimiento de la planta superó las inconsistencias numéricas encontradas en las versiones anteriores, además el contenido y los anexos están conforme a los requerimientos de la Guía de Rediseño Institucional de Entidades Públicas del Departamento Administrativo de la Función Pública". Está pendiente la aprobación del Consejo Directivo del INPEC para remitir el estudio al Departamento Administrativo de la Función Pública.

ARTICULO	DESCRIPCIÓN	AVANCE
CUARTO	El Gobierno Nacional adelantara la gestión a fin de prorrogar el reconocimiento de actividad de alto riesgo, en los términos del artículo 8 del decreto 2019 de 2003 para los empleados penitenciarios y procurar iniciativa normativa de la entidad competente a fin de unificar los requisitos para acceder a pensión especial de jubilación para todos estos empleados en equidad.	Decreto 2655 17/DIC/14 amplia vigencia de régimen de pensiones especiales para actividades de alto riesgo previstas en el Decreto 2090 de 2003
QUINTO	Crear con carácter permanente una mesa de trabajo conjunta encargada de llevar a cabo seguimiento del cumplimiento del presente acuerdo y la resolución de los conflictos.	El Acuerdo laboral entre el Gobierno Nacional y los Sindicatos del INPEC del 9 de enero de 2015, señaló lo siguiente: *"El Gobierno Nacional, el 15 de Marzo de 2015, instalará una Mesa Técnica con la participación de las organizaciones sindicales firmantes del INPEC, ministerio de justicia, ministerio de hacienda, ministerio de trabajo, DAFP, con el fin de realizar Concertación Sectorial donde se discutirá la situación de la crisis carcelaria y posibles soluciones, en marco del Acuerdo firmado el 28 de mayo de 2014. (...)"* Se expidió Resolución No. 1636 de 20 de mayo de 2015 "Por la cual se designa el equipo técnico que desarrollará lo dispuesto en el Acuerdo 09 de enero de 2015 celebrado entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y los

ARTICULO	DESCRIPCIÓN	AVANCE
		sindicatos solicitantes del INPEC" El Ministerio de Justicia y del Derecho, citó a reunión para instalación de la mesa técnica el día 16 de marzo de 2015, la cual fue reprogramada toda vez que en esta fecha se encontraban citados a mesa de concertación nacional. Es así como se citó a reunión para instalación de la mesa técnica el día 24 de marzo a las 4:00 p.m. Conforme lo anterior se instala la mesa técnica, ésta tiene lugar los días miércoles en la sede principal del INPEC.

II. Acuerdo del 09 de enero de 2015

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, suscribió el día 09 de enero de 2015 un acuerdo con varias organizaciones sindicales del INPEC (UTP, FECOSPEC, SEUP), a fin de conjurar la grave situación que se estaba viviendo en las URIS y Estaciones de Policía, con ocasión al llamado "plan reglamento".

ARTICULO	DESCRIPCIÓN	AVANCE
PRIMERO	"*El Gobierno Nacional, procederá, mediante acto administrativo, que expedirá antes de 16 de enero, a destinar los $12.700.000.000 millones de pesos exclusivamente a efectuar un incremento porcentual al SOBRESUELDO (...)*	Este punto ya fue cumplido por el Gobierno Nacional y está materializado en el Decreto No. 1268 del 9 de junio de 2015 *"Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial para el personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC – y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho.
SEGUNDO	"*El Gobierno Nacional, adquirirá a partir del año 2015, una póliza de Seguro de Vida para toda la*	Los sindicatos presentaron propuesta de proyecto de ley en conjunto con la oficina jurídica del INPEC, dicho

ARTICULO	DESCRIPCIÓN	AVANCE
	planta de Servidores Públicos del INPEC, a cargo del empleador."	documento fue enviado a la Oficina Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho quien a su vez pidió el acompañamiento a la Oficina de Ordenamiento Jurídico de esta cartera, dichas oficinas conceptuaron y manifestaron que la vía idónea seria mediante el trámite de un decreto de ley.
TERCERO	"*El Ministerio de Justicia y del Derecho, promoverá que el Fondo Nacional el Ahorro ponga en marcha un cupo e crédito de adquisición d vivienda para los trabajadores del INPEC, con un sistema de interés preferencial*"	El Fondo Nacional del Ahorro presentó propuesta el 12 de agosto, la cual fue aceptada por las organizaciones sindicales, en la actualidad la minuta ya fue aprobada por la oficina jurídica del INPEC y se está a la espera de recibir los comentarios y aprobación de las organizaciones sindicales para proceder a su firma por parte del Director del FNA y del Director General del INPEC.
CUARTO	"*El Ministerio de Justicia y del Derecho, se compromete a estudiar y revisar el nivel de riesgo de los directivos sindicales con el fin de implementar y/o fortalecer esquemas de seguridad que permitan garantizar el derecho a la vida e integridad física y el ejercicio de la actividad sindical*"	En la sesión No. 3 realizada el 3 de junio, asistió una delegada de la UNP, en esta sesión se comprometió a priorizar los estudios de nivel de riesgo que los sindicatos se comprometieron a presentar. La principal dificultad en este punto han sido las constantes quejas del sindicato FECOSPEC por trato desigual frente a los otros sindicatos. En la sesión No. 12 realizada el 28 de julio, asistió el Director de UNP. Los avances en esta sesión fueron el compromiso por parte del Dr. Mora en entregar los resultados de los

