

Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2016

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaría General
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes, Congreso de la República
Carrera 7 No. 8 - 68
Ciudad

Asunto: Respuesta Proposición, Agosto 31-2016

De manera atenta damos respuesta al cuestionario contenido en la Proposición aprobada el 31 de agosto y suscrita por los Honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara Oscar Hernán Sánchez León, Silvio José Carrasquilla Torres y Julián Bedoya Pulgarín, allegada a esta Cartera mediante comunicación con radicado interno EXT16-0034015, en relación con el sistema penitenciario.

Resulta pertinente, inicialmente, exponer el marco normativo general 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.

Así, las funciones asignadas al Ministerio de Justicia y del Derecho más relevantes en relación con el cuestionario, son las siguientes:

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

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

Dentro de los límites del marco normativo-institucional que acaba de exponerse, procedo a dar respuesta puntual al respectivo cuestionario:

1. Desde el año 2015, ¿cuántas iniciativas legislativas ha diseñado y presentado el Ministerio de Justicia en relación a la modificación del sistema penitenciario y carcelario del país?

Debe advertirse que son múltiples las acciones que ha liderado el Gobierno Nacional, específicamente el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de sus competencias legales, principalmente las relacionadas con el diseño, formulación y coordinación de la política criminal y penitenciaria, las cuales repercutan en la reducción del hacinamiento carcelario y penitenciario. Es el caso la expedición del CONPES 3828 de 2015, la elaboración del Plan Nacional de Política Criminal en el marco del Consejo Superior de Política Criminal y la elaboración del CONPES de política criminal, entre otros.

Parte de este trabajo se representa además en las iniciativas legislativas y de política presentadas en aras de lograr una política criminal coherente, preventiva y basada en fundamentos empíricos que, como lo ha venido señalando la Corte Constitucional a través de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, se ha caracterizado por las fallas estructurales de la política reflejadas en el alto hacinamiento que coexiste con problemáticas que lo agravan, como lo es la reclusión conjunta de condenados y sindicados, la precaria prestación del servicio de salud y las inadecuadas condiciones de salubridad e higiene en los establecimientos¹.

Las siguientes son las iniciativas legislativas en materia del sistema penitenciario, formuladas bajo el supuesto de que no solo se requiere de esfuerzos estatales en el área de la infraestructura carcelaria y la creación de cupos, y por el contrario, de una comprensión amplia de política que fundamente el diseño, formulación, implementación y seguimiento de la política criminal en sus diferentes fases –criminalización primaria, secundaria y terciaria–.

¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

1.1. Decretos reglamentarios de la Ley 1709 de 2014, reforma a la Ley 65 de 1993 –Código Penitenciario y Carcelario

El Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República una modificación normativa dirigida al fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria, sancionada como 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.
- El tratamiento diferenciado para la población privada de la libertad.
- Dignificación de las condiciones de reclusión con la creación de un sistema propio de salud.
- La consagración expresa de la prohibición de tratos crueles y degradantes.

En este marco legal se han expedido los siguientes decretos que reglamentan diversos asuntos:

1.1.1. 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 la salud en el trabajo.

1.1.2. 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, aquellas se reglamentaron 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.

1.1.3. 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 derechos de las personas privadas de la libertad, lo que exige un desarrollo normativo por vía de la reglamentación de las disposiciones legales. Este decreto aplicará para los centros de arraigo transitorio previstos para albergar personas contra quienes ha sido proferida medida de aseguramiento de detención preventiva, que no tienen arraigo familiar o social; los centros para inimputables y personas con trastorno mental sobreviniente, y los establecimientos de reclusión de alta seguridad.

1.2. 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 penales².

En concreto, la iniciativa crea un nuevo libro, el tercero, en el código penal vigente, que reordena las conductas punibles que existen en la actualidad, de tal modo que en el libro II se ubiquen las conductas punibles de mayor gravedad consideradas como "delitos", y en el libro III, las conductas punibles de menor gravedad consideradas como "contravenciones penales".

Además, el proyecto de ley plantea un proceso abreviado para la investigación y juzgamiento de las conductas contravencionales, así como la posibilidad de transferir la acción penal a particulares para que realicen actividades de investigación y acusación relacionadas con estos casos, a partir del desarrollo legal de la figura del acusador privado, incorporada a la Constitución Política a través del acto legislativo 06 de 2011.

1.3. Proyecto de Ley 232 de 2016 C y 161 de 2016 S "Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015" (Ley 1786 de 2016)

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, que tras el trámite legislativo correspondiente, se expidió como Ley 1760 de 2015 "*por medio de la cual se*

² Cfr. Consejo Superior de Política Criminal. Concepto 15.07, sitio web. www.politicacriminal.gov.co

modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con la detención privativa de la libertad en establecimiento de reclusión”.

Con el objetivo de extender el plazo de entrada en vigencia del término máximo de detención preventiva para los procesos más complejos contemplados en la Ley 1760 de 2015, se presentó el proyecto de ley 161 de 2016 Senado, sancionado mediante la Ley 1786 de 2016.

Estas normas buscan la racionalización y limitación del uso de la detención preventiva, lo cual no significa bajo ninguna circunstancia, generar excarcelaciones indiscriminadas, y por el contrario, implica fijar un tiempo máximo de duración de la misma y los términos que fundamentan la restricción a un derecho fundamental como la libertad:

(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.

Igualmente, 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.

1.4. Propuesta de ley “Fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia” – Por medio del cual se modifican la Ley 1709 de 2014, algunas disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Penitenciario y Carcelario, el Código de Infancia y Adolescencia, la Ley 1121 de 2006 y se dictan otras disposiciones

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de las acciones para dar cumplimiento a la T-762 de 2015 viene discutiendo una propuesta normativa para ser radicada en los próximos días en el Congreso, con el fin de aplicar reformas orientadas a armonizar algunos aspectos relativos a la ejecución de las sanciones penales y las medidas de aseguramiento privativas de la libertad que, a pesar de haber sido abordadas en la ley 1709 de 2014 en alguna medida, deben fortalecerse con base en un análisis del contexto y funcionamiento actual del sistema, previendo entre otras, la completa revisión del régimen de los subrogados penales, redención de la pena y beneficios administrativos acordes con los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, la progresividad del tratamiento penitenciario y la reinserción social como objetivo fundamental del tratamiento penitenciario. En ese contexto, se proponen intervenciones en varios órdenes:

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

- i) modificación del régimen de exclusiones a subrogados y beneficios administrativos, revisando los delitos contenidos en esas normas y limitando su alcance a aquellas medidas que se acompañan de la imposición de la condena (suspensión de la ejecución de la pena y prisión domiciliaria);
- ii) reorganización de la progresividad de medidas alternativas al encarcelamiento, adecuación de tiempos exigidos a incrementos punitivos y establecimiento de régimen especial en esos casos para autores de delitos antes excluidos;
- iii) establecimiento de términos perentorios para la asignación de cupos en actividades de reclusión, dispositivos de vigilancia, certificaciones de trabajo y disciplina, entre otros, para garantizar que las limitaciones de coordinación entre las autoridades no repercutan de manera perjudicial en el goce de derechos de las personas privadas de la libertad;
- iv) fortalecimiento de los enfoques diferenciales relacionados con personas privadas de la libertad en condición de discapacidad, enfermedad grave, adultos mayores y mujeres;
- v) régimen penitenciario para miembros de la fuerza pública;
- vi) cambios en el sistema de salud para la población privada de la libertad;
- vii) fortalecimiento institucional tanto del orden nacional como de las responsabilidades en la materia de las entidades territoriales.

2. Mencione el resultado de la revisión del actual sistema de penas, las conclusiones y las recomendaciones de la entidad al respecto.

El Ministerio de Justicia y del Derecho se encuentra realizando un análisis detallado del sistema de penas vigentes en la legislación penal colombiana. Para ello, se revisó la proporcionalidad de las penas a partir de las reformas penales que se han presentado en los 16 años de vigencia del actual Código Penal, Ley 599 de 2000. Los resultados de esta revisión se publicarán en un informe final que en este momento revisa la cartera y los datos que a continuación se presentan se extractan del resumen ejecutivo del mismo⁴.

La conclusión general a la que se arribó es que las 53 reformas a la ley 599 de 2000 han introducido algunas incoherencias en la proporcionalidad de las penas establecidas en la legislación penal. Las principales manifestaciones de esta incoherencia son el establecimiento de sanciones de prisión por encima del tope máximo legal permitido según el artículo 37 del Código Penal⁵, el aumento exponencial de las penas mínimas con el fin de permitir la procedencia de la detención preventiva y, en general, un aumento en la duración de las condenas que efectivamente se cumplen en prisión. Además de lo anterior, con la revisión se pudo constatar que, a pesar de la amplia modificación de la legislación para aumentar penas, crear delitos y ampliar la cobertura de los mismos, la población efectivamente privada de la libertad se circunscribe a un número de delitos muy reducidos (21), lo cual es un indicio de un uso expresivo del derecho penal, cercano a lo que se ha descrito como populismo punitivo.

⁴ Ministerio de Justicia. *Borrador de trabajo: La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana. Resumen ejecutivo*. 2016. Documento sin publicar

⁵ ARTICULO 37. LA PRISION. La pena de prisión se sujetará a las siguientes reglas: 1. <Numeral modificado por el artículo 2 de la Ley 890 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> La pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de cincuenta (50) años, excepto en los casos de concurso. (...)

Bogotá D.C., Colombia

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

Para responder adecuadamente la pregunta formulada lo que viene a continuación se divide en cinco partes: (i) se expone cuál es el estado actual del código penal luego de 16 años de reformas; (ii) se muestra cuáles son los principales rasgos del endurecimiento punitivo y su relación con el sistema de penas; (iii) se muestran las principales alteraciones que han acompañado las reformas; (iv) se presentan los hallazgos en relación con los delitos de mayor impacto en el sistema penitenciario; y, finalmente, (v) las conclusiones que se pueden considerar en relación al tema.

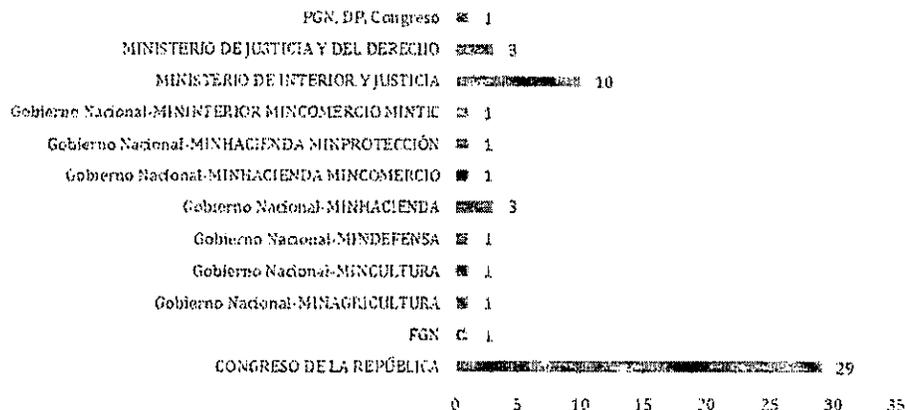
1. Situación general de la parte especial del código penal

La modificación del código penal ha sido un punto en la agenda de todas las legislaturas desde el 2001, año en que la nueva codificación penal entró en vigencia. El libro II del código penal, que contiene el catálogo de conductas punibles, ha sido reformado en cincuenta y tres (53) ocasiones por leyes ordinarias y actualmente 6 de estas reformas han sido declaradas inexecutable. Así mismo, el Gobierno Nacional lo ha modificado siete (7) veces a través de decretos, seis de ellos en el marco de estado de excepción.

Leyes ordinarias que modifican la parte especial del código penal															
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
679	733	813	882	964	1028	1142	1200	1273	1393	1453	1520	1675	1719	1752	1773
	738		890	985	1032	1154	1220	1288	1426	1474	1542	1696	1709	1761	1774
	747			975	1098	1181	1236	1309		1482		1639		1762	1778
	759				1111		1257	1311		1445					
	777				1121			1326							
	788							1329							
								1336							
								1356							
								1357							
1	6	1	2	3	5	3	4	9	2	4	2	3	2	3	3
53															

En cuanto a los actores involucrados, las iniciativas de las reformas tienen origen en el Congreso de la República a través de iniciativas de partidos y coaliciones entre los mismos, el Gobierno Nacional y en instituciones diferentes a las pertenecientes a la rama legislativa y ejecutiva del poder público.

Distribución de las reformas por actores



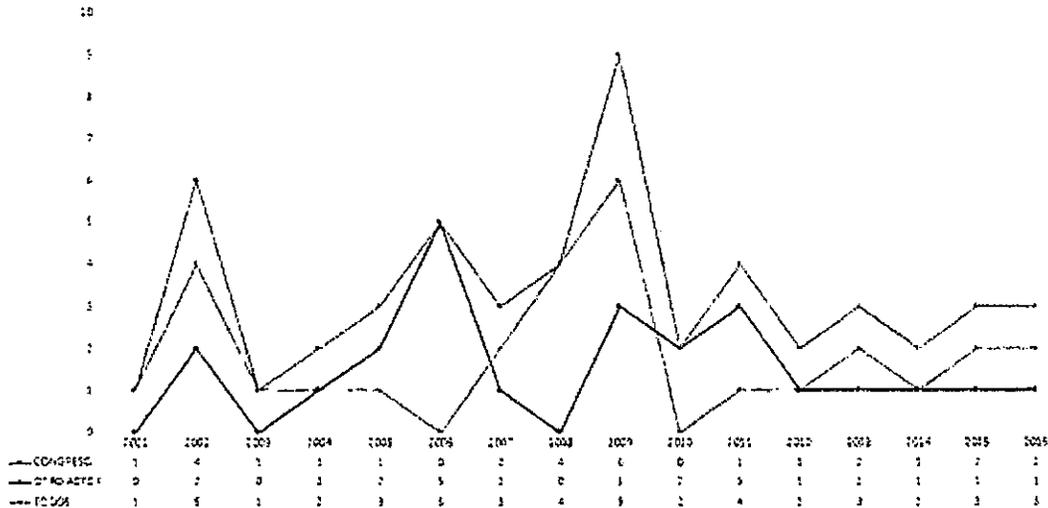
De acuerdo con la tabla anterior, de las cincuenta y tres (53) leyes que han modificado el libro II del Código Penal, veintinueve (29) han sido de iniciativa del Congreso de la República, mientras que veintidós (22) han sido promovidas por el Gobierno Nacional a través de sus diferentes Ministerios, dentro de los que se destacan, por el número de reformas introducidas, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda. En cuanto otros autores de este tipo de reformas, se registra la participación de la Fiscalía General de la Nación, con la Ley 890 de 2004, y el trabajo conjunto de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Congreso de la República, con la iniciativa legislativa que posteriormente desembocó en la Ley 1098 de 2006, que modificó las circunstancias de agravación punitiva de los delitos de lesiones personales (art. 119 CP).

Al considerar la forma en que se distribuyen las reformas penales durante los años siguientes a la entrada en vigencia de la ley 599 de 2000, es evidente que estas son un tema constante en la agenda de discusión legislativa. Por ejemplo, en el gráfico que viene a continuación se puede notar que no existe un año, desde el 2001 hasta el presente, en el que no se haya creado una nueva ley penal (línea amarilla).

Si se analiza el cúmulo de reformas por lustros, se tiene que en el periodo inicial (2000-2005) se presenta el primer pico de seis (6) reformas a solo dos años de entrada en vigencia del código penal⁶; en el segundo lustro (2006-2010) se registran dos picos de reformas, siendo el del 2009 el más significativo; en el tercer periodo (2011-2015) el punto máximo se registra al inicio de este, con cuatro (4) reformas ese año; finalmente, en el inicio de este nuevo lustro (2016), aunque no se pueden constatar picos de reformas, al cierre del primer semestre del año, ya se han creado tres (3) nuevas leyes penales.

Desarrollo de las reformas del código penal (2001-2016), comparando las iniciativas por actores

⁶ Es importante, además, llamar la atención de que, al año siguiente de la entrada en vigencia del nuevo código penal, este ya tenía su primera reforma con la ley 679 de 2001. Solo 80 leyes ordinarias separan a la ley 599 de 2000 de su primera reforma.



2. Endurecimiento punitivo y proporcionalidad de las penas

Como se pudo observar a lo largo de la revisión, en los dieciséis (16) años de vigencia de la ley 599 de 2000, los delitos y las penas allí establecidas han variado considerablemente. Las diversas transformaciones tienen principalmente dos tipos de manifestaciones: el endurecimiento punitivo y la ampliación del espectro de control penal. Por un lado, el progresivo endurecimiento punitivo se traduce en el aumento de la duración de las penas, tanto en su presentación abstracta -es decir, la fijación del mínimo y el máximo para cada uno de los delitos-, como en el momento de la ejecución de las sanciones penales concretas. Por otra parte, la ampliación del espectro del control penal está relacionado con la creación de nuevos tipos penales, la ampliación de nuevas hipótesis delictivas en los ya existentes, la inclusión de nuevos verbos rectores de la conducta y la creación de nuevas circunstancias específicas de agravación punitiva.

2.1. Duración máxima de la pena de prisión en el derecho penal colombiano

La duración máxima de la prisión sigue siendo uno de los debates que se presentan con mayor regularidad en torno al problema de cómo castigar efectivamente las infracciones que más preocupan a los miembros de la sociedad. En Colombia, a pesar de establecer reglas de duración máxima de las penas, se han presentado situaciones a través de las cuales los topes máximos de duración de las penas se han alterado, en especial la modificación al límite máximo de duración de la pena y la creación de penas que superan dicha restricción.

2.1.1. Modificación del límite máximo de la duración de las sanciones penales

En el país paulatinamente se han realizado modificaciones que aumentaron el límite máximo de la pena. Así, en el periodo de 1936-1979 (primera codificación penal creada

en el siglo XX) la duración máxima de las sanciones penales establecida en el Código Penal era de veinticuatro 24 años; posteriormente, en el periodo de 1980-1999 la duración de la pena mayor se amplió a treinta (30) años; más adelante, con la entrada en vigencia de la ley 599 de 2000 se aumentó el quantum a cuarenta (40) años; finalmente, con la ley 890 de 2004 se reforma el código penal y se fija una nueva regulación que para el día de hoy se mantiene vigente. De acuerdo con esta reforma, la duración máxima para los tipos penales es de cincuenta (50) años, exceptuando los casos de concurso de conductas, los cuales tienen un nuevo tope de sesenta (60) años. Lo anterior indica que en ochenta años la duración máxima de una sanción penal en Colombia se ha incrementado en ciento cincuenta por ciento (150%).