ARTICULO	DESCRIPCIÓN	AVANCE
		estudios de nivel de riesgo que ya habían entregado los sindicatos anteriormente. En esta sesión el Dr. Mora agendó reunión con cada uno de los sindicatos por separado para aclarar dudas y hablar sobre la situación de vulnerabilidad de los sindicalistas. En la actualidad ya se estan efectuando los estudios de riesgo de distintos lideres sindicales del INPEC.
QUINTO	*El gobierno nacional, el 15 de marzo de 2015, instalara una Mesa Técnica con la participación de las organizaciones sindicales firmantes del INPEC, ministerio de justicia, ministerio de hacienda, ministerio de trabajo, DAFP, con el fin de realizar Concertación Sectorial donde se discutirá la situación de la crisis carcelaria y posibles soluciones, en el marco del Acurdo firmado el 28 de mayo de 2014. Entre otros temas:.."*	De este acuerdo se han realizado las siguientes acciones: Se expidió resolución 1636 de 20 de mayo de 2015 "*Por la cual se designa el equipo técnico que desarrollará lo dispuesto en el Acuerdo 09 de enero de 2015 celebrado entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y los sindicatos solicitantes del INPEC*" Se han realizado con éxito más de 15 sesiones de mesa técnica, en dichas mesas de trabajo siempre se ha contado con la participación de las organizaciones sindicales firmantes, las directivas del INPEC y representantes del Ministerio de Justicia y del Derecho.
	a. *"fórmulas que permitan la regulación de la jornada laboral, reconocimiento del trabajo suplementario o aumento del sobresueldo del cuerpo de*	En el tema de la regulación de la jornada laboral, el INPEC presentó una propuesta en la sesión No. 10 realizada el 15 de julio. La propuesta consiste en un plan piloto para ejecutar en el RM Bogotá con una

ARTICULO	DESCRIPCIÓN	AVANCE
	custodia y vigilancia del INPEC en equidad"	jornada de 12x24, dichas jornadas se realizaran durante los meses de septiembre y octubre de 2015. El comando superior se comprometió a ejecutar el plan piloto durante los meses señalados, después de que se incorporará nuevo personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Así mismo la Subdirección de Cuerpo de Custodia y Vigilancia en coordinación con los establecimientos de Bogotá se encuentran diseñando las estrategias para realizar la prueba piloto de regulación de jornada laboral, en las que se tengan tres compañías de 12 X 24.
	b. "En el 2015 el Gobierno Nacional, impulsará reforma legal que permita unificar los requisitos para acceder a pensión para los empleados del cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC en equidad"	Conforme al acuerdo colectivo laboral del día 27 de febrero de 2015, que se firmó entre el INPEC y las Organizaciones Sindicales de los Empleados, en su artículo No 23 se consignó: Así mismo se propone contratar una entidad externa para realizar la normalización de aportes a pensión de los funcionarios administrativos y del cuerpo de custodia y vigilancia a nivel nacional, toda vez que se presentan algunas inconsistencias desde 1994 a octubre de 2005 que afectan las semanas mínimas de cotización para optar al derecho de pensión, tales como: • Periodos no cancelados • Diferente IBC