Si se contrasta la duración máxima de las sanciones penales en Colombia con la esperanza de vida que en promedio tiene la población en el país, se hace evidente la existencia de la posibilidad legal de la imposición de una sanción penal que supere la expectativa de vida y, por tanto, se constituya en una especie de prisión perpetua *de facto*. Si se considera que la pena de prisión puede ser impuesta a ciudadanos infractores mayores de edad⁷, con la reforma de 2004 la imposición de la pena máxima superaría la esperanza de vida promedio de la población. Esto se sucede cuando se condena a alguien que (i) haya cumplido recientemente su mayoría de edad, (ii) castigándolo además con la sanción de mayor duración. En este panorama un joven condenado podría vivir toda su vida e incluso morir en reclusión. Así se muestra en la tabla que viene a continuación:

Comparación de la esperanza de vida y la duración máxima de las sanciones penales en Colombia, 1960-2015

	1960	1980	2000	2004	2015
Esperanza de vida	56,72	65,48	70,99	72,02	73,95
Duración máxima sanción penal	24	30	40	60	60
Mayor de edad sancionado con pena máxima	45	48	58	78	78
Diferencia	11,72	17,48	12,99	-5,98	-4,05

2.1.2. Creación de penas que superan el límite máximo fijado para la duración de la prisión en Colombia

Otro fenómeno destacado que se relaciona con la duración de la pena de prisión en Colombia es el del establecimiento de sanciones que exceden el límite máximo vigente de cincuenta (50) años que se fijó desde el 2004, a través de la reforma de la Ley 890. Esta afirmación se puede constatar a través de la construcción de una escala de gravedad de la pena de prisión que permita graduar, de cero (0) a (10), las penas vigentes según su duración⁸; con este instrumento es posible establecer cuántas modalidades delictivas exceden el límite establecido en la parte general del código penal, en el artículo 37. Los resultados de su aplicación, sin discriminación por títulos, es la siguiente:

⁷ Antes de 1977 la mayoría de edad se adquiría a los 21 años. Luego de esa fecha y hasta la actualidad, esta se adquiere a los 18 años. Al respecto, ver la ley 27 de 1977.

⁸ El valor 10 corresponde a la pena máxima posible en cada uno de los momentos comparados: 40 años en el 2000 y 50 años en el 2016. El valor 0 indica, o que la modalidad delictiva no contempla pena de prisión, o que la pena máxima de prisión es menor o igual a tres (3) años -en el caso del 2000-, o menor o igual a cuatro coma cinco (4,5) años -en el caso del 2016. Mayor a 10, por último, indica la presencia en el título de modalidades delictivas castigadas con pena de prisión por encima de los 50 años.

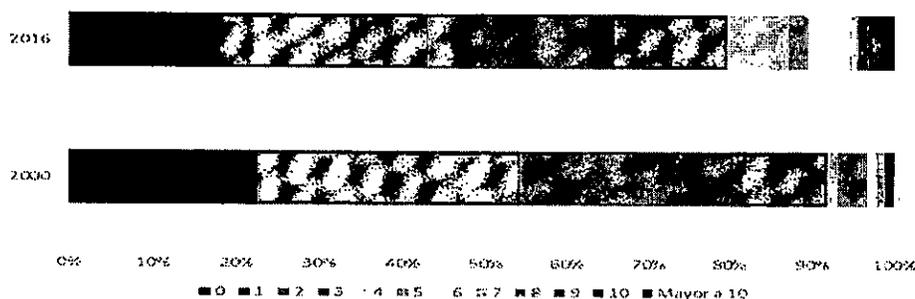
Bogotá D.C., Colombia

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

Distribución del catálogo de modalidades delictiva, según escala de gravedad 2000-2016

ESCALA DE GRAVEDAD	2000	2016
Mayor a 10	1	5
10	4	6
9	0	9
8	0	8
7	5	6
6	5	32
5	17	15
4	6	47
3	56	90
2	122	142
1	149	158
0	106 ⁹	113
TOTAL	471	631

Composición del catálogo de tipos penales de acuerdo a la escala de gravedad



De acuerdo con lo anterior, el libro II del Código Penal en el 2000 se componía en su gran mayoría, aproximadamente un 80%, de tipos penales con sanciones cuyos valores oscilaban entre cero (0) y dos (2) en la escala de gravedad, lo que implicaba delitos cuya pena principal era exclusivamente de multa o de prisión hasta los once (11) años. El 20% restante, que arranca desde el valor tres (3) en la escala de gravedad, se componía de delitos que cuya pena de prisión era de hasta doce (12) años en adelante. Pero a pesar de que la punición general era menor, para el 2000 ya se presentaba un caso de una pena que excedía el límite máximo de los cuarenta (40) años; esto sucedía con la sanción penal prevista para el secuestro extorsivo agravado (art. 170 CP), donde la pena podía ascender hasta cuarenta y dos (42) años cuando el límite máximo permitido originalmente en el código era de cuarenta (40) años.

Por su parte, la situación en el 2016 muestra que el 80% del catálogo de delitos está compuesto de tipos penales que tienen valores en la escala de gravedad entre cero (0) y tres (3), lo que incluye sanciones penales desde la multa como única pena principal hasta la pena de prisión de diecinueve coma cinco años (19,5) años. Sin embargo, lo más significativo es que en la actualidad, a diferencia del 2000, la escala registra tipos penales

⁹ 266 registros. De esos, en el 2000 existían 106. La diferencia de 160 se explica porque ese es el número de nuevas modalidades delictivas que sean creado luego de la creación de la ley 599 de 2000.

con valores de ocho (8) y nueve (9) en la escala y además, como se puede observar, existe un número mayor de tipos con valores superiores a diez (10).

Ahora, respecto a los tipos que exceden el máximo valor -los superiores a diez en la escala- se podría pensar que su aparición obedece a dos fenómenos bastante diferenciados que ocurren en las reformas de la legislación penal colombiana. El primero es la creación directa de tipos penales que desconocen el tope máximo de duración establecido en el artículo 37 CP. El segundo se relaciona con creaciones o modificaciones de tipos básicos o autónomos que, al ser combinados con circunstancias de agravación punitivas, crean modalidades delictivas sancionadas con penas superiores a los cincuenta (50) años.

En cuanto a las creaciones directas de tipos penales con penas superiores a los cincuenta (50) años, el único caso que se registra en la actualidad se presentó con ocasión de la reforma penal realizada por la ley 1453 de 2011.

En cuanto los casos en que los legisladores han realizado modificaciones o creado nuevas modalidades delictivas que luego al ser combinadas con las circunstancias de agravación punitivas, crean situaciones que, indirectamente, fijan penas por encima de los topes máximos permitidos, los resultados son más variados en el ordenamiento penal y el primero se presentó de manera temprana, en la redacción original de la ley 599 de 2000. Los más significativos son los casos de las lesiones personales y el lavado de activos.

3. Estructuras alteradas por el endurecimiento punitivo

3.1. Sistemática de los bienes jurídicos

En las primeras páginas de la exposición de motivos de la ley 599 de 2000 se encuentran dos ideas relevantes en torno a la manera en que se organizó el libro II del código penal. En primer lugar, la nueva codificación al comenzar el siglo XXI cambió la forma en que se presentaban los bienes jurídicos protegidos a través del derecho penal, dado que "el derecho a la vida pasa a ser el bien jurídico protegido más importante"¹⁰. Ello implicó que la organización del catálogo de conductas punibles comenzara listando las relacionadas con la protección a la vida e integridad personal (I) y para concluir con las relacionadas con la protección del régimen constitucional y legal (XVIII).

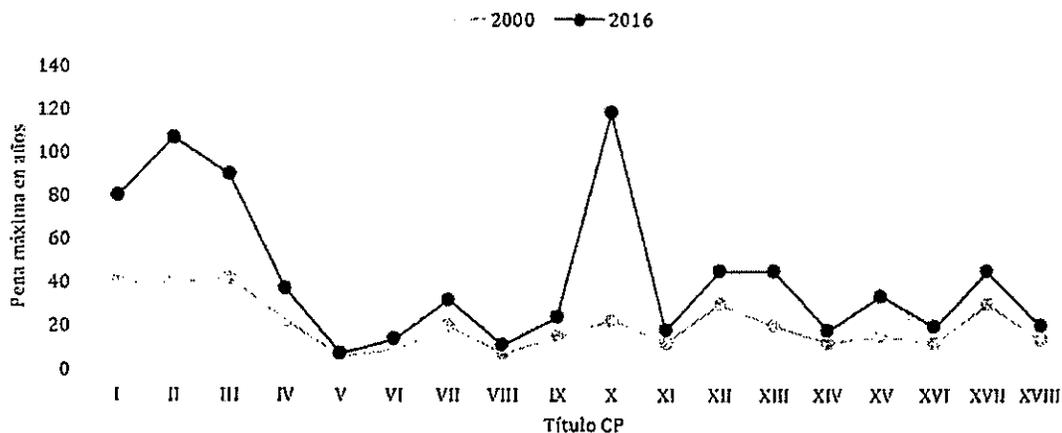
Como concepto dentro de la política criminal, los bienes jurídicos son relaciones sociales que se valoran hasta cierto grado que para estas se selecciona una de las intervenciones más serias que realiza un Estado democrático sobre los ciudadanos, con lo cual la intensidad de esta intervención, que en este caso no es nada más que la pena, especialmente la privativa de la libertad, debe estar relacionada con la intensidad de la valoración de la relación social que llega ser un bien jurídico protegido a través del derecho penal.

¹⁰ FISCALÍA General de la Nación (1998). *Proyecto de ley por la cual se expide el código penal*. Bogotá: Imprenta Nacional, p. 9.

El código penal del 2000 traduce la regla anterior en la sistematización de los tipos, por ello en el primer título, que consagra la protección a la vida y a la integridad personal (I), se encuentra el delito con la sanción más alta admitida, dado su grado de desvalor. Esto indica que por encima esta pena no puede haber otra mayor, pues ello implicaría una modificación en la jerarquización de los bienes jurídicos protegidos.

Planteado desde este punto de vista, en la sistemática de los bienes jurídicos subyace un criterio de proporcionalidad según el cual, fijada la pena máxima para el delito que encierra el mayor desvalor, ningún otro delito puede superarla, a riesgo de alterar la jerarquía de valores protegidos a través del derecho penal. En el año 2000, exceptuando el ligero exceso punitivo que registraba el secuestro extorsivo agravado -corregido en el 2002-, el delito que registraba la mayor sanción de privación de la libertad estaba ubicado en el primer artículo, del primer capítulo, del primer título de la parte especial del código penal. El genocidio (art. 101 CP), el mayor crimen contra el género humano, había sido codificado en la nueva legislación penal doméstica con la pena máxima admitida hasta el momento, esto es cuarenta (40) años. Con la misma intensidad en la reacción punitiva se registraban algunos delitos especialmente graves, ubicados en los tres primeros títulos, relacionados con la protección de la vida, la libertad y las personas y bienes protegidos por el DIH, como era el caso del homicidio agravado (art. 104 CP), el homicidio en persona protegida (art. 135 CP) y la toma de rehenes (art. 148 CP)¹¹.

Composición de los títulos CP, de acuerdo con las penas máximas



Si se admite que en la protección al orden económico social (X) existe la posibilidad legal de la descripción de una pena máxima superior a los cien (100) años en algunos casos agravados de lavado de activos, esta se posiciona como la sanción más grave de código y el título X del código penal como el de mayor jerarquía.

¹¹ Vale anotar que todos estos delitos especialmente graves tenían establecido, para la determinación e individualización judicial de la pena (art. 61 CP), un ámbito de movilidad de diez (10) años, a excepción del homicidio agravado, que tenía establecido uno de quince (15) años.

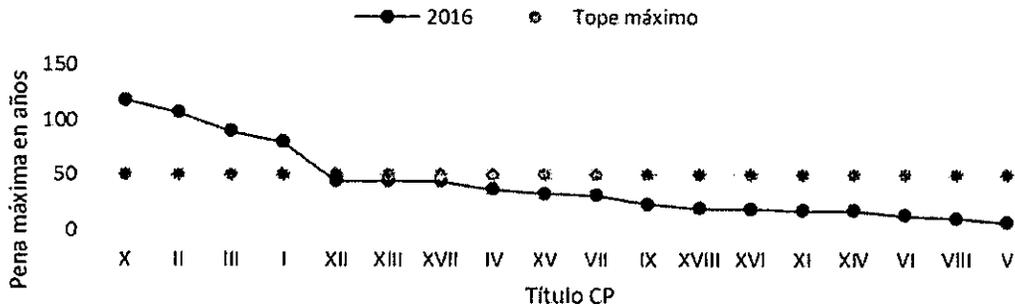
Es importante notar, además, que son muy pocos los casos en los que solamente se conserva como aumento punitivo el realizado en el 2004, por la ley 890. Si se tiene en cuenta que la fórmula de aumento en la pena máxima consistía en un incremento del cincuenta por ciento (50%), solo en los casos de los títulos XI, XII, XIV, XVII y XVIII se registra para el 2016 un incremento en ese porcentaje. En la mayoría de los restantes, el aumento punitivo en la pena máximo es mayor al valor indicado en el 2004, hasta llegar a la situación que se registra en el caso de la protección al orden económico social (X) en el que, aunque sea una modificación indirecta, la pena máxima aumentó 425,32%, respecto de la fijada en el 2000.

La forma de las penas máximas en el 2000 (línea amarilla) muestra, además, que en el tope máximo se posicionaban los tres primeros títulos, que se corresponden con la protección a la vida (I), la libertad (III) y las personas y bienes protegidos por el DIH (III); luego de ello, se presentaban cuatro (4) picos, que en ningún caso superaban los treinta (30) años de duración de la pena máxima, como es el caso de las protecciones al patrimonio económico (VII), con veinte (20) años; al orden económico social (X), con veintidós punto coma años (22,5); a la seguridad pública (XII), con treinta (30) años; y, finalmente, a la existencia y seguridad del estado (XVII), también con treinta (30) años.

Dada la situación anterior, la cuestión que emerge inmediatamente es cómo estarían jerarquizados los bienes jurídicos, desde la perspectiva de la mayor intensidad de protección penal, a partir de la duración máxima de la prisión. Para ello, en el gráfico siguiente, se presenta el tipo de organización que tendría la parte especial del código penal si se ordena, de mayor a menor, los títulos, atendiendo al criterio de duración máxima de la pena de prisión. Así, antes de la protección a la vida (I), ubicada en cuarto lugar, se posicionan, la protección al orden económico social (X), a las personas y bienes protegidos por el DIH (II) y a la libertad personal (III). Luego de estas cuatro (4) posiciones, todas ellas por encima del tope permitido de cincuenta (50) años (línea gris)¹², se destacan tres (3) títulos que contienen protecciones penales a los bienes jurídicos colectivos de la seguridad pública (XII), salud pública (XIII) y seguridad del estado (XVII).

Ordenación de los títulos CP, de acuerdo con la duración de la pena máxima establecida en cada uno de estos, 2016

¹² Es importante recordar que, en el caso de la protección a la vida (I), la pena máxima registrada no es la del delito de genocidio, sino la de una modalidad agravada de lesiones personales con agentes químicos. Ver *supra*, sección 3.1.2.2.2 de la segunda parte.



Con esto es posible sostener, desde el punto de vista de los aumentos punitivos, que en los poco más de quince (15) años de vigencia del actual código penal, hay una alteración en los grados de protección penal de los bienes jurídicos. Esta situación se presenta principalmente a incrementos desproporcionados, los cuales en algunas ocasiones no son previstos de manera consciente y mucho menos deliberativa, teniendo en cuenta todas las conexiones que este tipo de decisiones tienen en el sistema penal considerado en su conjunto.

3.2. Aumentos irreflexivos

Otra manera de captar la intensidad de los aumentos de las penas en el código penal colombiano se basa en determinar qué porcentajes de aumento se registran en el conjunto de tipos penales que lo conforman.

3.2.1. Porcentajes de aumento en el mínimo de las penas

Una de las decisiones que se adoptaron en el marco de la implementación del sistema acusatorio en Colombia fue, como ya se ha mencionado, el aumento generalizado de las penas, que incrementó en 33% en el mínimo y en 50% en el máximo. En la medida en que esta experiencia de aumentos punitivos, no solo fue generalizada, sino también única, estos dos valores se pueden tomar como un criterio para considerar los porcentajes de aumento que registran las penas en Colombia. En el caso de las penas mínimas, las primeras diez (10) posiciones de los mayores aumentos se ubican muy por encima del registro del treinta y tres por ciento (33%):

Tabla número 40. Mayores porcentajes de aumento en las penas mínimas, 2000-2016

Modalidad delictiva	Título	Artículo	Min. 2000	Máx. 2000	Min. 2016	Máx. 2016	% Aumento
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones (inc. 3)	XII	365	2	8	18	24	800%
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones (inc.1)	XII	365	1	4	9	12	800%
Favorecimiento y facilitación del contrabando, inc. 2	X	320	1	5	6	10	500%

Soborno	XVI	444	1	5	6	12	500%
Circunstancias de agravación punitiva para Inducción a la prostitución	IV	216	3	6	13,33	33	413%
Inducción a la prostitución	IV	213	2	4	10	22	400%
Captación masiva y habitual de dineros, inc. 1	X	316	2	6	10	20	400%
Utilización ilícita de redes de comunicaciones, inc. 2	III	197	1,30	4,50	6	12	362%
Contaminación de aguas, inc. 3	XIII	371	1,30	7,50	5,33	15	310%
Violencia intrafamiliar, inc. 2	VI	229	1,50	5,25	6	14	300%
Amenazas, inc.2	XII	347	1	5,30	4	10,67	300%

Como se puede ver en la tabla anterior, de los diez (10) primeros delitos que registran los mayores aumentos en la pena mínima, cinco (5) de ellos están asociados a la protección de la seguridad pública (XII) y al orden económico social (X). Entre estos es importante destacar la posición del delito de porte de armas (art. 365), que registra dos modalidades en las que el aumento de la pena mínima es del 800%, lo que hace que actualmente las penas mínimas de las dos modalidades delictivas en el 2016 sean superiores a las penas máximas establecidas en el 2000.

Esta situación resulta bastante preocupante, porque es uno de los delitos con mayores registros de encarcelamiento de ciudadanos. De este modo, no solo hay un número significativo de personas privadas de la libertad, sino que además, en relación con el 2000, estas personas duran más en prisión.

También es preciso notar que, de las modalidades listadas en la tabla anterior, la nueva pena mínima de estas es igual o mayor a cuatro (4) años en el 2016. Esto indica que en el nuevo escenario todas estas modalidades delictivas cumplen con el segundo requisito para la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario, mientras que en el anterior, en el 2000, esta medida cautelar no procedía para ninguno de los casos de la lista mencionada¹³.

De las cuatrocientas setenta y un (471) modalidades delictivas identificadas en el código penal en el año 2000, solo ciento tres (103) de estas contemplaban una pena mínima mayor o igual a cuatro (4) años, lo que significa que sólo el 21,8% cumplía con el requisito procesal para la procedencia de la detención preventiva. La situación, por su parte, en el 2016 es que de las seiscientos treinta y un (631) modalidades delictivas identificadas en esta oportunidad, trescientos noventa (390) tienen establecida una pena mínima mayor o igual a cuatro (4) años, es decir un 61,8%.