ARTICULO	DESCRIPCIÓN	AVANCE
		• Pagos acumulados en un mes (más de 30 días) • Cotización menos de 30 días • N° documento o nombre errados • Pago con n° de NIT diferente (de establecimiento) • No hay medios magnéticos • Los cheques con los que se canceló fueron devueltos y no se sabe si se volvió a pagar. • Aportes sin afiliación en los AFP Adicionalmente se debe corregir el pago de factores salariales no incluidos a los funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia que ingresaron antes de entrar en vigencia el decreto 2090 de 2003, toda vez que desde 1994 hasta junio de 2014 se les liquidaron los aportes a seguridad social de acuerdo a los factores salariales contemplados en el decreto 1158/94 y ellos tenían derecho a los factores salariales establecidos en el decreto 1045/78.
	C. "*Con el fin de fortalecer la Seguridad de los ERON incremento del convenio de auxiliares Bachilleres en las vigencias 2015, 2016, 2017 e incrementos de miembros de custodia y vigilancia. Además viabilizar la planta y documentos CONPEC en los términos del artículo 106 de la ley 1709 de 2014.*"	El 26 de mayo de 2015 la Directora de Política Criminal y Penitenciaria del ministerio de Justicia y del Derecho, Dra. MARCELA ABADÍA CUBILLOS, remitió al Despacho del señor Ministro de Defensa Nacional, de la época, Doctor JUAN CARLOS PINZÓN BUENO, los siguientes documentos con la debida aprobación jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho: i) borrador de minuta del convenio a suscribir por parte de los Ministerios

ARTICULO	DESCRIPCIÓN	AVANCE
		de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho, y el INPEC, para incrementar de 1200 a 2400 por año, el número de auxiliares bachilleres que presten el servicio militar en el INPEC, ii) estudios de oportunidad y conveniencia para la suscripción del citado convenio. iii) convenio vigente [1730 de 2007]. El 27 de agosto de 2015, en las instalaciones de la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejercito Nacional, se llevó a cabo reunión entre el Director de la misma y su Grupo asesor por parte del Ejército, el delegado del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Director de Custodia y Vigilancia, junto con el Subdirector de Cuerpo de Custodia por parte del INPEC. Al concluir dicha reunión, quedó el compromiso por parte del ejército de allegar en la presente semana al Ministerio de Defensa Nacional, el concepto de esa institución respecto al incremento del personal de Auxiliares Bachilleres. Según la Dirección de reclutamiento del Ejército el concepto fue enviado el día 07 de agosto al Ministerio de Defensa, se está en procura de coordinar una reunión con el señor Ministro de Defensa a fin de poder discutir los apartes del convenio en mención para luego proceder a su suscripción.

III. Reclasificación salarial de los Dragoneantes

Actualmente no se han adelantado actividades en este punto, toda vez que el INPEC y las Organizaciones Sindicales suscribieron el 27 de febrero de 2015 un Acuerdo Laboral, señalando al respecto en su artículo 21:

> *"El INPEC promoverá el estudio técnico para la reclasificación de los empleos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, que facilite las reformas normativas necesarias. Estudio que se iniciará a partir del 2016, siempre y cuando el Departamento Administrativo de la Función Pública se haya pronunciado sobre la propuesta enviada en el mes de enero de 2015."*

Por lo anterior, las actividades tendientes a realizar dicha reclasificación se iniciarán en el año 2016, previo pronunciamiento del DAFP al estudio técnico de fortalecimiento de planta de personal radicado en el mes de enero de 2015 y que será sometido a consideración del consejo directivo el día 16 de septiembre del año en curso.

6. ¿Cuál ha sido el plan del Gobierno Nacional para descongestionar las Unidades de Reacción Inmediata –URI- de Bogotá? ¿Actualmente se continúa presentando hacinamiento en estas URI?

El Gobierno Nacional reconoce que la problemática de hacinamiento no es una realidad que afronta solo el INPEC, sino que involucra a la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. Estas entidades, pese a no contar con instalaciones adecuadas para recluir a población sindicada y condenada[4], han tenido que albergar este año a cientos de privados de la libertad en las estaciones de policía y Unidades de Reacción Inmediata (URI).

Actualmente, las cifras de reclusión en centros de detención transitoria han bajado considerablemente. Esto ha sido posible por los traslados que ha realizado el INPEC de población privada de la libertad recluida en establecimientos penitenciarios y carcelarios en Bogotá hacia otras ciudades de la región. Con este procedimiento, ha podido habilitar nuevos cupos en la Capital del país para descongestionar los centros de detención transitoria.

[4] Incluso la Corte Constitucional reconoció esta situación mediante sentencia T-847 de 2000, y reiterada por la Ley 1709 de 2014.

Fecha	Recluidos en URI y estaciones de policía
Mayo	530
Julio	368
Septiembre	157

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

No obstante los resultados obtenidos, donde se evidencia una reducción notable del represamiento de los centros de detención transitoria, se considera conveniente presentar un panorama completo de la problemática que se viene desarrollando, así:

De los fallos de tutela sobre la Cárcel Modelo de Bogotá.

- Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria – notificada el 2 de septiembre de 2014:

Esta tutela ordenó a la Cárcel Modelo mantener el hacinamiento del establecimiento por debajo de 5.000 internos. Además, estableció que, al cabo de un año (2 de septiembre de 2015), y de continuar vigente el grado actual de sobrepoblación, se aplicará una regla de cierre para el establecimiento. Esta regla consiste en prohibir el ingreso a nuevos internos hasta tanto se garanticen condiciones adecuadas de alojamiento.

- Corte Constitucional - Sentencia T-388 de 2013 – notificada en abril de 2015:

De acuerdo con esta sentencia, la Cárcel Modelo de Bogotá tiene orden de aplicar de inmediato las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente[5], de lo contrario se decretaría el cierre del establecimiento. La regla de cierre en esta tutela consiste en clausurar el establecimiento y trasladar a la población privada de la libertad allí recluida.

- Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, Sala Jurisdiccional Disciplinaria – Rad. T2015-2718 – notificada el 17 de julio de 2015.

En esta tutela se ordena al director del INPEC que, en un plazo de un mes (17 de agosto de 2015), traslade a todas las personas sindicadas y condenadas recluidas en URI y Estaciones de Policía a Centros Carcelarios y Penitenciarios según corresponda. Dentro de ellos, por supuesto, está contemplada la Cárcel Modelo.

[5] En los términos formulados en la sentencia T-388/13, la regla de equilibrio decreciente procede en casos de hacinamiento grave y evidente. En estos casos, el ingreso a los establecimientos solo procede en la medida en que no se aumente el nivel de ocupación y se cumpla con el deber de disminuir el nivel de hacinamiento. Por su parte, la regla de equilibrio busca mantener en el centro penitenciario un nivel de ocupación que no sea superior al cupo máximo que tiene el establecimiento, para impedir que el sobrecupo crítico vuelva a presentarse.

De acuerdo con lo anterior, la Cárcel Modelo tiene tres fallos de tutela que generan conflicto. Por una parte, está el fallo de tutela que obliga al Establecimiento a no superar la barrera de los 5.000 internos y, en cambio, reducir gradualmente dicho número. Por su parte, la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria obliga también a la Cárcel a aplicar regla de equilibrio decreciente, reduciendo gradualmente su sobrecupo. Finalmente, el reciente fallo del Consejo Seccional de la Judicatura obliga al INPEC a recibir a los detenidos preventivos y condenados en centros de reclusión. De acuerdo con el arraigo procesal, los sindicados, que sean puestos a disposición del INPEC (y que son la mayoría de los que hoy residen en centros de detención transitoria), deben ser trasladados a la Cárcel a cargo del INPEC en Bogotá: la Cárcel Modelo.

El escenario descrito anteriormente genera una disyuntiva. Por un lado, si el INPEC aplica la regla de equilibrio decreciente en la Cárcel Modelo, no podría recibir más sindicados de los que salgan mensualmente, lo que generaría el desacato a la sentencia que obliga recibir toda la población privada de la libertad recluida en centros de detención transitoria. Por su parte, si la Cárcel Modelo recibe toda la población sindicada proveniente de las URIs y Estaciones de Policía superaría el monto máximo que le permitió el primer fallo de tutela mencionado, con lo cual, de acuerdo con el primer fallo de tutela aquí descrito, se aplicaría la orden de cierre del establecimiento hasta tanto se garanticen condiciones adecuadas de alojamiento. La otra consecuencia, de aplicarse en este escenario la regla de cierre de la Corte Constitucional, sería la clausura de la Cárcel Modelo en abril de 2018[6].

Atendiendo al panorama expuesto, es evidente que el caso más problemático resultaría ser la clausura de la Cárcel Modelo. Esta situación en grado sumo afectaría el hacinamiento de la Picota y de los centros de detención transitoria, generando una situación insostenible desde el punto de vista de condiciones de seguridad en los establecimientos y URIs y Estaciones de Policía y de garantía de derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

Ante esta coyuntura, resulta necesario advertir al Honorable Congreso de la República, y especialmente a los Representantes a la Cámara por Bogotá, que una solución oportuna y razonable para resolver el hacinamiento en establecimientos penitenciarios y carcelarios en Bogotá, al igual que en URIs y Estaciones de Policía, es la intervención directa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, asumiendo su responsabilidad morosa frente al sistema penitenciario y carcelario.

De acuerdo con el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), tanto la ejecución de la pena privativa de la libertad, como el **control de las medidas de aseguramiento**, le corresponde al Gobierno Nacional por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y

[6] Sentencia T-388 de 2013. Aparte 9.2.3.4. (6)

Carcelario –INPEC- (art. 14 modificado por el Decreto 2636 de 2004). No obstante lo anterior, los artículos 17 de la Ley 65 de 1993 y 76.6 de la Ley 715 de 2001 han aclarado que, subsidiariamente, los entes territoriales, en coordinación con el INPEC, pueden realizar las funciones correspondientes a la vigilancia de los sindicados en los centros de reclusión creados desde el orden territorial.

Frente a este punto, cabe resaltar que el Código abre la posibilidad para que los municipios creen sus propios centros de reclusión o, incluso, para que municipios en conjunto convengan la creación de estos centros (artículos 17 y 18).

De otra parte, en materia de **financiación de la PPL en condición de sindicados**, la obligación está directamente en cabeza de los entes territoriales, tal y como se desprende de la lectura sistemática de los artículos 17 y 19 de la Ley 65 de 1993. En efecto, si los entes territoriales construyen sus propios centros de reclusión para población sindicada, el artículo 17 establece que dichos entes tienen que incluir las partidas necesarias para garantizar la sostenibilidad de dichos centros, incluyendo recursos destinados para el mantenimiento de la población sindicada que allí se encuentra recluida.

Por su parte, el precitado artículo 19 precisa que, en los escenarios en los cuales los entes territoriales no construyan centros de reclusión para la población sindicada, estos entes pueden contratar con el INPEC el recibo de los sindicados a su cargo, garantizando la financiación suficiente por este servicio.

Conforme a lo anteriormente expuesto se puede concluir que, en lo que respecta a las obligaciones directas del Distrito Capital para con el Sistema Penitenciario y Carcelario, éstas se centran específicamente en la financiación de la población sindicada de la ciudad. A su vez, subsidiariamente, los entes territoriales pueden suplir la obligación del Gobierno Nacional de vigilar el control de la medida de aseguramiento, siendo una opción la construcción de establecimientos carcelarios propios.

Ahora bien, en lo que respecta a las obligaciones legales que tiene el Gobierno Nacional frente a los sindicados que pertenecen al Sistema Penitenciario y Carcelario, se puede establecer que tiene directamente la obligación de realizar el control de la medida de aseguramiento (tarea que realiza a través del INPEC).

	Control de la medida de aseguramiento	Financiación de los sindicados
Gobierno Nacional	GOBIERNO NACIONAL -INPEC-	NO EXISTE OBLIGACIÓN
Entes Territoriales	Subsidiariamente	ENTES TERRITORIALES

Las consideraciones que se presentan aquí tienen el único propósito de dar claridad sobre las obligaciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá frente a la población sindicada de la ciudad, incluyendo no solo los detenidos preventivos que están recluidos en la Cárcel Distrital, sino también aquellos que están en los establecimientos penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC y los internos que hoy se encuentran en centros de detención transitoria.

Actualmente la población sindicada que se encuentra en establecimientos penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC en Bogotá es la siguiente[7]:

Establecimiento	Población sindicada
Picota	1.865
Modelo	3.971
Buen Pastor	997
TOTAL	**6.833**

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Así entonces, es evidente que la Alcaldía Mayor de Bogotá (i) tiene una responsabilidad legal de financiamiento de la población privada de la libertad en condición de sindicada; (ii) no está cumpliendo esta obligación, al menos en lo que respecta a 6.833 detenidos preventivos que se encuentran en establecimientos penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC en Bogotá; (iii) su incumplimiento afecta presupuestalmente al INPEC; (iv) su escasa participación dentro del sistema penitenciario y carcelario influye directamente en el hacinamiento en URIs y estaciones de policía en la Capital del país; y lo que es más grave, (v) su ausencia está afectando derechos fundamentales de la población privada de la libertad, desconociendo con esto la relación de especial sujeción que tiene el Estado colombiano con los internos.

Por todo esto, el Ministerio de Justicia y del Derecho presenta la respetuosa y muy justificada solicitud al Honorable Congreso de la República, especialmente a los

[7] Estas cifras son a corte de 31 de agosto de 2015 y se pueden consultar en www.inpec.gov.co.

Representantes a la Cámara por Bogotá, para que hagan exigible el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno Distrital de Bogotá para con los detenidos preventivos de la ciudad.

7. **¿Qué medidas financieras, físicas y humanas se han tomado para mejorar las condiciones de las cárceles y de los reclusos en condición de discapacidad?**

En los diseños de los nuevos sectores de mediana seguridad que se están construyendo en las ciudades de Buga, Tuluá, Espinal, Girón, Ipiales, e Ibagué se tienen en cuenta las condiciones mínimas para que un interno en condiciones de discapacidad pueda desarrollar sus actividades respetando sus derechos humanos.