Del mismo modo, si se revisa el porcentaje de aumento en el mínimo de la pena, del conjunto de trescientos noventa (390) modalidades delictivas que cumplen el requisito para la detención preventiva en la actualidad, ciento cincuenta y una (151) de estas

¹³ El primer requisito para la procedencia de la detención preventiva en la ley 600 de 2000, artículo 357, es que el "delito tenga prevista pena de prisión cuyo mínimo sea o exceda de cuatro (4) años". Este requisito de tiempo no varió con el paso al sistema acusatorio, ley 906 de 2004, mientras que todas las penas mínimas del código penal sí aumentaron en una tercera parte.

registran un porcentaje de aumento punitivo igual a 33%, lo que quiere indicar que, para el segundo semestre de 2016, de las modalidades identificadas que tienen una pena mínima mayor o igual a 4 años, el 38,71% conserva el aumento punitivo establecido en el 2004, que ordenaba incrementar las penas mínimas en una tercera parte. El 61,29% restante registra incrementos mayores a este valor, siendo el 800% el tope máximo identificado.

De otra parte, si se revisa la procedencia de la detención preventiva en la actualidad en cada uno de los títulos de la parte especial del código penal, existen protecciones penales que cubren casi en su totalidad el catálogo de delitos con detención preventiva. Por ejemplo, en la protección de las personas y bienes protegidos por el DIH (II), el porcentaje de procedencia de la medida de aseguramiento es de 97.62%, lo que indica que sólo una (1) de las cuarenta y dos (42) modalidades que se registran en este caso tiene una pena mínima menor de cuatro (4) años. De la misma manera, la protección de la información y de los datos (VIII-bis), establecida con posterioridad al 2004, sólo contempla una pena menor de cuatro (4) años en un catálogo de diecinueve (19) modalidades delictivas, lo que indica un porcentaje de 94.74% de procedencia de la medida de aseguramiento.

Procedencia de la detención preventiva discriminada por títulos del código penal, 2016

Título	Menor a 4 años	Mayor o igual a 4 años (incremento...)		Total modalidades	% de procedencia de la detención preventiva
		Igual a 33%	Mayor a 33%		
I	35	10	24	69	49,28
II	1	28	13	42	97,62
III	26	14	14	54	51,85
IV	4	1	30	35	88,57
V	4	0	0	4	0,00
VI	11	0	2	13	15,38
VII	27	3	18	48	43,75
VII-A	2	0	0	2	0,00
VII-BIS	1	18	0	19	94,74
VIII	2	0	2	4	50,00
IX	14	10	4	28	50,00
X	28	9	32	69	59,42
XI	4	1	15	20	80,00
XI-A	2	0	0	2	0,00
XII	21	20	15	56	62,50
XIII	6	21	17	44	86,36
XIV	3	6	10	19	84,21
XV	28	14	9	51	45,10
XVI	12	4	15	31	61,29
XVII	4	8	1	13	69,23
XVIII	6	2	0	8	25,00

Si se consideran los datos presentados en la tabla anterior, es posible sostener que en la cultura punitiva del país se ha instalado en el sentido común una impresión según la cual una sanción penal que no contemple una pena mínima menor o igual a cuatro (4) años de prisión, no es una sanción efectiva -desde el punto de vista de la seguridad ciudadana- y justa -desde una perspectiva predominantemente retributiva de la pena-, porque no permite que a los procesados les sea impuesta la medida de aseguramiento privativa de la libertad, en especial su variante ejecutada en los establecimientos carcelarios, lo contrario se transforma en la idea de lo "excarcelable".

Con todo lo anterior, los aumentos punitivos relacionados con las penas mínimas, además de registrar porcentajes con valores altos, ha cambiado en tan solo 15 años la composición del conjunto de conductas punibles dentro de las cuales procede la medida cautelar de detención preventiva; mientras que en el 2000 ésta procedía aproximadamente para el 22% de las modalidades previstas, en el 2016, la figura procede para el 61.8%.

Además, las modificaciones hechas por el legislador en las penas mínimas de algunos delitos, sin tener en cuenta la fórmula del agravante, generó una situación que sin duda afecta la seguridad y la certeza necesarias en la legislación penal. La Corte Constitucional así lo reconoció y exhortó al Congreso de la República para que solucionara la incoherencia, lo cual hasta ahora no ha sucedido.

4. Análisis de los delitos de alto impacto penitenciario

Este ejercicio tiene el propósito de señalar cómo las reformas al catálogo de delitos configuran dos resultados diferentes desde el punto de vista de la configuración de la población penitenciaria en el país, y, también con ello, de la configuración de la selectividad del sistema penal. Las reformas penales que se han analizado muestran, entonces, que determinadas manifestaciones del endurecimiento punitivo en el país se relacionan con decisiones político-criminales que utilizan el derecho penal como una herramienta expresiva y simbólica, como es el caso de los aumentos punitivos que superan el límite de los 50 años en el valor máximo de la pena de prisión, así como los aumentos punitivos en los valores mínimos de las penas con el objetivo principal -y en ocasiones, único- de fijarlo en 4 años, con el fin de que proceda la detención preventiva en estos casos¹⁴.

Pero, además, si se considera la composición de la población privada de la libertad en los establecimientos penitenciarios en relación con las modalidades delictivas involucradas, las reformas penales recientes, no solamente han endurecido las condiciones de ejecución de la prisión, sino también ampliado la duración de las condenas efectivas de los condenados que efectivamente cumplen su sanción privados de la libertad.

Esto, de entrada, sería la consecuencia más obvia de un panorama en que las penas del código penal aumentan de manera constante. Sin embargo, la situación cobra mayor relevancia cuando se considera la posición privilegiada de la prisión como sanción penal, así como la diferencia que existe entre el catálogo "abstracto" de conductas punibles en el código penal y el catálogo de las mismas por las cuales los ciudadanos en Colombia son condenados y privados de la libertad en los establecimientos penitenciarios.

¹⁴ Algunos ejemplos en los que la motivación directa del incremento punitivo es la procedencia de la detención preventiva, son los siguientes: reforma al hurto calificado (art. 240 CP), realizada por la ley 813 de 2003; al porte y tráfico de armas (art. 365 CP), realizada por la ley 1142 de 2007; a varios delitos relacionado con drogas (XII), realizada por la ley 1220 de 2008; a los delitos contra los mecanismos de participación democrática (XIV), realizada por la ley 1142 de 2007; a la receptación (art. 447), realizada por la ley 1142 de 2007; a la utilización ilícita de redes de comunicaciones (art. 197), realizada por la ley 1453 de 2011; y, finalmente, la modificación realizada al abuso de la función pública (art. 428), realizada por la ley 1453 de 2011.

4.1. Población condenada y privada de la libertad por un solo delito

El análisis propuesto está dividido en dos partes. En la presente sección se presentan los resultados en relación con la población condenada y privada de la libertad que lo ha sido por un solo delito, y en la siguiente la población que ha sido condenada por un número plural de los mismos. De la información disponible se seleccionó una muestra de datos de la población privada de la libertad que permitiera tener una aproximación, una especie de fotografía, de la realidad de la ejecución de la pena de prisión en los establecimientos. De este modo, a partir de una información extraída del SISIPPEC, se conformó un conjunto de datos con dos condiciones generales: ciudadanos condenados por solamente un (1) delito, que están reclusos en los establecimientos penitenciarios del orden nacional (ERON).

Composición de la población privada de la libertad o controlada por mecanismos electrónicos, con corte a abril de 2016

	CONDENADOS	SINDICADOS
Control electrónico	536	119
Detención domiciliaria	1414	16843
Espera traslado	113	154
Intramuros	53944	24626
Prisión domiciliaria	18692	41
Vigilancia electrónica	2272	898

Con las condiciones señaladas se encontraban 53.944 (dato de condenados en intramuros según la tabla número 44) ciudadanos distribuidos en 130 modalidades delictivas. De este conjunto, 52.375 ciudadanos están condenados por 21 modalidades delictivas, lo que quiere decir que el 97, 407% de la muestra se distribuye en 21 modalidades, mientras que el 2,6% restante -1569 ciudadanos- se distribuye en 109 modalidades delictivas.

La composición, de acuerdo con la modalidad delictiva, ordenada de mayor a menor, es la siguiente:

Distribución de la población condenada y privada de la libertad según modalidad delictiva

MODALIDAD DELICTIVA	REGISTROS
Tráfico de estupefacientes	14021
Hurto	9908
Homicidio	8208
Tráfico de armas	5815
Actos sexuales con menor de 14 años	2953
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	2076
Concierto para delinquir	1796
Extorsión	1653
Acceso carnal violento	1293
Tráfico de armas de uso privativo	955
Violencia intrafamiliar	941
secuestro extorsivo	784
Rebelión	348
Receptación	330
Inasistencia alimentaria	275
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	256
Secuestro simple	222
Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	165

Lesiones personales	152
Fuga de presos	133
Acceso carnal o acto sexual con persona puesta en incapacidad de resistir	91
Otras modalidades (109)	1569
Total registros	53944

4.2. Población condenada y privada de la libertad por un número plural de delitos

Para completar el panorama se presentan algunos rasgos de la composición de la población condenada y privada de la libertad por más de un delito. La información consultada muestra 115.994 registros de condenas en intramuros. Si se distribuye este conjunto de acuerdo con la frecuencia del número de delitos que registran el mismo número de interno, se tienen 53.944 ciudadanos condenados por un solo delito -los analizados en la sección anterior- y 25.362 ciudadanos condenados y privados de la libertad en establecimientos penitenciarios por dos o más delitos. Al sumar los delitos que componen las condenas del anterior grupo de personas, el conjunto se compone de 61.998 delitos.

Frecuencia del número de delitos que componen los concursos

# delitos que componen el concurso	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Población	53944	17715	5455	1448	452	152	63	27	19
# delitos que componen el concurso	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Población	5	3	6	4	5	1	2	3	2

En la tabla anterior se muestra la frecuencia del número de delitos que componen el concurso de conductas. Esta frecuencia muestra que la composición de la población condenada y privada de la libertad en establecimientos penitenciarios es descendente, de acuerdo con el número de delitos involucrados en la condena. Así, las condenas por un número plural de delitos con mayor registro están compuestas por dos conductas punibles y a partir de ahí desciende hasta la combinación de 15 delitos, que registra una persona condena. Las combinaciones de 16, 17 y 18 delitos, no registra el mismo comportamiento, pero su participación en el conjunto es mínima, de cuatro personas en total.

A propósito del listado de los 21 delitos de mayor impacto penitenciario, en la tabla que viene a continuación se muestra la composición de los concursos por los cuales están condenados y privados de la libertad los 25362 ciudadanos registrados. En este se puede ver si el concurso estuvo compuesto exclusivamente de este tipo de delitos y, así mismo, el número de delitos por fuera de ese listado que componen el concurso.

Combinaciones en las condenas, según la modalidad, se encuentren o no entre las 21 modalidades de impacto penitenciario

Modalidades delictivas diferentes a las 21 de mayor alto impacto

21 Modalidades delictivas de mayor impacto penitenciario	Modalidades delictivas diferentes a las 21 de mayor alto impacto														TOTAL
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
0	0	0	279	100	35	17	5	2	0	0	0	0	0	0	438
1	0	2880	334	72	33	10	4	2	1	0	0	0	0	0	3336
2	14556	1388	216	36	10	5	3	2	0	0	1	0	0	0	16217
3	3633	444	107	14	6	2	1	1	0	0	1	0	0	0	4209
4	681	142	52	18	3	3	0	1	0	2	1	0	0	0	903
5	117	40	16	5	9	0	1	1	0	0	1	1	1	1	193

6	21	9	11	1	2	0	2	0	1	0	0	0	0	47
7	3	0	1	1	1	2	1	1	0	1	2	1	0	14
8	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3
10	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Personas condenadas y privadas de la libertad por concursos de conductas punibles														25362

Así, la mayor combinación compuesta exclusivamente de modalidades delictivas de mayor impacto penitenciario es de 10, que registra 1 persona condenada. Del mismo modo, se registran 14556 condenados por dos delitos de mayor impacto penitenciario, situación en la que se registra con mayor frecuencia la combinación del porte de armas en concurso con homicidio (ver tabla número 52). De otra parte, la combinación de dos delitos es la que registra un mayor número de condenados compuesta solamente por delitos que no están en la lista de los de mayor impacto penitenciario, con 279 ciudadanos.

5. Conclusiones y recomendaciones de la revisión

Los siguientes son los criterios principales que se derivan del trabajo:

- a) Siendo múltiples los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal y múltiples las formas de lesión o puesta en peligro de dichos bienes, el principio de proporcionalidad supone la determinación de un amplio espectro de respuestas a las conductas punibles. Esto quiere decir que la pena de prisión, dada su gravedad y la cantidad de derechos que afecta, no puede ser la única ni la principal respuesta a los comportamientos delictivos. En materia de la calidad de la pena, la prisión debe acompañarse de respuestas punitivas tales como la multa y otras sanciones de contenido económico; los arrestos de fin de semana; la suspensión de la sentencia a prueba; la amonestación; los mecanismos de justicia restaurativa; la publicación de la sentencia; el trabajo en colonias agrícolas o industriales e, incluso, el perdón judicial¹⁵.
- b) En razón de la naturaleza de los distintos bienes jurídicos protegidos por el derecho penal, el legislador debería establecer una relación jerárquica de los mismos, de acuerdo con los principios constitucionales y la necesidad de protección de tales bienes, con el fin de que las violaciones a los valores supremos de la comunidad sean castigados con las penas más drásticas, reservando para los de menor importancia las sanciones que menos afecten los derechos de los infractores y que en mayor medida permitan la restauración del derecho vulnerado. En este sentido, la categoría más alta debe corresponder a los delitos contra la humanidad o delitos que configuran los crímenes más graves de acuerdo con el derecho internacional, en tanto resulta afectado por comportamientos que atentan contra la humanidad en su conjunto (genocidio y crímenes de lesa humanidad), seguida por el derecho a la vida individual y éste por el derecho a la libertad personal y a la seguridad personal.

¹⁵ La autoridad judicial, teniendo a su disposición una variedad de medidas no privativas de libertad, debiera tomar en cuenta en el proceso de resolución, la necesidad de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, quien debiera ser consultado cuando corresponda (Reglas mínimas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, Artículo 8.1)

- c) Es recomendable, para aplicar adecuadamente el principio de proporcionalidad, que se establezcan penas de diferente calidad y duración para las conductas que afecten derechos personalísimos y para los que lesionen o pongan en peligro bienes colectivos y para aquellos que se refieren a bienes jurídicos relacionados con la conformación de la sociedad. Es decir, que en lugar de una sola escala de gravedad de las penas, el Estado establezca tres distintas escalas. La primera, orientada a la punibilidad de los comportamientos que afecten derechos personalísimos de los habitantes; la segunda, relativa a la protección de los derechos colectivos, y la tercera para castigar a quienes atenten contra la organización democrática del Estado.
- d) Si bien el legislador debe tomar en cuenta los intereses generales, toda norma penal que se proponga expedir debe fundamentarse en razones adecuadas y evidencia empírica, de forma tal que se controlen los excesos fundamentados en el populismo punitivo. Dicho de otro modo, que las penas deben ser asignadas teniendo en cuenta no solamente el daño causado con el delito, sino la función que se persigue que cumpla la sanción penal y la forma como el Estado puede desarrollar la ejecución de la pena acorde con dicha finalidad. Una pena que persigue simplemente brindar respuestas simbólicas a los comportamientos delictivos es una pena injusta y desproporcionada.
- e) La evidencia empírica tiene que estar relacionada con la capacidad del Estado para imponer y ejecutar la sanción asignada, pero también con los casos que la pena puede resolver y la incidencia que puede tener en la desocialización del autor de un hecho punible y en los demás miembros de su grupo familiar.
- f) Las penas privativas de la libertad deben consultar tanto la edad de responsabilidad penal (18 años en Colombia) como la expectativa de vida al nacer, para correlacionarlas con la duración de las sanciones y la expectativa de resocialización que tienen tanto la sociedad como los autores de los hechos delictivos. Según este criterio, las penas no pueden ser de tal duración que eliminen cualquier posibilidad concreta de reinserción social y se conviertan en penas a perpetuidad, prohibidas por la Constitución Política. Una pena exageradamente larga, así como una pena de muy corta duración, resulta incompatible con un sistema progresivo resocializador. La primera, porque hace perder significado al tratamiento penitenciario al quitar al reo cualquier posibilidad de regresar a vivir en sociedad; la segunda, porque un tiempo muy corto de intervención puede significar que no se aplique tratamiento alguno o, al menos, no el adecuado.
- f.1. Teniendo en cuenta que la expectativa de vida en Colombia es de poco más de 74 años, y que la edad mínima de responsabilidad penal es de 18 años, es evidente que una pena de 60 años supera cualquier esperanza de reinserción social. El tope de la pena privativa de la libertad es muy difícil de establecer, pero, en todo caso, resulta más racional acudir a los límites máximos que por regla general se imponen en los países del mundo. Para este efecto, bien podría consultarse el máximo de penas previsto en las legislaciones extranjeras que, en promedio, se fija en veintinueve (29) años, de forma tal que una pena máxima de treinta (30)

Bogotá D.C., Colombia

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

años puede responder a estos criterios de gravedad, según se asume, también, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

- f.2. Para las infracciones más graves o excepcionalmente graves se puede considerar la asignación de penas superiores, en cuyo caso deben regularse criterios tanto de la excepcionalidad –que no se pueda imponer a todo tipo de conductas- como condiciones para que pueda ser interrumpida la sanción al cumplimiento del proceso de reinserción social o al momento que coincida con la ejecución de la máxima pena privativa de la libertad para la mayoría de las conductas punibles.
- g) Para conservar sistemáticamente los criterios de proporcionalidad de las penas, las normas de este carácter deben ser siempre examinadas como una reforma al contenido del Código Penal, de manera que se pueda confrontar el conjunto de las sanciones asignadas en él con las nuevas penas propuestas, a fin de que se observen los mismos criterios y no se pierda la sistematicidad de las sanciones.
- h) En toda reforma penal que se emprenda es necesario observar los límites abstractos de duración de la pena, con el fin de que resulte imposible al legislador la asignación de una pena que los supere, ya como consecuencia de la determinación general de la pena, ya como resultado de la aplicación de circunstancias agravantes que lleven a superar tales límites.
- i) Las penas deben responder a un fin determinado y, en consecuencia, su asignación debe hacerse en función de dicho fin y de la capacidad del Estado para administrarla. En nuestro país, ese fin está principalmente relacionado con la reinserción social y, por ello, las sanciones penales deben adecuarse a las acciones que el Estado puede efectivamente cumplir para este fin.
- j) A pesar de los discutibles efectos que tiene la pena en tanto fin preventivo general negativo, parece indispensable que el legislador colombiano determine criterios para la asignación de la calidad y la cantidad de la pena en relación con estos efectos. Eso significa que la proporcionalidad de las sanciones debe consultar la efectiva posibilidad de que las penas sean impuestas en los casos previstos en la ley, y la realidad de la ejecución de la sanción para que sea el efectivo cumplimiento de ella el que guíe la prevención general. De otra manera, las penas serán meramente simbólicas y terminarán deslegitimando el poder estatal y su capacidad para controlar los fenómenos delictivos.
- k) Siendo la proporcionalidad un mandato dirigido tanto a legisladores como a jueces, resulta importante que en el sistema jurídico penal se amplíe la discrecionalidad de los funcionarios judiciales en la determinación de la clase y cantidad de las penas, de forma que puedan seleccionar medidas alternativas a la privación de la libertad no solo respecto de personas que son condenadas por primera vez, sino también en general en el ejercicio de su función de dictar sentencia acorde con las circunstancias particulares en las que se cometió el delito, las condiciones del autor y de la víctima, y las capacidades del Estado para hacer cumplir la sentencia impuesta.

l) Como un mecanismo necesario para determinar los criterios de proporcionalidad de las penas en Colombia, resulta necesario la revisión de todos los tipos penales descritos en el ordenamiento jurídico, a fin de eliminar las incoherencias que se presentan con la actual asignación de las sanciones, y racionalizar las penas frente a los bienes jurídicos que persiguen proteger.