Adicionalmente, para la construcción de los nuevos establecimientos en Fundación, Riohacha y Pereira, los diseños se están adelantando atendiendo los criterios de funcionalidad para que los discapacitados puedan desarrollar sus actividades. Para tales efectos, la Unidad cuenta con el "Manual de Diseño, Espacios para un Establecimiento Penitenciario, Pautas Mínimas de Diseño", en el Capítulo General, ACCESIBILIDAD, se encuentran los criterios que se adoptarán para la ACCESIBILIDAD de las personas discapacitadas, los mismos se acogen cumpliendo con la Norma Técnica NTC Colombiana 4143, *"ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS AL MEDIO FÍSICO. EDIFICIOS Y ESPACIOS URBANOS. RAMPAS FIJAS ADECUADAS Y BÁSICAS"* (Anexo 1.)

8. **¿Cuál es la evaluación de la política penitenciaria en Colombia, dirigida a la población femenina recluida en centros penitenciarios, que el Ministerio ha desarrollado?**

Con el fin de garantizar la dignidad de la población privada de la libertad, y en especial la de la población femenina recluida en los centros penitenciarios, el Ministerio de Justicia y del Derecho, ha adelantado las siguientes acciones;

Acciones con enfoque de género en el Sistema Penitenciario y Carcelario

I. <u>Conpes de Política Criminal</u>

El documento Conpes que actualmente se encuentra en construccion, incorpora el enfoque de género en forma transversal permitiendo la promoción, difusión, defensa, respeto y garantía de los derechos de las mujeres, reconociéndolas como sujetos de especial protección al ser víctimas de violencias específicas.

Propone lineamientos que permitan implementar medidas integrales de prevención, persecución de los delitos, tratamiento penitenciario y procesos de inclusión y resocialización de personas privadas de libertad.

II. Conpes de Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia

Aprobado el 19 de mayo de 2015, este documento CONPES establece el fortalecimiento de la capacidad institucional desde una perspectiva integral que garantice la efectiva resocialización de la población privada de la libertad y el cumplimiento de los fines constitucionales de la pena en condiciones de dignidad humana.

De esta forma, en el primer eje relacionado con la necesidad de satisfacer de manera adecuada las necesidades de la demanda penitenciaria, plantea los lineamientos para la creación de cupos integrales que respondan de manera diferencial a las necesidades específicas de la población privada de libertad.

El segundo eje busca integrar y armonizar la política penitenciaria y la criminal, estableciendo la articulación entre la pena y el desarrollo de programas de atención, tratamiento y resocialización con enfoque diferencial.

III. Reglamentación Ley 1709 de 2014 "por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones"

El Ministerio de Justicia y del derecho reglamentó los artículos relacionados con los establecimientos de reclusión para mujeres (artículo 18) y sobre permanencia de niños y niñas que conviven con sus madres en los establecimientos penitenciarios (artículo 88).

Este proceso culminó con la sanción del Decreto 2553 de 2014 "Por el cual se reglamentan los artículos 26 y 153 de la Ley 65 de 1993, modificados por los artículos 18 y 88 de la Ley 1709 de 2014" que establece 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.

IV. Diseño del proyecto piloto de acceso a la justicia ""Acceso a defensa técnica en casos de derecho de familia y penal para las mujeres que conviven con sus hijos en el establecimiento del Buen Pastor de Bogotá".

En 2014 fueron aprobados recursos de cooperación internacional con el objetivo de ofrecer asesoría técnica y jurídica en casos de derecho de familia y de derecho penal a mujeres privadas de libertad que convivieran con sus hijos e hijas menores de tres años, permitiéndoles a algunas de ellas recobrar su libertad, entre otros beneficios como la suspensión o la libertad condicional.

Este proyecto no logró ejecutarse por dificultades de coordinación y articulación con la Defensoría del Pueblo.

V. Proyecto "Medidas alternativas a la privación de la libertad de delitos de drogas cometidos por mujeres"

Se desarrolla actualmente este proyecto, con apoyo de las organizaciones Corporación Humanas de Colombia, Corporación Humanas de Chile y Justicia para las Mujeres de México, con el objetivo de llevar a cabo una investigación que permita la elaboración de argumentos políticos y jurídicos que incentiven la aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad en el caso de mujeres imputadas y condenadas por infracción de ley penal relacionada con delitos de drogas en el contexto de la discusión sobre flexibilización de las políticas de drogas en Latinoamérica.