3. Mencione la estructura de la política pública de concientización ciudadana, con vocación de permanencia, sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad. Teniendo en cuenta la anterior pregunta sírvase mencionar los actores tenidos en cuenta en la etapa de la formulación y los principales impactos que ha tenido la misma.

En cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015 el Ministerio de Justicia ha iniciado la estructuración de una estrategia permanente de comunicación con vocación de política pública.

La campaña de comunicación parte de la existencia de tres problemáticas de fondo que han contribuido a incrementar la crisis carcelaria de la siguiente forma:

- (i) Los jueces penales con función de control de garantías han habilitado la procedencia de la detención preventiva de manera excesiva. Esto como consecuencia de la presión de los medios de comunicación, el miedo de los funcionarios a que sus decisiones puedan desencadenar una eventual judicialización penal o sanción disciplinaria en su contra, bajo el entendido de que todos los delitos son graves, y por ende, sus agentes son merecedores de la medida de aseguramiento.
- (ii) La sobre exposición mediática de los fallos judiciales que cuestiona la aplicación de medidas distintas a la detención preventiva o privación de la libertad, como consecuencia de la falta de credibilidad en los mecanismos distintos a la privación de la libertad, pese a que no existe evidencia empírica que demuestre que la privación de la libertad signifique una mayor eficiencia de control.
- (iii) Un desconocimiento general sobre el derecho penal en específico, y de la política criminal en general, y su aplicación en diversas situaciones, así como su finalidad, debido a la falta de información o la falta de interés.

El objetivo es que esta iniciativa apunte a informar y generar conciencia ciudadana sobre qué es y para qué sirve el derecho penal en el marco de la política criminal acorde con los derechos humanos, cuáles son sus fundamentos, lineamientos y estrategias y en qué consisten las medidas privativas de la libertad. De igual forma se buscará que por medio de ella se puedan dar a conocer y promover mecanismos sancionatorios distintos a la cárcel, se reconozcan las acciones de resocialización y de rehabilitación social que las personas privadas de la libertad realizan para reintegrarse una vez cumplan la pena y en la cual se visibilicen los derechos de la población que habita en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Bogotá D.C., Colombia

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

La idea es que esta campaña tenga vocación de permanencia y sea implementada desde la cartera de Justicia, pero que sea acogida vía sinergia por las entidades y autoridades públicas del Gobierno Nacional y la Rama Judicial.

La estrategia de comunicación prevé, entre otras las siguientes acciones:

- (i) El desarrollo de iniciativas promocionales (por medio de audiovisuales, comerciales de radio, pauta en impresos y publicidad web);
- (ii) Estrategias informativas y pedagógicas (por medio de talleres, foros y entrega de material);
- (iii) Dinámicas de concientización de grupos y líderes de opinión (por medio de la creación de grupos de trabajo, relaciones públicas, flashmobs, videos e infografías informativas);
- (iv) La promoción de material para sensibilización (historias de vida de población privada de la libertad en medios de comunicación, socialización de historias de pospenados, mensajes en puntos de contacto, iniciativas de sensibilización a funcionarios públicos).

Ahora bien, debido a que la Corte Constitucional le da a esta Cartera el plazo de 6 meses a partir de la notificación del fallo de la Sentencia T-762 de 2015 (situación que sucedió el día 6 de julio de 2016, según Auto Corte Constitucional expediente T-3927909 y acumulados) para formular la política de concientización, la estrategia se encuentra en fase de formulación por parte del Grupo de Comunicaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho. Por lo tanto hasta el momento no se tienen impactos de la misma.

La propuesta inicial se encuentra ahora en ajustes y cuando esté formalizada y avance en su aprobación por parte del Ministerio, esta será socializada y retroalimentada por parte de distintos grupos de ciudadanos con el fin de que la propuesta que sea presentada ante la corte el 9 de diciembre de 2016 (fecha en la que vence el plazo) sea una propuesta completa y rica en visiones de los diferentes actores implicados en el proceso.

En este entendido la campaña tiene previsto adelantar acciones como parte de esta campaña con la academia, los medios de comunicación la ciudadanía en general, los líderes de opinión, las entidades de la Rama Ejecutiva y Rama Judicial, las ONG, la población privada de la libertad y sus familias, y la ciudadanía en general.

4. Sírvase mencionar las acciones que ha emprendido el Ministerio para la creación del sistema de información unificado, sobre política criminal.

Con ocasión de la Sentencia T-762 de 2015, el Ministerio de Justicia y del Derecho viene impulsando acciones orientadas a la creación del Sistema de Información sobre la Política Criminal, las cuales deben estar, de manera corresponsable, articuladas con todas las entidades productoras de información en las distintas etapas de la política criminal (criminalización primaria, o producción de leyes penales; criminalización secundaria, o investigación y judicialización; y criminalización terciaria, o ejecución de las sanciones).

En primer lugar, el Departamento Administrativo de la Función Pública, de acuerdo con el contenido de la sentencia, creó el Comité de Seguimiento de la sentencia T-762 de 2015.

Bogotá D.C., Colombia

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

Dentro de este, para el cumplimiento de las órdenes en materia de información, resolvió crear el Subcomité de Información, el cual está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el INPEC y el DANE. En el marco de este Subcomité se han propuesto acciones orientadas a garantizar la interoperabilidad entre los sistemas de información existentes, una producción de información acorde con las necesidades de la política pública y desde una óptica de derechos fundamentales, y la visibilización de la información relevante a través del portal web www.politicacriminal.gov.co.

Desde esta perspectiva, en el marco de esta instancia se ha avanzado en la identificación de necesidades de información a través de un primer taller interinstitucional de necesidades de información, el cual buscó principalmente identificar las áreas de información principales que deberían priorizarse en el marco del proceso de construcción de un sistema de información sobre la política criminal. Este taller fue organizado por MinTic y el Ministerio de Justicia, y contó con la participación del DANE, el INPEC, la USPEC, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Departamento Nacional de Planeación, busca la construcción conjunta entre las entidades del sistema de información.

Por su parte, se inició el trabajo de articulación con el Ministerio de las TIC, con el objetivo de establecer las líneas de acción principales: primero, el dominio www.politicacriminal.gov.co, que es una de las herramientas principales destacadas en el fallo, para generar información pública para la ciudadanía. Actualmente, este dominio dispone de los datos públicos que actualmente distintas entidades han comenzado a divulgar en sus respectivos dominios, sobre sus registros administrativos y misionales.

Sin embargo, dado que en el marco de la política criminal intervienen entidades de todas las ramas del poder público, con el objetivo de garantizar la construcción de un sistema de información robusto y que integre a todos los actores que participan tanto en el sistema penal, como en otras estrategias que integran la política criminal (en especial, la prevención), se propuso la creación del Comité de Información de Política Criminal, como una instancia técnica del Consejo Superior de Política Criminal, que se encargue de todas las acciones propuestas en el plan de trabajo del Subcomité. Esta propuesta ya fue aprobada por el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, y se espera que sea llevada el 15 de septiembre al Consejo para su aprobación a través de un acuerdo.

Debe manifestarse que, si bien estamos avanzando en consolidar todas estas iniciativas, una preocupación generalizada por parte de las entidades se encuentra en la financiación, tanto del Sistema de Información general, como de las distintas mejoras que deban garantizarse en los sistemas de información misionales de las entidades.

- 5. Sírvase presentar los principales lineamientos tenidos en cuenta para el diseño del plan integral de programas y actividades de resocialización.**

Bogotá D.C., Colombia

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

Teniendo en cuenta la anterior pregunta sírvase presentar el plan integral de resocialización.

Frente a los programas de resocialización y reintegración social para garantizar los fines de la pena, este Ministerio se permite dar respuesta en tres sentidos. El primero, se vincula con el Programa Especial de Resocialización para Postulados a la Ley de Justicia y Paz¹⁶, como estrategia de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho; segundo, con los programas que adelanta la Dirección de Atención y Tratamiento del INPEC para la población privada de la libertad; y en tercer lugar, con las acciones dirigidas a pospenados.

El primero, el *Programa Especial de Resocialización para Postulados a la Ley de Justicia y Paz*, es una estrategia de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho, que tiene como fin contribuir a las garantías de no repetición en el marco del conflicto armado, a través de la realización de los derechos de los excombatientes y de las víctimas. Esta estrategia se concentra en la reincorporación a la vida civil de los excombatientes postulados a la Ley de Justicia y Paz desde la etapa de la privación de la libertad (cerca de 1.800 internos postulados de los cuales a la fecha se tiene noticia de que 1.485 de ellos están en pabellones de Justicia y Paz) con el fin de prevenir la reincidencia y la reincorporación de los postulados a los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML).

En el marco del artículo 35 de la Ley 1592 de 2012, que modificó el artículo 66 de la Ley 975 de 2005, se establece la obligación a cargo del Gobierno Nacional de velar "*por la resocialización de los postulados mientras permanezcan privados de la libertad, y por la reintegración de aquellos que sean dejados en libertad por cumplimiento de la pena alternativa privativa de la libertad o por efecto de sustitución de la medida de aseguramiento.*"

Adicionalmente, la norma citada señala que el INPEC deberá diseñar y ejecutar un programa de resocialización especializado para los postulados a la Ley de Justicia y Paz privados de la libertad. En desarrollo de esta disposición, el artículo 90 del Decreto 3011 establece que los objetivos a los que debe estar orientado este programa especial de resocialización a cargo del INPEC son, entre otros, la no repetición de las conductas delictivas, la adecuada reintegración del postulado a su familia y comunidad y la prevención de la violencia basada en género.

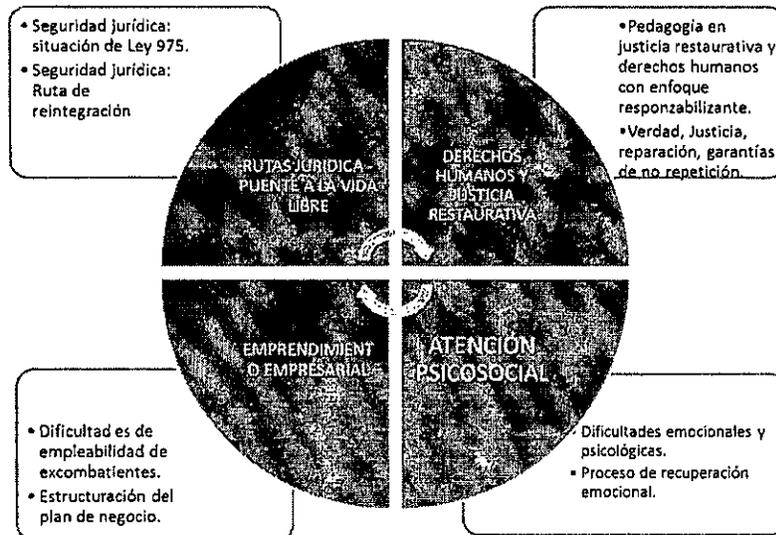
En cumplimiento de estas disposiciones normativas, que implican el tratamiento resocializador especial y diferenciado de los postulados privados de la libertad respecto de los internos *comunes*, el INPEC ha diseñado e implementado una serie de actividades y de programas dirigidos exclusivamente a los postulados, tales como el MAIJUP (Modelo de Atención e Intervención Integral para Internos de Justicia y Paz), Palabras Justas, y Delinquir no paga Justicia y Paz.

¹⁶ Información aportada por la Dirección de Justicia Transicional, Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa, Ministerio de Justicia y del Derecho. Abril de 2016.

Ahora, cabe advertir que, si bien es cierto que los postulados privados de la libertad comparten algunas actividades con los demás reclusos, los denominados "sociales", tales como programas transversales, programas de prevención y protección, actividades ocupacionales y de educación básica y media (desarrollado a través de los Ciclos Lectivos Integrados), esto no implica que el tratamiento resocializador sea igual a los postulados que el ofrecido a los internos comunes. Pues es necesario tener claro que estas actividades y programas comunes no son más que un refuerzo a las iniciativas, actividades y programas exclusivos y especializados que tienen los postulados a la Ley de Justicia y Paz, vistos en el aparte anterior.

Adicional a estos programas, el Ministerio de Justicia y del Derecho, ha venido implementado un programa especial de resocialización de manera escalonada en los distintos establecimientos penitenciarios y carcelarios en donde hay postulados a la ley de Justicia y Paz, como resultado del proceso que llevó a cabo la Dirección de Justicia Transicional, en el marco del *Comité Técnico Interinstitucional de Coordinación y Seguimiento de la Ejecución de las Normas Penitenciarias y Carcelarias Aplicables en el Marco de la Ley de Justicia y Paz*, bajo el cual lideró el diagnóstico de las condiciones especiales de reclusión de excombatientes privados de la libertad y postulados al procedimiento de Justicia y Paz, con énfasis en el análisis del proceso de resocialización. Para la elaboración de este informe, se visitaron durante el 2013 los 9 pabellones de Justicia y Paz del país y se hicieron encuestas al 38% del universo total de postulados privados de la libertad. Con base en dicha información cuantitativa y cualitativa, se construyó el Programa, que se presenta en el siguiente esquema a partir de cuatro componentes:

Gráfico 4. Componente Programa



Fuente: Dirección de Justicia Transicional, MJD

Después de haberse diseñado, se ha desarrollado un proceso de implementación que se concentra en los establecimientos de reclusión que tienen un número mayor de miembros representantes, y con mayores índices de salidas en los próximos años, de acuerdo a las

Bogotá D.C., Colombia

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

proyecciones que ha hecho la Dirección de Justicia Transicional (con base en las condiciones establecidas por el artículo 38 del decreto 3011 de 2013). El programa ha sido implementado de manera escalonada en 5 ciudades; y en 6 establecimientos penitenciarios y carcelarios: Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB) Bogotá, Reclusión de Mujeres (RM) Bogotá, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) Bucaramanga, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) Chiquinquirá, Establecimiento Carcelario (EC) Barranquilla, y en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario (EPC) la Paz. Según estas proyecciones, hay unos altos índices de salida de postulados que se mantendrán en los próximos 4 años.

Pueden destacarse como logros de implementación del programa los siguientes resultados alcanzados hasta el momento:

- i. Diseñar un programa especial de resocialización para excombatientes con enfoque de justicia restaurativa. Hasta el momento es el único programa que se orienta a las garantías de no repetición, y que tiene en cuenta el carácter de excombatientes de los beneficiarios para diseñar todos y cada uno de sus componentes y actividades.
- ii. Ofrecer una cobertura y una capacidad de atención para el 100% de los postulados. Si bien la participación en el modelo es voluntaria, no hay ningún tipo de filtro o de limitación para que todos los postulados de los establecimientos en donde le implementa el programa accedan a las actividades del mismo.
- iii. Fortalecer y acompañar la oferta del INPEC en materia de atención y tratamiento a los postulados. Una de las dificultades que ha tenido el INPEC con la población de Justicia y Paz es la usencia de recursos físicos y humanos suficientes y adecuados. En ese orden de ideas, el modelo ha intentado contratar equipos de profesionales de las más altas calidades para apoyar al INPEC en esta tarea.
- iv. Generar procesos de recuperación de confianza entre los postulados que han participado en el programa y la institucionalidad. El programa se ha caracterizado fundamentalmente por mostrar una sólida presencia institucional al interior de los pabellones y patios de justicia y paz, enfrentando la constante sensación de incumplimiento y abandono de parte de las instituciones manifestada por los postulados.
- v. Fortalecer procesos de: competencias y habilidades productivas y laborales. Información y seguridad jurídica en torno a la ley de Justicia y Paz. Formación en derechos humanos con un enfoque de responsabilidades y deberes en el marco del conflicto armado. Recuperación emocional.
- vi. Cumplir con los compromisos de implementación en materia de género. El programa ha permitido que haya un enfoque de género en la implementación de todos y cada uno de sus componentes para la población de mujeres postuladas a la Ley de Justicia y Paz.
- vii. Propiciar un enfoque de prevención de violencia sexual basada en género. El programa contempla el diseño de subcomponentes para trabajar tanto en hombres como en mujeres que están orientados a prevenir la violencia sexual y la violencia basada en género.

Cabe mencionar que la información del proceso de resocialización de cada uno de los internos beneficiarios, es decir, las carpetas individuales que contienen la información de cada uno de los componentes de atención del Programa Especial de Resocialización, una vez finalizada la etapa de implementación, es entregada tanto al INPEC, como a la ACR (copia a cada entidad), a fin de que la información allí consignada (por ejemplo, planes y programas de negocio), sirva de insumo para las estrategias de resocialización e integración que implementa cada una de estas entidades.

Finalmente, con respecto al proceso de reintegración, es importante mencionar que el artículo 66 de la Ley 975 de 2005, modificado por el artículo 35 de la Ley 1592 de 2012¹⁷, estableció la responsabilidad del diseño e implementación de una ruta de reintegración particular y diferenciada para los postulados a la Ley de Justicia y Paz que recobraran su libertad, en cabeza de la ACR. Dicha agencia, mediante Resolución 1724 de 2014, diseñó el Proceso de Reintegración Especial para Postulados a la Ley de Justicia.

Este Proceso de Reintegración Especial para Postulados a la Ley de Justicia, tiene una duración máxima de 7 años (Parágrafo 1 Artículo 4). No obstante, existen unos tiempos mínimos de permanencia que son obligatorios, so pena de que se revoquen los beneficios penales consagrados en Justicia y Paz, los cuales dependen de la forma en que el postulado haya recobrado su libertad.

Así las cosas, los postulados que recobren su libertad por medio de la figura jurídica de la sustitución de la medida de aseguramiento deberán permanecer de forma obligatoria por un periodo de 7 años (Parágrafo 3 Artículo 4). Por otro lado, los postulados que recobren su libertad por medio del beneficio de la libertad a prueba, deberán permanecer obligatoriamente en el proceso de reintegración por un periodo mínimo equivalente al periodo de libertad a prueba que le fue impuesto (Parágrafo 4 Artículo 4).

En cuanto al segundo componente, relacionado con el tratamiento penitenciario dirigido a la población privada de la libertad, lo primero que debe señalarse es que la resocialización es el fin fundamental de la pena, por tanto, el tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización de las personas privadas de la libertad, mediante el trabajo, el estudio, la disciplina, la instrucción, la cultura, el deporte y la recreación y las relaciones de familia y asistencia espiritual, tal y como lo establece la Ley 65 de 1993, artículos 10, 12, 142 y siguientes. Así como el artículo 87 de la ley 1709, que modificó el artículo 145 de la ley 65.

Los programas ocupacionales de tratamiento también se constituyen en evaluación y certificación de tiempo para la redención de la pena, aspecto que contribuye a disminuir el hacinamiento en los ERON; esos programas son de trabajo, estudio y enseñanza, reglamentados mediante actos administrativos de la Dirección General del INPEC.

¹⁷ Norma que fue reglamentada por el Parágrafo del artículo 95 del Decreto 3011 de 2013, el cual establece el mecanismo por el que la ACR deberá definir los requisitos, características, condiciones y obligaciones del proceso de reintegración de los postulados a la Ley 975 de 2005.

También hay programas de tratamiento con componente en salud como es el caso de las comunidades terapéuticas como tercera fase de la estrategia para la disminución del consumo de sustancias psicoactivas; se fortalecen con la primera fase en lo que tiene que ver con promoción y prevención- estilos de vida saludables- y la segunda fase de mitigación, en la cual el interno se auto reconoce como consumidor para ingresar de manera voluntaria a la comunidad terapéutica.

Otros programas que fortalecen la resocialización de las personas privadas de la libertad son aquellos con componente psicosocial, entre los cuales se desarrollan las siguientes:

- Inducción al tratamiento y preparación para el periodo en reclusión.
- Fortalecimiento en valores socialmente aceptados
- Cadena de vida (cuidado por la vida y la salud)
- Responsabilidad integral con la vida y estrategia de reconocimiento de autoengaño.
- Intervención penitenciaria para adaptación social; cambio de actitud, habilidades sociales, resignificación del pensamiento.
- Educación integral y calidad de vida; reconocimiento del autoengaño.
- Preparación para la libertad, basada en la red familiar y proyecto de vida para la libertad.
- Los programas ocupacionales de trabajo, estudio y enseñanza, son asignados mediante el órgano colegiado responsable: La Junta de Evaluación de Trabajo, estudio y enseñanza, siguiendo etapas como revisión plan ocupacional, inscripción, evaluación o entrevista, selección, asignación, seguimiento y evaluación de desempeño.

Las áreas de trabajo reglamentadas mediante resolución del INPEC son las labores (artesanales, industriales, servicios agrícolas, pecuarias, trabajo comunitario, libertad preparatoria), que a la vez son un beneficio administrativo. El trabajo se desarrolla bajo las siguientes modalidades:

- Administración directa, cuando la administración del establecimiento de reclusión pone a disposición de los internos los recursos del Estado necesarios para el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y de servicios con carácter ocupacional y controla directamente el desarrollo económico y social de las mismas. Dentro de los servicios se encuentran, por ejemplo, los recuperadores ambientales para mantener el orden, actividades de aseo, cuidado de los jardines y embellecimiento de las instalaciones de los ERON.
- Administración indirecta, cuando la administración de los recursos físicos con que cuenta el establecimiento de reclusión, pone a disposición de personas naturales o jurídicas los recursos físicos para que ellas lleven a cabo actividades laborales con vinculación de mano de obra de las personas privadas de la libertad; el control proceso de fabricación y capacitación es responsabilidad del particular.

Bogotá D.C., Colombia

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

- Los internos independientes también hacen parte de la administración indirecta; cada interno elabora productos generalmente artesanales o industriales con materiales como madera, hilos, lanas, fibras naturales y sintéticas, orfebrería, cestería, bordados, papel, arcilla, cerámicas, vitrales, lencería, bisutería, parafina, joyería, entre otros, de acuerdo a la región; se comercializan a través de la marca registrada Libera Colombia en ferias locales, regionales y nacionales. También se comercializan con familiares y amigos de los internos y en puntos de venta en los ERON.

Respecto al estudio, se desarrollan programas de educación formal, informal y para el trabajo y el desarrollo humano, de acuerdo a la legislación colombiana. Las actividades se clasifican en diferentes modelos:

- En educación formal se desarrolla el modelo educativo institucional; su filosofía es la resignificación del pensamiento del privado de la libertad, garantiza el acceso a la educación básica y media (primaria y bachillerato); y se alfabetiza en los casos en que las personas privadas de la libertad no cuenten con ningún tipo de educación. Se certifica con aprobación de las secretarías de educación. Se realiza formación académica y laboral en el nivel complementario, operario, técnico y tecnológico. Otros internos también tienen la opción de adelantar estudios universitarios en carreras profesionales como Administración de Empresas, entre otras, que se pueden adelantar en modalidad a distancia, se destaca que el INPEC asigna un auxilio económico para este programa.
- En educación para el trabajo y el desarrollo humano, se realiza formación académica y laboral en el nivel técnico, tecnólogo, operario y complementario en convenio con el SENA. También pueden validar a través del ICFES, el bachillerato y presentar las demás pruebas estandarizadas para Colombia.
- En educación informal, los internos pueden participar en comités de participación de internos; hay cinco establecidos en el acuerdo 0011, que a su vez son programa para redención de pena: deportes, recreación y cultura; trabajo estudio y enseñanza; derechos humanos; comité espiritual; y, comité de salud. Se desarrollan cursos cortos para fortalecimiento de valores, crecimiento personal, desarrollo artístico, cultural y deportivo, habilidades sociales, integración con enfoque diferencial para comunidades indígenas, LGTBI, adultos mayores, poblaciones étnicas afrocolombianas Y personas con discapacidad. Entre otra variedad de temas.
- Se fomenta la práctica del deporte y la recreación dirigida en microfútbol, baloncesto, tenis de mesa, ajedrez, y se organiza un campeonato anual a nivel nacional para desarrollar en cada ERON, los juegos penitenciarios.
- En el campo cultural se fortalecen expresiones como la música, el teatro danzas, organización de bibliotecas, promoción de la lectura y la escritura formal, dibujo,

Bogotá D.C., Colombia

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

cuento poesía; se desarrolla un concurso regional y nacional de cuento, poesía, pintura, escultura y dibujo.

Respecto al componente de enseñanza, este se dirige a que los internos profesionales, técnicos, tecnólogos o líderes representativos con una formación mínima superior al del programa que va a orientar, orienta procesos académicos, laborales o de salud; son facilitadores en los procesos de educación formal, informal, psicosociales, comunidades terapéuticas, programas de deportes, recreación y cultura siempre con acompañamiento y supervisión de funcionario del INPEC.

Con relación al artículo 102 de la ley 1709, el programa de resocialización y reintegración estaría conformado por los programas anteriormente relacionados y verificado a través de las fases del tratamiento penitenciario conforme al sistema progresivo artículo 144 de la ley 65 de 1993.

En resumen, el programa de resocialización para los condenados tiene los siguientes componentes:

- Sistema progresivo mediante las fases del tratamiento
- Programas ocupacionales de trabajo, estudio y enseñanza con fines de tratamiento y con opción de redención de pena, estandarizados mediante acto administrativo del INPEC.
- Programas psicosociales de tratamiento penitenciario.
- Programa de prevención integral del consumo de SPA, con tres ejes: promoción, mitigación y comunidades terapéuticas residenciales y ambulatorias.
- Promoción de la práctica de deportes, recreación y cultura.
- Asistencia espiritual y fortalecimiento de lazos familiares a través del programa de preparación a la libertad, entre otras acciones sobre familia.

A lo anterior, se suman otras acciones que se desarrollan conjuntamente entre la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y entidades del sector público-privado, dirigidas a la promoción de herramientas que ayuden a la resocialización de las personas privadas de la libertad.

Una de ellas es el programa de teletrabajo diseñado como un instrumento para la generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, de manera que al fomentarlo en los centros de reclusión, se fortalezca el proceso de reinserción laboral y de resocialización de la población privada de la libertad. Son tres fases del programa:

- i) Adecuación de espacios dentro de los centros penitenciarios, en donde se instalaron los equipos de cómputo con acceso a Internet a través de los Puntos Vive Digital adecuados por MINTIC en los establecimientos piloto.
- ii) Formación y certificación. Para ello, se han venido realizando capacitaciones a los internos interesados en hacer parte del programa de teletrabajo. La capacitación consiste en un curso de ciento sesenta (160) horas en donde los internos

Bogotá D.C., Colombia

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

adquieren competencias en organización del trabajo a distancia, competencias blandas para el trabajo y competencias digitales. Así, las personas que obtienen la certificación están capacitados para desarrollar actividades generales como transcripción de textos, corrección de textos, digitalización, tabulación y análisis de la información, y diseño de anuncios y publicidad.

- iii) Promoción y divulgación del Teletrabajo. Busca que dentro del proceso de resocialización, las personas que fueron capacitadas puedan desarrollar dichos oficios al interior de los centros penitenciarios. Para tal fin, en octubre de dos mil quince (2015) el INPEC expidió la Resolución 3768 de 2015 por medio de la cual el Teletrabajo se entiende como un trabajo válido para redimir pena.

Por otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho con el fin de impulsar el trabajo penitenciario en los Establecimientos de Carcelarios, desde el mes de febrero del año en curso emprendió una alianza estratégica con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el INPEC, cuyo principal objeto principal es el desarrollo de habilidades laborales de las personas privadas de la libertad con el fin de mejorar los resultados en los procesos de resocialización y reinserción laboral.

Para la consecución de esta alianza estratégica, se han recorrido varios Centros Penitenciarios para evidenciar las capacidades productivas en términos de instalaciones, maquinarias, equipos y talento humano.

Con la realización de estas visitas se observa la factibilidad y viabilidad de expandir la producción que se lleva a cabo en los Establecimientos como una herramienta a gran escala para fortalecer los procesos de capacitación como fuente de solución productiva. Igualmente, es preciso citar que tanto los privados de la libertad como los empresarios tienen amplios beneficios: los primeros porque al trabajar reducen su pena, aprenden una actividad laboral y reciben una bonificación. Los segundos porque tienen la oportunidad de reducir sus costos y aportar en los programas de responsabilidad social empresarial.

Finalmente, actualmente se está ejecutando a través de un Convenio de Cooperación entre el INPEC, la Agencia de Empleo –COLSUBSIDIO, la Fundación Teatro Interno y el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Programa Casa Libertad, dirigido a la atención integral a la población pospenada que reside en Bogotá y municipios aledaños con el fin de facilitar su reencuentro y reintegro a la sociedad, al tiempo que pretende combatir los efectos de la prisionalización, facilitar el desarrollo de habilidades personales, facilitar la empleabilidad y generar nuevas oportunidades que permitan su desempeño funcional en libertad.

Para cumplir dicho propósito, en las instalaciones de Casa Libertad se desarrolla el proceso de recepción, atención inicial y direccionamiento de acuerdo con las necesidades que se identifiquen. Las rutas de tratamiento son: i) la ruta individual con plan de apoyo, en donde se busca fortalecer las habilidades psicosociales; ii) la ruta de intermediación laboral, en donde a través del apoyo de Colsubsidio se pretende facilitar la búsqueda de empleo para los pospenados teniendo en cuenta su hoja de vida; iii) la ruta de formación y capacitación, en donde se busca fortalecer las habilidades para el trabajo y cualificar los

Bogotá D.C., Colombia

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

perfiles laborales de los usuarios de Casa Libertad; iv) la ruta de emprendimiento en donde se pretende acompañar y apoyar las iniciativas de emprendimiento de las personas pospenadas y de sus familias; y, v) la ruta de seguimiento y acompañamiento en el trabajo.

Asimismo, se logró traer otros socios a la alianza como la ANDI Regional Bogotá, Boyacá y Cundinamarca, Regional Meta y Tolima, la Fundación ANDI, PROPAIS, PROCOLOMBIA, Artesanías de Colombia, la Fundación Challenger, el Centro de Desarrollo Productivo de Cali y empresarios de calzado de Bogotá.

En el marco de esta alianza estratégica, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria se encuentra generando un documento para la estructuración de un Centro de Gestión Productiva que pueda articular lo productivo, las condiciones técnicas de mejoras de producto y la búsqueda de mercados.

Las acciones y programa referenciados previamente, además de requerir su continuidad en aquellas que resultan en buenas prácticas, junto a su fortalecimiento y ajustes para tener mayores impactos, son insumos necesarios para la formulación del Plan Integral de Resocialización en los términos señalados por la Sentencia T-762 y en los tiempos propuestos para su cumplimiento (2018).

6. ¿Cuál es el cronograma de implementación de las brigadas jurídicas periódicas en los establecimientos de reclusión del país?

La Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo y al Consejo Superior de la Judicatura la conformación de un cronograma para realizar brigadas jurídicas en todas las cárceles del país.

Para abordar esta orden, se han elaborado dos estrategias: (i) sumar a estudiantes de Derecho para que aumente la capacidad operativa de las oficinas jurídicas; y (ii) organizar el cronograma de brigadas jurídicas.

(i) Fortalecimiento de las oficinas jurídicas

Un requisito indispensable para la aplicación de subrogados penales consiste en el fortalecimiento de las oficinas jurídicas de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. En la medida en que estas oficinas tengan actualizada la situación jurídica de las personas privadas de la libertad condenadas, el trámite de las solicitudes debería sufrir contratiempos o traumatismos.

Para fortalecer las oficinas jurídicas se han buscado dos alternativas que involucran estudiantes de facultades de Derecho. En primer lugar, se indagó con los consultorios jurídicos¹⁸ la posibilidad de realizar brigadas estudiantiles para apoyar las oficinas

¹⁸ Las universidades con las que esta Cartera sostuvo esta reunión son: Universidad de los Libertadores; Universidad Uniciencia; Universidad Manuela Beltrán; Escuela Militar de Cadetes; Corporación Universitaria Republicana; Universidad Agraria de Colombia; Universidad San Buenaventura; Universidad Católica de

jurídicas, particularmente, actualizando las cartillas biográficas de cada recluso. No obstante, se presentó un inconveniente, toda vez que, de acuerdo con el Decreto 055 de 2015, los estudiantes que realicen cualquier tipo de actividad en instituciones públicas requieren estar afiliados a ARL, que en el caso de las cárceles debe ser de nivel 5 atendiendo niveles de seguridad. Las universidades han manifestado su interés en participar, pero a condición de que el INPEC cubra el pago de la ARL. Infortunadamente, al ser una actividad ocasional, que en ningún caso tendría una duración siquiera de una semana, el costo de la ARL resulta no solo desproporcionado, sino que resultaría en detrimento de recursos públicos. Por esta razón, esta alternativa, al menos por ahora, no resulta viable.

Para contrarrestar esta dificultad, la segunda alternativa que está explorando actualmente el Ministerio de Justicia y del Derecho es fomentar la judicatura de estudiantes de Derecho en las cárceles del país. En este caso, como los estudiantes van a estar todo el tiempo de su judicatura trabajando en las cárceles, se justifica el pago de la ARL. Para el efecto, entonces, esta Cartera actualmente trabaja en una estrategia de comunicaciones para llevar a las facultades de Derecho una campaña para que muchos estudiantes desarrollen su judicatura en las oficinas jurídicas de las cárceles del país. Esta estrategia facilitará los trámites de solicitudes de subrogados penales.

(ii) Cronograma de brigadas jurídicas

Ahora bien, frente a la ejecución de las brigadas jurídicas, la Defensoría del Pueblo nos reportó que ya han desarrollado un total de dieciséis (16). Igualmente, nos señaló que están trabajando en la definición del cronograma para atender las brigadas en todo el país. Al respecto, la Defensoría del Pueblo nos informó que establecer un cronograma tan amplio (para los 136 establecimientos penitenciarios y carcelarios del país) no es del todo provechoso, toda vez que en el desarrollo de las primeras 16 brigadas tuvieron varios contratiempos logísticos y operativos que imposibilitan cumplir con el cronograma propuesto. En todo caso, se comprometieron a remitirnos un borrador de cronograma cuando lo tengan listo.

7. Mencione cuál es la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país

Para dar respuesta a esta pregunta, debe señalarse que, acorde con lo previsto en el Código Penitenciario y Carcelario -Ley 65 de 1993- en sus artículos 16, 17, 19, 21 y 22, se define como penitenciaria y cárcel, lo siguiente:

- Penitenciarias: Establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión, mediante un sistema progresivo para el

Colombia; Universidad Nacional de Colombia; Universidad del Bosque; Universidad Sergio Arboleda; Universidad Santo Tomás; Universidad INCA de Colombia; Universidad de la Sabana; Universidad Antonio Nariño; Universidad Libre; Universidad Gran Colombia; Universidad Javeriana; Universidad de los Andes; Universidad UDCA.

Bogotá D.C., Colombia

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

tratamiento de los internos, lo cual es responsabilidad del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

- Cárceles: Establecimientos de reclusión exclusivos para sindicados, que están a cargo de los departamentos, los municipios, las áreas metropolitanas y el distrito capital de Bogotá.

Es así que resulta para el Ministerio de Justicia y del Derecho necesario el cumplimiento de lo establecido en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 65 de 1993, en lo que respecta a la obligación que tienen los entes territoriales en la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles del país. Circunstancia que, entre otras, explica la situación estructural de hacinamiento en los centros de reclusión del país, toda vez que de las 120.657 personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC, el 34,8% de la población, es decir 41.956 internos son sindicados¹⁹, quienes deberían estar en las cárceles a cargo de las entidades territoriales.

En términos generales se observa que para julio de 2016 la capacidad de los establecimientos de reclusión del país asciende a 78.055, mientras que la población privada de la libertad en estos centros es de 120.657, lo que significa un hacinamiento del 54,6%.

En la siguiente tabla se puede observar la capacidad de los 136 centros de reclusión del país, así como el hacinamiento, organizados por regional. Los primeros centros con altos niveles de hacinamientos son Riohacha (462%), Valledupar (401,6%), Santa Marta (377,9%), Caloto (291,7%), Apartadó (265,5%), Cali (255,1%), Andes (246,4%) y Magangué (205,4%), todos los cuales superan el 200% de hacinamiento.

Índice de hacinamiento en los centros penitenciarios y carcelarios del orden nacional, por regional (2016*)

¹⁹ Cifras Sisipecc, Sitio web INPEC. 31 de julio de 2016. Consulta 5 de septiembre de 2016.

Establecimiento ²⁰		Capacidad ²¹	Total sindicados	Total condenados ²²	Total población ²³	Hacinamiento ²⁴
REGIONAL CENTRAL		29.085	12.088	28.415	40.503	39,3%
AMAZONAS		118	133	139	272	131%
E.P.M.S.C.	LETICIA	118	133	139	272	130,5%
BOYACA		4.297	672	4.638	5.310	23,6%
E.P.M.S.C. - RM	CHIQUINQUIRA	326	1	268	269	-17,5%
E.P.A.M.S. C.A.S	COMBITA	2.530	214	2.700	2.914	15,2%
E.P.M.S.C.	DUITAMA	306	93	319	412	34,6%
E.P.M.S	GARAGOA	50	0	59	59	18,0%
E.P.M.S.C.	GUATEQUE	55	22	68	90	63,6%
E.P.M.S.C.	MONQUIRA	73	49	69	118	61,6%
E.P.M.S	RAMIRQUI	122	14	134	148	21,3%
E.P.M.S.C.	SANTA ROSA DE VITERBO	320	41	414	455	42,2%
E.P.M.S.C.- R.M.- J.P.	SOGAMOSO	395	187	445	632	60,0%
E.P.M.S.C.	TUNJA	120	51	162	213	77,5%
CAQUETA		1.938	469	2.038	2.507	29,4%
E.P.M.S.C.	FLORENCIA	550	459	422	881	60,2%
E.P.	FLORENCIA LAS HELICONIAS	1.388	10	1.616	1.626	17,1%
BOGOTÁ D.C.		9.992	6.637	8.598	15.235	52,5%
COMPLEJO METROPOLITANO	COMEB BOGOTA	5.810	1.745	6.699	8.444	45,3%

²⁰ Las convenciones son las siguientes:

R.M.	Reclusión De Mujeres
E.P.M.S.C.	Establecimiento Penitenciario De Mediana Seguridad Y Carcelario
E.P.	Establecimiento Penitenciario
E.C.	Establecimiento Carcelario
C.A.M.I.S.	Colonia Agrícola De Mínima Seguridad
E.R.E.	Establecimiento De Reclusión Especial
J.P.	Establecimiento De Justicia Y Paz

²¹ Número de cupos disponibles en un establecimiento penitenciario o carcelario para recluir internos.