VI. Caracterización de mujeres privadas de libertad

Con el objetivo de identificar y analizar la situación de la población femenina recluida en establecimientos penitenciarios y carcelarios, facilitando el diseño de una política criminal y penitenciaria con enfoque de género, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia adelanta un proceso de caracterización, a partir de una investigación con información estadística con datos desagregados.

9. ¿Cuál ha sido el presupuesto asignado y ejecutado en la política penitenciaria en Colombia dirigida a la población femenina en los años 2010 – 2014?

10. ¿Cuál es porcentaje y la proyección en pesos del Ministerio de Justicia, para el mantenimiento, adecuación y ampliación de cárceles en Colombia?

11. ¿Cuál es porcentaje y la proyección, en pesos del Ministerio de Justicia, para el mantenimiento, adecuación y ampliación de cárceles para mujeres en Colombia?

Respuesta a las preguntas 9, 10 y 11.

El presupuesto por concepto de **Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación** de la Infraestructura Física del Sistema Penitenciario y Carcelario es general para todos los establecimientos. La necesidad de inversión de la Infraestructura Física del Sistema Penitenciario y Carcelario, de los 137 establecimientos, supera los $500.000 millones de pesos anuales.

A la fecha el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha asignado las siguientes partidas presupuestales para el Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación que realiza la USPEC:

- 2013: $36.182.681.461 millones
- 2014: $50.000 millones
- 2015: $52.200 millones
- 2016: $72.000 millones (por confirmar)

Para solucionar el déficit de cupos que actualmente presenta el Sistema Penitenciario y Carcelario, se requieren alrededor de $3.5 billones de pesos, que corresponden a la **construcción de 40.000 cupos**.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha asignado para la Construcción y Ampliación de Infraestructura para Generación de Cupos de Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional las siguientes partidas:

- 2015: $218.700 millones de los cuales 148.700 millones tienen fondos
- 2016: $210.000 millones
- 2017: $200.000 millones
- 2018: $200.000 millones

Es importante precisar que el presupuesto señalado para 2016 y 2017, está asignado, sin embargo está sujeto a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El presupuesto por concepto de Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de la Infraestructura Física del Sistema Penitenciario y Carcelario[8] es general para todos los establecimientos sin discriminar de la población femenina; teniendo en cuenta que los

[8] Ver respuesta número 9

recursos asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, han sido insuficientes, para atender las necesidades de mantenimiento de los establecimientos del orden nacional, el INPEC realiza la priorización tanto de los establecimientos a intervenir como de las actividades por ejecutar.

Así las cosas, las obras se han ejecutado gradualmente teniendo en cuenta los criterios del INPEC y la disponibilidad de los recursos, por lo que no se maneja una cifra específica para las reclusiones de mujeres.

12. ¿Cuál es el estado actual de las cárceles de mujeres en el territorio colombiano?

Las Reclusiones de Mujeres son las siguientes:

- R.M. Bogotá: Primera Generación
- Complejo Carcelario y Penitenciario Jamundí: Tercera Generación
- R.M. Sogamoso: Primera Generación
- R.M. Popayán: Primera Generación
- Complejo Metropolitano Cúcuta: Primera Generación
- R.M. Bucaramanga: Primera Generación
- Complejo Pedregal: Tercera Generación
- R.M. Armenia: Primera Generación
- R.M. Manizales: Primera Generación
- R.M. Pereira: Primera Generación
- R.M. Villavicencio: Primera Generación

Como se puede observar, las reclusiones de mujeres son en su gran mayoría establecimientos de primera generación que por su antigüedad sus estructuras y espacios son deficientes y vetustos.

Los de tercera generación son establecimientos que se construyeron hace 10 años, cumpliendo estándares que respetan la habitabilidad y respeto por los derechos humanos de los internos.

13. Indique si la entidad cuenta con informes o estadísticas sobre denuncias nacionales o internacionales, elevadas por personas naturales u organizaciones no gubernamentales, por violación de los derechos humanos de la población recluida en centros penitenciarios de Colombia.

El Ministerio de Justicia y del Derecho recibe derechos de petición y tutelas en las que se denuncia una vulneración a los derechos humanos asociando esto a las mismas condiciones de reclusión de los internos que se derivan tanto del trato del que son objeto

por parte del personal de guardia del INPEC, como por las condiciones de habitabilidad, que abarca temas de infraestructura, dotación de elementos, prestación de servicios de salud, entre otros.