²² La cifra de condenados como de sindicados es el promedio anual de personas privadas de la libertad, tomando en cuenta los doce meses del año, debido a los flujos de dinámica poblacional.

²³ La suma de personas condenadas y sindicadas privadas de la libertad en centros de reclusión.

²⁴ El índice de hacinamiento es la división el número de población privada de la libertad sobre la capacidad del establecimiento penitenciario o carcelario, se representa como:

$$h = \left(\frac{\text{población privada de la libertad}}{\text{capacidad del centro penitenciario o carcelario}} \right) - 1$$

Bogotá D.C., Colombia

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

E.C. - P.S.M.	BOGOTA	2.907	3.639	1.342	4.981	71,3%
R.M. - P.A.S.- E.R.E.	BOGOTA D.C.	1.275	1.253	557	1.810	42,0%
CUNDINAMARCA		4.139	841	4.082	4.923	18,9%
E.P.M.S.C.	CAQUEZA	93	34	103	137	47,3%
E.P.M.S.C.	CHOCONTA	87	15	106	121	39,1%
E.P.M.S.C.- C.M.S.	FUSAGASUGA	153	130	130	260	69,9%
E.P.M.S.C.	GACHETA	30	16	45	61	103,3%
E.P.M.S.C.	GIRARDOT	555	218	604	822	48,1%
E.P.	GUADUAS - LA ESPERANZA	2.822	113	2.770	2.883	2,2%
E.P.M.S.C.	LA MESA	60	38	68	106	76,7%
E.P.M.S.C.	UBATE	117	42	80	122	4,3%
E.P.M.S.C.	VILLETA	70	69	37	106	51,4%
E.P.M.S.C.	ZIPAQUIRA	152	166	139	305	100,7%
HUILA		2.191	1.347	2.275	3.622	65,3%
E.P.M.S.C. - R.M.	GARZON	251	147	231	378	50,6%
E.P.M.S.C.	LA PLATA	300	93	375	468	56,0%
E.P.M.S.C.	NEIVA	950	722	1.065	1.787	88,1%
E.P.M.S.C.	PITALITO	690	385	604	989	43,3%
META		4.607	1.462	4.698	6.160	33,7%
C.A.M.I.S. - ERE.	ACACIAS	1.098	12	1.303	1.315	19,8%
E.P.M.S.C.	ACACIAS	2.376	262	2.535	2.797	17,7%
E.P.M.S.C.	GRANADA	130	137	86	223	71,5%
E.P.M.S.C.- R.M.	VILLAVICENCIO	1.003	1.051	774	1.825	82,0%
TOLIMA		765	215	748	963	25,9%
E.P.M.S.C.	CHAPARRAL	168	95	177	272	61,9%
E.P.M.S.C.- J.P.	ESPINAL	350	26	328	354	1,1%
E.P.C.	GUAMO	100	25	94	119	19,0%
E.P.M.S.C.	MELGAR	90	40	80	120	33,3%
E.P.M.S.C.	PURIFICACIÓN	57	29	69	98	71,9%
CASANARE		1.038	312	1.199	1.511	45,6%
E.P.M.S.C.	PAZ DE ARIPORO	120	15	125	140	16,7%
E.P.C.	YOPAL	918	297	1.074	1.371	49,3%
REGIONAL OCCIDENTAL		14.648	9.654	15.402	25.056	71,1%
CAUCA		3.328	1.167	3.093	4.260	28,0%
E.P.M.S.C.	BOLIVAR -CAUCA	176	24	107	131	-25,6%

Bogotá D.C., Colombia

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

E.P.M.S.C.	CALOTO	48	48	140	188	291,7%
E.P.M.S.C.	EL BORDO	84	29	90	119	41,7%
E.P.A.M.S.- C.A.S E.R.E.	POPAYAN	2.524	663	2.248	2.911	15,3%
R.M.	POPAYAN	100	70	110	180	80,0%
E.P.M.S.C.	PUERTO TEJADA	66	64	49	113	71,2%
E.P.M.S.C.	SANTANDER DE QUILICHAO	230	239	268	507	120,4%
E.P.M.S.C.	SILVIA	100	30	81	111	11,0%
NARIÑO		1.276	1.390	1.266	2.656	108,2%
E.P.M.S.C.	IPIALES	280	254	257	511	82,5%
E.P.M.S.C.	LA UNION	70	23	61	84	20,0%
E.P.M.S.C.- R.M.	PASTO	568	722	730	1.452	155,6%
E.P.M.S.C.	TUMACO	238	286	129	415	74,4%
E.P.M.S.C.	TUQUERRES	120	105	89	194	61,7%
PUTUMAYO		360	368	347	715	98,6%
E.P.M.S.C.	MOCOA	360	368	347	715	98,6%
VALLE		9.684	6.729	10.696	17.425	79,9%
E.P.M.S.C.	BUENAVENTURA	335	421	225	646	92,8%
E.P.M.S.C.	BUGA	821	832	524	1.356	65,2%
E.P.M.S.C.	CAICEDONIA	102	56	72	128	25,5%
E.P.M.S.C. E.R.E	CALI	1.826	3.459	3.025	6.484	255,1%
E.P.M.S.C.	CARTAGO	412	134	400	534	29,6%
COMPLEJO	COJAM JAMUNDÍ	4.309	487	3.945	4.432	2,9%
E.P.A.M.S.- C.A.S. - J.P.	PALMIRA	1.257	912	1.813	2.725	116,8%
E.P.M.S.C.	ROLDANILLO	80	40	78	118	47,5%
E.P.M.S.C.	SEVILLA	120	54	109	163	35,8%
E.P.M.S.C.	TULUA	422	334	505	839	98,8%
REGIONAL NORTE		7.713	7.798	6.262	14.060	82,3%
ATLANTICO		1.144	1.754	1.073	2.827	147,1%
E.C. - J.P.	BARRANQUILLA	454	814	181	995	119,2%
E.P.M.S.C. - E.R.E., PSM	BARRANQUILLA	640	851	871	1.722	169,1%
E.C- E.R.E	SABANALARGA	50	89	21	110	120,0%
BOLIVAR		1.442	1.353	1.034	2.387	65,5%
E.P.M.S.C.	CARTAGENA	1.386	1.241	975	2.216	59,9%
E.P.M.S.C.	MAGANGUE	56	112	59	171	205,4%
CESAR		1.888	1.175	1.372	2.547	34,9%
E.P.M.S.C.- E.R.E	VALLEDUPAR	256	965	319	1.284	401,6%

Bogotá D.C., Colombia

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

E.P.A.M.S - C.A.S	VALLEDUPAR	1.632	210	1.053	1.263	-22,6%
CORDOBA		2.066	1.021	1.628	2.649	89,2%
E.P.M.S.C. - J.P.	MONTERIA	840	1.011	940	1.951	132,3%
E.P.C.	TIERRALTA	1.226	10	688	698	-43,1%
GUAJIRA		100	482	80	562	462,0%
E.P.M.S.C.	RIOHACHA	100	482	80	562	462,0%
MAGDALENA		380	1.102	556	1.658	523,5%
E.P.M.S.C.	EL BANCO	68	117	50	167	145,6%
E.P.M.S.C.	SANTA MARTA	312	985	506	1.491	377,9%
SAN ANDRES		136	149	57	206	51,5%
E.P.M.S.C.	SAN ANDRES	136	149	57	206	51,5%
SUCRE		557	762	462	1.224	119,7%
E.R.E.	COROZAL	45	27	31	58	28,9%
E.P.M.S.C.	SINCELEJO	512	735	431	1.166	127,7%
REGIONAL ORIENTE		7.557	4.400	7.563	12.063	59,6%
ARAUCA		212	261	243	504	137,7%
E.P.M.S.C.	ARAUCA	212	261	243	504	137,7%
CESAR		70	147	53	200	185,7%
E.P.M.S.C.	AGUACHICA	70	147	53	200	185,7%
NORTE SANTANDER		3.008	1.497	3.174	4.671	55,3%
COMPLEJO METROPOLITANO	COCUCÚCUTA	2.530	1.244	2.747	3.991	57,7%
E.P.M.S.C.	OCAÑA	198	180	240	420	112,1%
E.P.M.S.C.	PAMPLONA	280	73	187	260	-7,1%
SANTANDER		4.267	2.495	4.193	6.688	56,7%
E.P.M.S.C.	BARRANCABERMEJA	200	338	165	503	151,5%
E.P.M.S.C. - E.R.E. - J.P.	BUCARAMANGA	1.520	1.380	1.493	2.873	89,0%
R.M.	BUCARAMANGA	247	215	201	416	68,4%
E.P.A.M.S - C.A.S	GIRÓN	1.444	215	1.551	1.766	22,3%
E.P.M.S.C.	MALAGA	60	48	69	117	95,0%
E.P.M.S	SAN GIL	262	6	253	259	-1,1%
E.P.M.S.C.	SAN VICENTE DE CHUCURÍ	56	19	47	66	17,9%
E.P.M.S.C.	SOCORRO	318	127	322	449	41,2%
E.P.M.S.C.	VELEZ	160	147	92	239	49,4%
REGIONAL NOROESTE		8.485	4.770	10.417	15.187	79,0%
ANTIOQUIA		8.118	4.356	10.142	14.498	78,6%
E.P.M.S.C.	ANDES	168	198	384	582	246,4%

Bogotá D.C., Colombia

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

E.P.M.S.C.	APARTADO	296	482	600	1.082	265,5%
E.P.M.S.C.	BOLIVAR -ANTIOQUIA	99	18	155	173	74,7%
E.P.M.S.C.	CAUCASIA	63	68	94	162	157,1%
E.P.C. - A.S.- E.R.E.- J.P.	ITAGUI - LA PAZ	328	274	666	940	186,6%
E.P.M.S.C.	JERICO	60	39	67	106	76,7%
E.P.M.S.C.	LA CEJA	94	40	149	189	101,1%
E.P.M.S.C.	MEDELLIN	2.424	1.272	3.754	5.026	107,3%
COMPLEJO	COPEP PEDREGAL	2.445	1.510	1.827	3.337	36,5%
E.P.M.S.C.	PUERTO BERRIO	150	76	150	226	50,7%
E.P.	PUERTO TRIUNFO - EL PESEBRE	1.316	7	1.404	1.411	7,2%
E.P.M.S.C.	SANTA BARBARA	50	13	113	126	152,0%
E.C.	SANTA FE DE ANTIOQUIA	50	99	12	111	122,0%
E.P.M.S.C.	SANTA ROSA DE OSOS	76	33	117	150	97,4%
E.P.M.S.C.	SANTO DOMINGO	115	56	151	207	80,0%
E.P.M.S.C.	SONSON	75	87	127	214	185,3%
E.P.M.S.C.	TAMESIS	50	19	77	96	92,0%
E.P.M.S.C.	TITIRIBI	68	3	100	103	51,5%
E.P.M.S.C.	YARUMAL	191	62	195	257	34,6%
	CHOCO	367	414	275	689	87,7%
E.P.M.S.C.	ISTMINA	81	75	59	134	65,4%
E.P.M.S.C.	QUIBDO	286	339	216	555	94,1%
	REGIONAL VIEJO CALDAS	10.567	3.246	10.542	13.788	30,5%
	BOYACA	120	110	152	262	118,3%
E.P.M.S.C.	PUERTO BOYACA	120	110	152	262	118,3%
	CALDAS	2.845	801	3.306	4.107	44,4%
E.P.M.S.C.	AGUADAS	67	29	73	102	52,2%
E.P.M.S.C.	ANSERMA	128	82	204	286	123,4%
E.P.A.M.S.- P.C- E.R.E.	LA DORADA	1.524	173	1.420	1.593	4,5%
E.P.M.S.C.	MANIZALES	670	333	1.144	1.477	120,4%
R.M.	MANIZALES	122	50	98	148	21,3%
E.P.M.S.C.	PACORA	58	20	57	77	32,8%
E.P.M.S.C.	PENSILVANIA	56	24	71	95	69,6%
E.P.M.S.C.	RIOSUCIO	54	44	70	114	111,1%
E.P.M.S.C.	SALAMINA	166	46	169	215	29,5%
	QUINDIO	1.422	312	1.274	1.586	11,5%
E.P.M.S.C.	ARMENIA	350	189	271	460	31,4%

Bogotá D.C., Colombia

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

R.M.	ARMENIA	156	58	153	211	35,3%
E.P.M.S.C.	CALARCA	916	65	850	915	-0,1%
RISARALDA		1.140	693	1.212	1.905	67,1%
E.P.M.S.C.- E.R.E.	PEREIRA	676	461	862	1.323	95,7%
R.M.	PEREIRA	305	177	151	328	7,5%
E.P.M.S.C.	SANTA ROSA DE CABAL	159	55	199	254	59,7%
TOLIMA		5.040	1.330	4.598	5.928	17,6%
E.P.M.S.C.	ARMERO - GUAYABAL	45	5	30	35	-22,2%
E.P.M.S.C.	FRESNO	88	27	82	109	23,9%
E.P.M.S.C.	HONDA	208	121	225	346	66,3%
COMPLEJO	COIBA PICALÉÑA	4.600	1.160	4.138	5.298	15,2%
E.P.M.S.C.	LIBANO	99	17	123	140	41,4%
TOTAL		78.055	41.956	78.701	120.657	54,6%

* Corte a julio de 2016

Fuente: SISIEPEC. Sitio web INPEC. Consulta, 5 de septiembre de 2016

Elaboración: DPCP-MJD

8. Cuál es el resultado de las investigaciones sobre los hechos de homicidio, torturas y desaparición de reclusos ("Pique de reclusos").

Al respecto, se dio traslado mediante OF16-0024221-DCP-3200 a la Fiscalía General de la Nación para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales brinde respuesta.

9. Cuáles han sido los resultados de las acciones de articulación institucional entre las entidades para la problemática del sistema penitenciario y carcelario del país.

Hay que mencionar que existe una instancia interinstitucional para la política criminal y penitenciaria, el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) que es la máxima instancia de coordinación interinstitucional en materia de política criminal, en el que convergen instituciones de las tres Ramas del Poder Público, junto al Ministerio Público. La Ley 1709 de 2014 que modificó el artículo 167 de la Ley 65 de 1993 establece su naturaleza, objeto y composición, mientras que el Decreto 2055 de 2014 reglamenta su funcionamiento, funciones e instancias técnicas.

A la luz del decreto citado se destaca que, en relación a sus funciones el Consejo Superior de Política Criminal:

- a. Es un órgano de seguimiento a la política pública; cuatro de sus funciones del CSPC (1, 3, 5 y 10) están relacionadas con generar, consolidar, solicitar o analizar información referente a temas de interés relacionados con la criminalidad, tanto como fenómeno social como en lo relativo a su tratamiento dentro del desarrollo de las fases de la política criminal.

Bogotá D.C., Colombia

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

- b. Es un órgano de coordinación institucional; las funciones 9, 10, 11 y 12 describen al Consejo Superior de Política Criminal como una instancia de mediación interinstitucional, como agente unificador de criterios o lineamientos de ejecución, y líder de procesos de la coordinación interadministrativa que se requiere para la puesta en marcha de la política criminal que, por su naturaleza, involucra una pluralidad de entidades del Estado.

Conforme a los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 2055 de 2014, el Consejo cuenta con un instancia técnica, 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.

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.

Desde de octubre de 2014 a julio de 2016 han sido treinta dos (32) propuestas y proyectos de ley, acto legislativo o ley estatutaria, sobre los que rindió concepto el Consejo Superior de Política Criminal. 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.

Se ha buscado por parte del Consejo Superior de Política Criminal que los conceptos, además 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

Bogotá D.C., Colombia

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

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.

Como se ha reiterado, además de la comprensión integral de la política penitenciaria como parte de la política criminal, y tal como lo señaló la Corte Constitucional, las medidas del sistema penitenciario deben estar armonizadas con aquellas diseñadas e implementadas en las primeras dos fases de la política criminal, de lo contrario se torna contraproducente y vulneratoria de los derechos de las personas privadas de la libertad, 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 para 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.

Los ejes propuestos de acción del Plan Nacional de Política Criminal 2016-2020 se presentan en los siguientes ejes:

1. Eje de Política Criminal

Bogotá D.C., Colombia

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

- a. Existencia de leyes penales enmarcadas constitucionalmente y fundamentadas empíricamente.
- b. Existencia de alternativas a la privación de la libertad y sistemas de derivación del sistema penal.
- c. Existencia de sistemas de medición públicos y transparentes para la formulación de la política criminal.
- d. Fortalecimiento de las Instituciones encargadas del diseño y de la implementación de la política criminal.
- e. Existencia de políticas locales de seguridad ciudadana debidamente articuladas con la política criminal del orden nacional.
- f. Introducción de un enfoque de prevención del delito y de protección de derechos para el diseño e implementación de la política criminal.

2. Eje de Criminalidad

- g. Reducción de mercados ilegales que alimentan al crimen organizado.
- h. Existencia de sistemas de investigación diferenciales para cada forma de criminalidad.
- i. Existencia de formas de penalidad adaptadas a las diferentes formas de criminalidad.
- j. Reducción del número de personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria.
- k. Privación de la libertad reservada para los casos más graves.
- l. Implementación de programas de resocialización.

Aunado a lo anterior, las principales estrategias de articulación interinstitucional para superar la problemática del sistema penitenciario y carcelario son dos: (i) el Comité de Seguimiento de la sentencia T-762 de 2015 y (iii) la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario.

i) Comité de Seguimiento de la sentencia T-762 de 2015.

Desde el mes de abril de 2016 hasta la fecha, se han desarrollado 20 sesiones de este Comité en el que participan Presidencia de la República (quien lo preside), el Ministerio de Justicia y del Derecho (quien ejerce labores de secretaría técnica), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

Desde este escenario de coordinación interinstitucional se hace seguimiento cercano a:

- La consolidación del plan de acción del Gobierno Nacional para el cumplimiento y superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.
- La implementación y ajuste del modelo de atención en salud para personas privadas de la libertad.

Bogotá D.C., Colombia

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

- La estrategia de articulación con entidades territoriales para el cumplimiento de sus obligaciones frente al sistema penitenciario y carcelario.
- El costeo de las órdenes de la sentencia T-762 de 2015 y el plan de mitigación para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.
- La definición y concertación de un proyecto de ley de iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho que ajusta, entre otros, el sistema de tratamiento penitenciario y las medidas al encarcelamiento derivadas del mismo.
- El fortalecimiento de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- La revisión de alternativas a la ampliación de cupos carcelarios.

Los principales resultados de esta estrategia son los siguientes:

- Ya se cuenta con un borrador final de proyecto de ley que regula, entre otros, el sistema de tratamiento penitenciario.
- El borrador de Decreto de fortalecimiento de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria de esta Cartera ya está en Presidencia de la República para sus observaciones y aprobación para continuar con su trámite.
- Ya se realizó una primera jornada de capacitación a las entidades territoriales conminadas por la sentencia T-762 de 2015, en la que se expusieron las competencias de estas frente al sistema penitenciario y carcelario, se presentaron las alternativas que tienen las entidades territoriales para su cumplimiento y se les explicó cómo debe construirse el plan de acción para cumplir con sus obligaciones.
- Se modificó el Decreto 2245 de 2015, para facilitar la operación del modelo de atención en salud para personas privadas de la libertad.
- Se adecuó el portal web www.politicacriminal.gov.co para garantizar la mayor transparencia del proceso de seguimiento del estado de cosas inconstitucional.
- Se construyó una herramienta de seguimiento a las acciones de todas las entidades del Gobierno Nacional para que toda la ciudadanía pueda verificar los avances del estado de cosas inconstitucional. En las próximas semanas esta información estará disponible en el portal www.politicacriminal.gov.co.

En este marco además se expidió la Directiva Presidencial 04 del 17 de mayo de 2016 de la Presidencia de la República, según la cual, las entidades del Gobierno Nacional no pueden tramitar proyectos de ley para aprobación de la Secretaría Jurídica de Presidencia si (i) no tiene concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal y (ii) si no tiene un estudio que tenga en consideración el *estándar mínimo constitucional de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*. El anterior estándar es el definido por la Corte Constitucional en las sentencias de estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

Esta medida busca articular el trabajo técnico del Consejo Superior de Política Criminal con el propio de la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República. Así, se pretende que la iniciativa del Gobierno Nacional en asuntos penales y penitenciarios esté regida por criterios de coherencia y racionalidad de la política.

Bogotá D.C., Colombia

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

0

0

ii) Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario

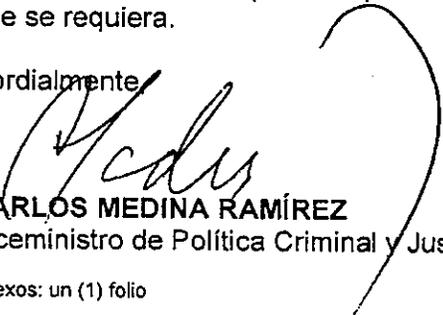
En esta Comisión tienen asiento esta Cartera, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura, un representante del Presidente ante el Consejo Directivo del INPEC, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, dos exmagistrados, dos expertos o miembros de ONG y dos académicos.

La tarea principal de esta Comisión es buscar estrategias para mejorar las condiciones de reclusión del sistema penitenciario y carcelario. Así, en el primer semestre de 2016, la Comisión trabajó desde dos mesas técnicas de trabajo: salud y hacinamiento.

- Mesa técnica de salud: Desde esta mesa se realizó seguimiento a la implementación del nuevo modelo de atención en salud en las cárceles del país. La Comisión hizo recomendaciones al Gobierno Nacional con respecto a agilizar la contratación de los servicios de salud, aumentar la capacidad operativa del Consorcio fiduciario encargado de administrar los recursos del fondo de salud, que el INPEC también se fortalezca para garantizar sus funciones para con el modelo, y que el Consorcio fiduciario replique la experiencia de otros operadores para no tener que empezar desde un punto cero, sino que rápidamente se implementen las medidas requeridas para brindar correctamente el servicio de salud en las cárceles.
- Mesa técnica de hacinamiento: Esta mesa trabajó un semestre en la definición de medidas que logren impactar los niveles de ocupación de las cárceles del país. En particular, la mesa centró su estudio en los subrogados penales y beneficios administrativos, buscando replantear las alternativas al encarcelamiento para las personas condenadas. Estos insumos sirvieron para la construcción del proyecto de ley en el que viene trabajando esta Cartera y que fue mencionado más arriba.

En los anteriores términos se da respuesta al cuestionario formulado, sin perjuicio de manifestar nuestra disposición para ampliar, de considerarse necesario, cualquier aspecto que se requiera.

Cordialmente,


CARLOS MEDINA RAMÍREZ
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Anexos: un (1) folio

Elaboró: Funcionarios DPCP/
Consolidó: Nadia Lizarazo, DPCP
Revisó: Marcela Abadía / Iván Tovar
Aprobó: Marcela Abadía / Carlos Medina Ramírez
TDR 3200-500-24
EXT16-0034015

Bogotá D.C., Colombia

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

()

()

Al responder cite este número
OF116-0024236-DCP-3200

Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2016

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria General
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes, Congreso de la República
Carrera 7 No. 8 - 68
Ciudad

Asunto: Respuesta Proposición, Agosto 31-2016

De manera atenta damos respuesta al cuestionario contenido en la Proposición aprobada el 31 de agosto y suscrita por los Honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara Oscar Hernán Sánchez León, Silvio José Carrasquilla Torres y Julián Bedoya Pulgarín, allegada a esta Cartera mediante comunicación con radicado interno EXT16-0034015, en relación con el sistema penitenciario.

Resulta pertinente, inicialmente, exponer el marco normativo general 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.

Así, las funciones asignadas al Ministerio de Justicia y del Derecho más relevantes en relación con el cuestionario, son las siguientes:

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

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

Dentro de los límites del marco normativo-institucional que acaba de exponerse, procedo a dar respuesta puntual al respectivo cuestionario:

1. Desde el año 2015, ¿cuántas iniciativas legislativas ha diseñado y presentado el Ministerio de Justicia en relación a la modificación del sistema penitenciario y carcelario del país?

Debe advertirse que son múltiples las acciones que ha liderado el Gobierno Nacional, específicamente el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de sus competencias legales, principalmente las relacionadas con el diseño, formulación y coordinación de la política criminal y penitenciaria, las cuales repercutan en la reducción del hacinamiento carcelario y penitenciario. Es el caso la expedición del CONPES 3828 de 2015, la elaboración del Plan Nacional de Política Criminal en el marco del Consejo Superior de Política Criminal y la elaboración del CONPES de política criminal, entre otros.

Parte de este trabajo se representa además en las iniciativas legislativas y de política presentadas en aras de lograr una política criminal coherente, preventiva y basada en fundamentos empíricos que, como lo ha venido señalando la Corte Constitucional a través de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, se ha caracterizado por las fallas estructurales de la política reflejadas en el alto hacinamiento que coexiste con problemáticas que lo agravan, como lo es la reclusión conjunta de condenados y sindicados, la precaria prestación del servicio de salud y las inadecuadas condiciones de salubridad e higiene en los establecimientos¹.

Las siguientes son las iniciativas legislativas en materia del sistema penitenciario, formuladas bajo el supuesto de que no solo se requiere de esfuerzos estatales en el área de la infraestructura carcelaria y la creación de cupos, y por el contrario, de una comprensión amplia de política que fundamente el diseño, formulación, implementación y seguimiento de la política criminal en sus diferentes fases –criminalización primaria, secundaria y terciaria–.

¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

1.1. Decretos reglamentarios de la Ley 1709 de 2014, reforma a la Ley 65 de 1993 –Código Penitenciario y Carcelario

El Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República una modificación normativa dirigida al fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria, sancionada como 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.
- El tratamiento diferenciado para la población privada de la libertad.
- Dignificación de las condiciones de reclusión con la creación de un sistema propio de salud.
- La consagración expresa de la prohibición de tratos crueles y degradantes.

En este marco legal se han expedido los siguientes decretos que reglamentan diversos asuntos:

1.1.1. 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 la salud en el trabajo.

1.1.2. 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, aquellas se reglamentaron 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.

1.1.3. 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 derechos de las personas privadas de la libertad, lo que exige un desarrollo normativo por vía de la reglamentación de las disposiciones legales. Este decreto aplicará para los centros de arraigo transitorio previstos para albergar personas contra quienes ha sido proferida medida de aseguramiento de detención preventiva, que no tienen arraigo familiar o social; los centros para inimputables y personas con trastorno mental sobreviniente, y los establecimientos de reclusión de alta seguridad.

1.2. 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 penales².

En concreto, la iniciativa crea un nuevo libro, el tercero, en el código penal vigente, que reordena las conductas punibles que existen en la actualidad, de tal modo que en el libro II se ubiquen las conductas punibles de mayor gravedad consideradas como "delitos", y en el libro III, las conductas punibles de menor gravedad consideradas como "contravenciones penales".

Además, el proyecto de ley plantea un proceso abreviado para la investigación y juzgamiento de las conductas contravencionales, así como la posibilidad de transferir la acción penal a particulares para que realicen actividades de investigación y acusación relacionadas con estos casos, a partir del desarrollo legal de la figura del acusador privado, incorporada a la Constitución Política a través del acto legislativo 06 de 2011.

1.3. Proyecto de Ley 232 de 2016 C y 161 de 2016 S "Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015" (Ley 1786 de 2016)

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, que tras el trámite legislativo correspondiente, se expidió como Ley 1760 de 2015 "*por medio de la cual se*

² Cfr. Consejo Superior de Política Criminal. Concepto 15.07, sitio web. www.politicacriminal.gov.co

modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con la detención privativa de la libertad en establecimiento de reclusión”.

Con el objetivo de extender el plazo de entrada en vigencia del término máximo de detención preventiva para los procesos más complejos contemplados en la Ley 1760 de 2015, se presentó el proyecto de ley 161 de 2016 Senado, sancionado mediante la Ley 1786 de 2016.

Estas normas buscan la racionalización y limitación del uso de la detención preventiva, lo cual no significa bajo ninguna circunstancia, generar excarcelaciones indiscriminadas, y por el contrario, implica fijar un tiempo máximo de duración de la misma y los términos que fundamentan la restricción a un derecho fundamental como la libertad:

(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.

Igualmente, 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.

1.4. Propuesta de ley “Fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia” – Por medio del cual se modifican la Ley 1709 de 2014, algunas disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Penitenciario y Carcelario, el Código de Infancia y Adolescencia, la Ley 1121 de 2006 y se dictan otras disposiciones

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de las acciones para dar cumplimiento a la T-762 de 2015 viene discutiendo una propuesta normativa para ser radicada en los próximos días en el Congreso, con el fin de aplicar reformas orientadas a armonizar algunos aspectos relativos a la ejecución de las sanciones penales y las medidas de aseguramiento privativas de la libertad que, a pesar de haber sido abordadas en la ley 1709 de 2014 en alguna medida, deben fortalecerse con base en un análisis del contexto y funcionamiento actual del sistema, previendo entre otras, la completa revisión del régimen de los subrogados penales, redención de la pena y beneficios administrativos acordes con los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, la progresividad del tratamiento penitenciario y la reinserción social como objetivo fundamental del tratamiento penitenciario. En ese contexto, se proponen intervenciones en varios órdenes:

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

- i) modificación del régimen de exclusiones a subrogados y beneficios administrativos, revisando los delitos contenidos en esas normas y limitando su alcance a aquellas medidas que se acompañan de la imposición de la condena (suspensión de la ejecución de la pena y prisión domiciliaria);
- ii) reorganización de la progresividad de medidas alternativas al encarcelamiento, adecuación de tiempos exigidos a incrementos punitivos y establecimiento de régimen especial en esos casos para autores de delitos antes excluidos;
- iii) establecimiento de términos perentorios para la asignación de cupos en actividades de reclusión, dispositivos de vigilancia, certificaciones de trabajo y disciplina, entre otros, para garantizar que las limitaciones de coordinación entre las autoridades no repercutan de manera perjudicial en el goce de derechos de las personas privadas de la libertad;
- iv) fortalecimiento de los enfoques diferenciales relacionados con personas privadas de la libertad en condición de discapacidad, enfermedad grave, adultos mayores y mujeres;
- v) régimen penitenciario para miembros de la fuerza pública;
- vi) cambios en el sistema de salud para la población privada de la libertad;
- vii) fortalecimiento institucional tanto del orden nacional como de las responsabilidades en la materia de las entidades territoriales.

2. Mencione el resultado de la revisión del actual sistema de penas, las conclusiones y las recomendaciones de la entidad al respecto.

El Ministerio de Justicia y del Derecho se encuentra realizando un análisis detallado del sistema de penas vigentes en la legislación penal colombiana. Para ello, se revisó la proporcionalidad de las penas a partir de las reformas penales que se han presentado en los 16 años de vigencia del actual Código Penal, Ley 599 de 2000. Los resultados de esta revisión se publicarán en un informe final que en este momento revisa la cartera y los datos que a continuación se presentan se extractan del resumen ejecutivo del mismo⁴.

La conclusión general a la que se arribó es que las 53 reformas a la ley 599 de 2000 han introducido algunas incoherencias en la proporcionalidad de las penas establecidas en la legislación penal. Las principales manifestaciones de esta incoherencia son el establecimiento de sanciones de prisión por encima del tope máximo legal permitido según el artículo 37 del Código Penal⁵, el aumento exponencial de las penas mínimas con el fin de permitir la procedencia de la detención preventiva y, en general, un aumento en la duración de las condenas que efectivamente se cumplen en prisión. Además de lo anterior, con la revisión se pudo constatar que, a pesar de la amplia modificación de la legislación para aumentar penas, crear delitos y ampliar la cobertura de los mismos, la población efectivamente privada de la libertad se circunscribe a un número de delitos muy reducidos (21), lo cual es un indicio de un uso expresivo del derecho penal, cercano a lo que se ha descrito como populismo punitivo.

⁴ Ministerio de Justicia. Borrador de trabajo: *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana. Resumen ejecutivo*. 2016. Documento sin publicar

⁵ ARTICULO 37. LA PRISION. La pena de prisión se sujetará a las siguientes reglas: 1. <Numeral modificado por el artículo 2 de la Ley 890 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> La pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de cincuenta (50) años, excepto en los casos de concurso. (...)

Bogotá D.C., Colombia

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

Para responder adecuadamente la pregunta formulada lo que viene a continuación se divide en cinco partes: (i) se expone cuál es el estado actual del código penal luego de 16 años de reformas; (ii) se muestra cuáles son los principales rasgos del endurecimiento punitivo y su relación con el sistema de penas; (iii) se muestran las principales alteraciones que han acompañado las reformas; (iv) se presentan los hallazgos en relación con los delitos de mayor impacto en el sistema penitenciario; y, finalmente, (v) las conclusiones que se pueden considerar en relación al tema.

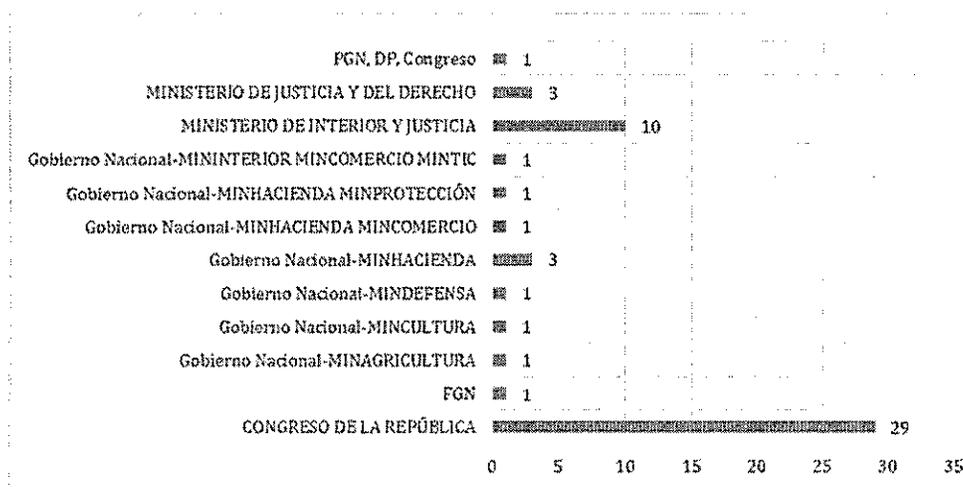
1. Situación general de la parte especial del código penal

La modificación del código penal ha sido un punto en la agenda de todas las legislaturas desde el 2001, año en que la nueva codificación penal entró en vigencia. El libro II del código penal, que contiene el catálogo de conductas punibles, ha sido reformado en cincuenta y tres (53) ocasiones por leyes ordinarias y actualmente 6 de estas reformas han sido declaradas inexecutable. Así mismo, el Gobierno Nacional lo ha modificado siete (7) veces a través de decretos, seis de ellos en el marco de estado de excepción.

Leyes ordinarias que modifican la parte especial del código penal

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
679	733	813	882	964	1028	1142	1200	1273	1393	1453	1520	1675	1719	1752	1773
	738		890	985	1032	1154	1220	1288	1426	1474	1542	1696	1709	1761	1774
	747			975	1098	1181	1236	1309		1482		1639		1762	1778
	759				1111		1257	1311		1445					
	777				1121			1326							
	788							1329							
								1336							
								1356							
								1357							
1	6	1	2	3	5	3	4	9	2	4	2	3	2	3	3
53															

En cuanto a los actores involucrados, las iniciativas de las reformas tienen origen en el Congreso de la República a través de iniciativas de partidos y coaliciones entre los mismos, el Gobierno Nacional y en instituciones diferentes a las pertenecientes a la rama legislativa y ejecutiva del poder público.



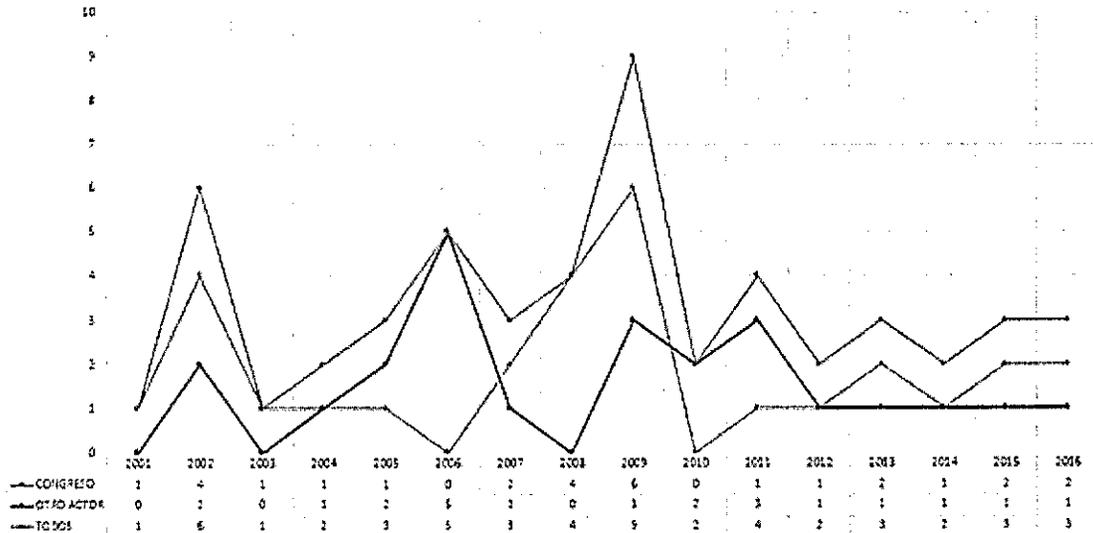
De acuerdo con la tabla anterior, de las cincuenta y tres (53) leyes que han modificado el libro II del Código Penal, veintinueve (29) han sido de iniciativa del Congreso de la República, mientras que veintidós (22) han sido promovidas por el Gobierno Nacional a través de sus diferentes Ministerios, dentro de los que se destacan, por el número de reformas introducidas, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Hacienda. En cuanto otros autores de este tipo de reformas, se registra la participación de la Fiscalía General de la Nación, con la Ley 890 de 2004, y el trabajo conjunto de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Congreso de la República, con la iniciativa legislativa que posteriormente desembocó en la Ley 1098 de 2006, que modificó las circunstancias de agravación punitiva de los delitos de lesiones personales (art. 119 CP).