Dentro de los derechos de petición y acciones de tutela impetradas contra la USPEC y según información suministrada por la misma entidad. tanto por personas naturales como por organizaciones no gubernamentales, se indican presuntas denuncias por vulneración a derechos humanos, aclarando que los peticionarios asocian la vulneración de esos derechos a las condiciones de reclusión de los internos, que se derivan tanto del trato del que son objeto por parte del personal de guardia del INPEC, como por las condiciones de habitabilidad, que abarca temas de infraestructura, dotación de elementos, prestación de servicios de salud, entre otros.

Ahora bien, acorde a lo anunciado por la USPEC, dicha oficina no tiene conocimiento de informes o estadísticas sobre denuncias nacionales o internacionales por violación de derechos humanos de la población privada de la libertad.

Finalmente y de acuerdo con lo reportado por el INPEC, existen informes y estadísticas por dimensión y por tipo de quejas, las cuales son presentadas a la Dirección General del INPEC con el fin de dar conocimiento de estos hechos y para que se formulen estrategias de mejora.

14. De acuerdo a las recomendaciones hechas por la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo, diga qué acciones se han tomado desde la institución para prevenir las violaciones de los derechos humanos de los presos y promover y garantizar la eficacia de los mismos dentro de las cárceles.

I. Construcción de indicadores de medición de condiciones de reclusión.

Esta Cartera actualmente está adelantando gestiones administrativas para la contratación de expertos que construyan indicadores de medición de condiciones de reclusión, acordes con los derechos humanos.

Realizar esta tarea es necesario porque actualmente no existen estándares específicos que definan el goce efectivo de los derechos humanos al interior de los centros de reclusión. Para mencionar solo un ejemplo, se puede establecer que el criterio para medir la garantía del derecho a la salud en prisión es la prestación efectiva y permanente a los privados de la libertad. No obstante, en clave de política pública y de gestión de recursos públicos, es necesario precisar con claridad un perfil epidemiológico específico, un número de personal médico y de medicamentos proporcional a la población privada de la libertad por establecimiento, área de sanidad con dimensiones y funciones determinadas con precisión, etcétera. Esta información detallada no está construida.

Así entonces, en tanto conscientes de la necesidad de brindar condiciones de reclusión dignas a los privados de la libertad, es necesario primero construir indicadores que permitan medir y encontrar las falencias concretas del sistema penitenciario y carcelario. Este trabajo va a permitir realizar un estimado presupuestal más aproximado a las realidades de las prisiones y, lo que también es muy importante, va a permitir construir una política con estrategias enfocadas al restablecimiento de la dignidad de los internos en el país.

II. Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario.

El Presidente de la República, en uso de sus facultades constitucionales y legales[9], 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".

Esta Comisión está conformada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Presidencia de la República en el caso de su delegado ante el Consejo Directivo del INPEC, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, ex magistrados, académicos y organizaciones no gubernamentales. La Presidencia de la Comisión está a cargo del Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Secretaría Técnica le corresponde a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria de la misma entidad.

La Comisión de Seguimiento tiene como objetivo verificar las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad, especialmente en lo que respecta a la garantía de sus derechos fundamentales. En el marco de dicha función, es el órgano asesor del Consejo Superior de Política Criminal en materia penitenciaria y carcelaria y, por lo mismo, tiene la función de hacer recomendaciones para mejorar las condiciones de reclusión del sistema.

Cabe señalar que la Comisión es un órgano plural, en razón de la participación de Gobierno Nacional, organizaciones no gubernamentales, expertos y ex magistrados. Esta situación garantiza la neutralidad de la Comisión al momento de realizar diagnósticos y hacer recomendaciones a la política penitenciaria y carcelaria.

[9] En especial las conferidas por los artículos 45 de la Ley 489 de 1998, 170 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 93 de la Ley 1709 de 2014, y 170 A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el artículo 94 de la Ley 1709 de 2014.

Esta Cartera ya corrió el proceso de convocatoria pública para la postulación de ONGs y expertos e invitó igualmente a 16 universidades del país para que envíen listados de académicos que tengan el interés en participar de esta Comisión. Además de esto, se están escogiendo los ex magistrados que conformarán este órgano. Durante el mes de septiembre, los miembros de las entidades públicas se reunirán para escoger a los 2 miembros de ONGs y expertos, y a los 2 académicos que conformarán la Comisión.

En los anteriores términos, este Ministerio da respuesta al cuestionario planteado, manifestando nuestra disposición para atender y ampliar la información que adicionalmente requieran los Honorables Señores Representantes a la Cámara.

Cordialmente,

Carlos Medina Ramírez
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa
Ministerio de Justicia y del Derecho

Elaboró: Andrés Felipe Bernal
Revisó: Marcela Abadía Cubillos
Aprobó: Carlos Medina Ramírez

EXT15-0040827
TRD-3200-225-48