Al considerar la forma en que se distribuyen las reformas penales durante los años siguientes a la entrada en vigencia de la ley 599 de 2000, es evidente que estas son un tema constante en la agenda de discusión legislativa. Por ejemplo, en el gráfico que viene a continuación se puede notar que no existe un año, desde el 2001 hasta el presente, en el que no se haya creado una nueva ley penal (línea amarilla).

Si se analiza el cúmulo de reformas por lustros, se tiene que en el periodo inicial (2000-2005) se presenta el primer pico de seis (6) reformas a solo dos años de entrada en vigencia del código penal⁶; en el segundo lustro (2006-2010) se registran dos picos de reformas, siendo el del 2009 el más significativo; en el tercer periodo (2011-2015) el punto máximo se registra al inicio de este, con cuatro (4) reformas ese año; finalmente, en el inicio de este nuevo lustro (2016), aunque no se pueden constatar picos de reformas, al cierre del primer semestre del año, ya se han creado tres (3) nuevas leyes penales.

Desarrollo de las reformas del código penal (2001-2016), comparando las iniciativas por actores

⁶ Es importante, además, llamar la atención de que, al año siguiente de la entrada en vigencia del nuevo código penal, este ya tenía su primera reforma con la ley 679 de 2001. Solo 80 leyes ordinarias separan a la ley 599 de 2000 de su primera reforma.



2. Endurecimiento punitivo y proporcionalidad de las penas

Como se pudo observar a lo largo de la revisión, en los dieciséis (16) años de vigencia de la ley 599 de 2000, los delitos y las penas allí establecidas han variado considerablemente. Las diversas transformaciones tienen principalmente dos tipos de manifestaciones: el endurecimiento punitivo y la ampliación del espectro de control penal. Por un lado, el progresivo endurecimiento punitivo se traduce en el aumento de la duración de las penas, tanto en su presentación abstracta -es decir, la fijación del mínimo y el máximo para cada uno de los delitos-, como en el momento de la ejecución de las sanciones penales concretas. Por otra parte, la ampliación del espectro del control penal está relacionado con la creación de nuevos tipos penales, la ampliación de nuevas hipótesis delictivas en los ya existentes, la inclusión de nuevos verbos rectores de la conducta y la creación de nuevas circunstancias específicas de agravación punitiva.

2.1. Duración máxima de la pena de prisión en el derecho penal colombiano

La duración máxima de la prisión sigue siendo uno de los debates que se presentan con mayor regularidad en torno al problema de cómo castigar efectivamente las infracciones que más preocupan a los miembros de la sociedad. En Colombia, a pesar de establecer reglas de duración máxima de las penas, se han presentado situaciones a través de las cuales los topes máximos de duración de las penas se han alterado, en especial la modificación al límite máximo de duración de la pena y la creación de penas que superan dicha restricción.

2.1.1. Modificación del límite máximo de la duración de las sanciones penales

En el país paulatinamente se han realizado modificaciones que aumentaron el límite máximo de la pena. Así, en el periodo de 1936-1979 (primera codificación penal creada

en el siglo XX) la duración máxima de las sanciones penales establecida en el Código Penal era de veinticuatro 24 años; posteriormente, en el periodo de 1980-1999 la duración de la pena mayor se amplió a treinta (30) años; más adelante, con la entrada en vigencia de la ley 599 de 2000 se aumentó el quantum a cuarenta (40) años; finalmente, con la ley 890 de 2004 se reforma el código penal y se fija una nueva regulación que para el día de hoy se mantiene vigente. De acuerdo con esta reforma, la duración máxima para los tipos penales es de cincuenta (50) años, exceptuando los casos de concurso de conductas, los cuales tienen un nuevo tope de sesenta (60) años. Lo anterior indica que en ochenta años la duración máxima de una sanción penal en Colombia se ha incrementado en ciento cincuenta por ciento (150%).

Si se contrasta la duración máxima de las sanciones penales en Colombia con la esperanza de vida que en promedio tiene la población en el país, se hace evidente la existencia de la posibilidad legal de la imposición de una sanción penal que supere la expectativa de vida y, por tanto, se constituya en una especie de prisión perpetua *de facto*. Si se considera que la pena de prisión puede ser impuesta a ciudadanos infractores mayores de edad⁷, con la reforma de 2004 la imposición de la pena máxima superaría la esperanza de vida promedio de la población. Esto se sucede cuando se condena a alguien que (i) haya cumplido recientemente su mayoría de edad, (ii) castigándolo además con la sanción de mayor duración. En este panorama un joven condenado podría vivir toda su vida e incluso morir en reclusión. Así se muestra en la tabla que viene a continuación:

Comparación de la esperanza de vida y la duración máxima de las sanciones penales en Colombia, 1960-2015

	1960	1980	2000	2004	2015
Esperanza de vida	56,72	65,48	70,99	72,02	73,95
Duración máxima sanción penal	24	30	40	60	60
Mayor de edad sancionado con pena máxima	45	48	58	78	78
Diferencia	11,72	17,48	12,99	-5,98	-4,05

2.1.2. Creación de penas que superan el límite máximo fijado para la duración de la prisión en Colombia

Otro fenómeno destacado que se relaciona con la duración de la pena de prisión en Colombia es el del establecimiento de sanciones que exceden el límite máximo vigente de cincuenta (50) años que se fijó desde el 2004, a través de la reforma de la Ley 890. Esta afirmación se puede constatar a través de la construcción de una escala de gravedad de la pena de prisión que permita graduar, de cero (0) a (10), las penas vigentes según su duración⁸; con este instrumento es posible establecer cuántas modalidades delictivas exceden el límite establecido en la parte general del código penal, en el artículo 37. Los resultados de su aplicación, sin discriminación por títulos, es la siguiente:

⁷ Antes de 1977 la mayoría de edad se adquiría a los 21 años. Luego de esa fecha y hasta la actualidad, esta se adquiere a los 18 años. Al respecto, ver la ley 27 de 1977.

⁸ El valor 10 corresponde a la pena máxima posible en cada uno de los momentos comparados: 40 años en el 2000 y 50 años en el 2016. El valor 0 indica, o que la modalidad delictiva no contempla pena de prisión, o que la pena máxima de prisión es menor o igual a tres (3) años -en el caso del 2000-, o menor o igual a cuatro coma cinco (4,5) años -en el caso del 2016. Mayor a 10, por último, indica la presencia en el título de modalidades delictivas castigadas con pena de prisión por encima de los 50 años.

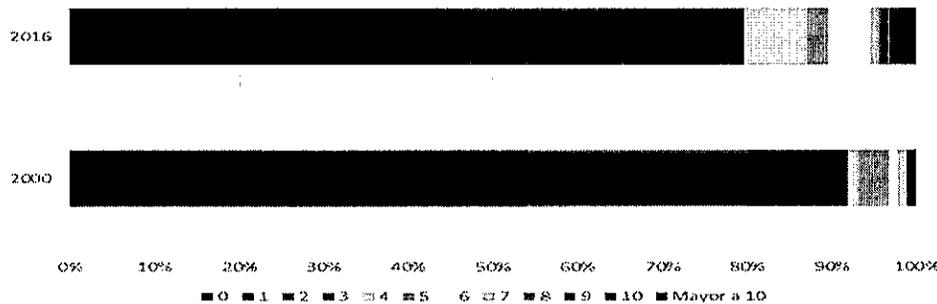
Bogotá D.C., Colombia

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

Distribución del catálogo de modalidades delictiva, según escala de gravedad 2000-2016

ESCALA DE GRAVEDAD	2000	2016
Mayor a 10	1	5
10	4	6
9	0	9
8	0	8
7	5	6
6	5	32
5	17	15
4	6	47
3	56	90
2	122	142
1	149	158
0	106 ⁹	113
TOTAL	471	631

Composición del catálogo de tipos penales de acuerdo a la escala de gravedad



De acuerdo con lo anterior, el libro II del Código Penal en el 2000 se componía en su gran mayoría, aproximadamente un 80%, de tipos penales con sanciones cuyos valores oscilaban entre cero (0) y dos (2) en la escala de gravedad, lo que implicaba delitos cuya pena principal era exclusivamente de multa o de prisión hasta los once (11) años. El 20% restante, que arranca desde el valor tres (3) en la escala de gravedad, se componía de delitos que cuya pena de prisión era de hasta doce (12) años en adelante. Pero a pesar de que la punición general era menor, para el 2000 ya se presentaba un caso de una pena que excedía el límite máximo de los cuarenta (40) años; esto sucedía con la sanción penal prevista para el secuestro extorsivo agravado (art. 170 CP), donde la pena podía ascender hasta cuarenta y dos (42) años cuando el límite máximo permitido originalmente en el código era de cuarenta (40) años.

Por su parte, la situación en el 2016 muestra que el 80% del catálogo de delitos está compuesto de tipos penales que tienen valores en la escala de gravedad entre cero (0) y tres (3), lo que incluye sanciones penales desde la multa como única pena principal hasta la pena de prisión de diecinueve coma cinco años (19,5) años. Sin embargo, lo más significativo es que en la actualidad, a diferencia del 2000, la escala registra tipos penales

⁹ 266 registros. De esos, en el 2000 existían 106. La diferencia de 160 se explica porque ese es el número de nuevas modalidades delictivas que sean creado luego de la creación de la ley 599 de 2000.

con valores de ocho (8) y nueve (9) en la escala y además, como se puede observar, existe un número mayor de tipos con valores superiores a diez (10).

Ahora, respecto a los tipos que exceden el máximo valor -los superiores a diez en la escala- se podría pensar que su aparición obedece a dos fenómenos bastante diferenciados que ocurren en las reformas de la legislación penal colombiana. El primero es la creación directa de tipos penales que desconocen el tope máximo de duración establecido en el artículo 37 CP. El segundo se relaciona con creaciones o modificaciones de tipos básicos o autónomos que, al ser combinados con circunstancias de agravación punitivas, crean modalidades delictivas sancionadas con penas superiores a los cincuenta (50) años.

En cuanto a las creaciones directas de tipos penales con penas superiores a los cincuenta (50) años, el único caso que se registra en la actualidad se presentó con ocasión de la reforma penal realizada por la ley 1453 de 2011.

En cuanto los casos en que los legisladores han realizado modificaciones o creado nuevas modalidades delictivas que luego al ser combinadas con las circunstancias de agravación punitivas, crean situaciones que, indirectamente, fijan penas por encima de los topes máximos permitidos, los resultados son más variados en el ordenamiento penal y el primero se presentó de manera temprana, en la redacción original de la ley 599 de 2000. Los más significativos son los casos de las lesiones personales y el lavado de activos.

3. Estructuras alteradas por el endurecimiento punitivo

3.1. Sistemática de los bienes jurídicos

En las primeras páginas de la exposición de motivos de la ley 599 de 2000 se encuentran dos ideas relevantes en torno a la manera en que se organizó el libro II del código penal. En primer lugar, la nueva codificación al comenzar el siglo XXI cambió la forma en que se presentaban los bienes jurídicos protegidos a través del derecho penal, dado que "el derecho a la vida pasa a ser el bien jurídico protegido más importante"¹⁰. Ello implicó que la organización del catálogo de conductas punibles comenzara listando las relacionadas con la protección a la vida e integridad personal (I) y para concluir con las relacionadas con la protección del régimen constitucional y legal (XVIII).

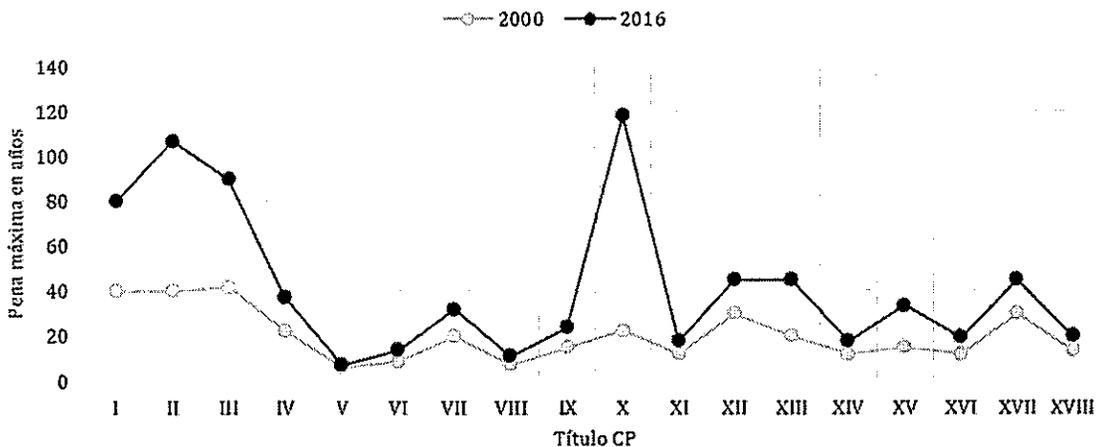
Como concepto dentro de la política criminal, los bienes jurídicos son relaciones sociales que se valoran hasta cierto grado que para estas se selecciona una de las intervenciones más serias que realiza un Estado democrático sobre los ciudadanos, con lo cual la intensidad de esta intervención, que en este caso no es nada más que la pena, especialmente la privativa de la libertad, debe estar relacionada con la intensidad de la valoración de la relación social que llega ser un bien jurídico protegido a través del derecho penal.

¹⁰ FISCALÍA General de la Nación (1998). *Proyecto de ley por la cual se expide el código penal*. Bogotá: Imprenta Nacional, p. 9.

El código penal del 2000 traduce la regla anterior en la sistematización de los tipos, por ello en el primer título, que consagra la protección a la vida y a la integridad personal (I), se encuentra el delito con la sanción más alta admitida, dado su grado de desvalor. Esto indica que por encima esta pena no puede haber otra mayor, pues ello implicaría una modificación en la jerarquización de los bienes jurídicos protegidos.

Planteado desde este punto de vista, en la sistemática de los bienes jurídicos subyace un criterio de proporcionalidad según el cual, fijada la pena máxima para el delito que encierra el mayor desvalor, ningún otro delito puede superarla, a riesgo de alterar la jerarquía de valores protegidos a través del derecho penal. En el año 2000, exceptuando el ligero exceso punitivo que registraba el secuestro extorsivo agravado -corregido en el 2002-, el delito que registraba la mayor sanción de privación de la libertad estaba ubicado en el primer artículo, del primer capítulo, del primer título de la parte especial del código penal. El genocidio (art. 101 CP), el mayor crimen contra el género humano, había sido codificado en la nueva legislación penal doméstica con la pena máxima admitida hasta el momento, esto es cuarenta (40) años. Con la misma intensidad en la reacción punitiva se registraban algunos delitos especialmente graves, ubicados en los tres primeros títulos, relacionados con la protección de la vida, la libertad y las personas y bienes protegidos por el DIH, como era el caso del homicidio agravado (art. 104 CP), el homicidio en persona protegida (art. 135 CP) y la toma de rehenes (art. 148 CP)¹¹.

Composición de los títulos CP, de acuerdo con las penas máximas



Si se admite que en la protección al orden económico social (X) existe la posibilidad legal de la descripción de una pena máxima superior a los cien (100) años en algunos casos agravados de lavado de activos, esta se posiciona como la sanción más grave de código y el título X del código penal como el de mayor jerarquía.

¹¹ Vale anotar que todos estos delitos especialmente graves tenían establecido, para la determinación e individualización judicial de la pena (art. 61 CP), un ámbito de movilidad de diez (10) años, a excepción del homicidio agravado, que tenía establecido uno de quince (15) años.

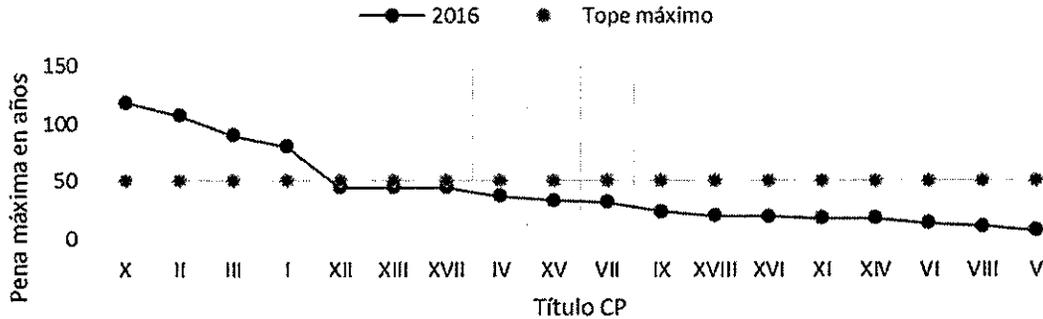
Es importante notar, además, que son muy pocos los casos en los que solamente se conserva como aumento punitivo el realizado en el 2004, por la ley 890. Si se tiene en cuenta que la fórmula de aumento en la pena máxima consistía en un incremento del cincuenta por ciento (50%), solo en los casos de los títulos XI, XII, XIV, XVII y XVIII se registra para el 2016 un incremento en ese porcentaje. En la mayoría de los restantes, el aumento punitivo en la pena máximo es mayor al valor indicado en el 2004, hasta llegar a la situación que se registra en el caso de la protección al orden económico social (X) en el que, aunque sea una modificación indirecta, la pena máxima aumentó 425,32%, respecto de la fijada en el 2000.

La forma de las penas máximas en el 2000 (línea amarilla) muestra, además, que en el tope máximo se posicionaban los tres primeros títulos, que se corresponden con la protección a la vida (I), la libertad (III) y las personas y bienes protegidos por el DIH (III); luego de ello, se presentaban cuatro (4) picos, que en ningún caso superaban los treinta (30) años de duración de la pena máxima, como es el caso de las protecciones al patrimonio económico (VII), con veinte (20) años; al orden económico social (X), con veintidós punto coma años (22,5); a la seguridad pública (XII), con treinta (30) años; y, finalmente, a la existencia y seguridad del estado (XVII), también con treinta (30) años.

Dada la situación anterior, la cuestión que emerge inmediatamente es cómo estarían jerarquizados los bienes jurídicos, desde la perspectiva de la mayor intensidad de protección penal, a partir de la duración máxima de la prisión. Para ello, en el gráfico siguiente, se presenta el tipo de organización que tendría la parte especial del código penal si se ordena, de mayor a menor, los títulos, atendiendo al criterio de duración máxima de la pena de prisión. Así, antes de la protección a la vida (I), ubicada en cuarto lugar, se posicionan, la protección al orden económico social (X), a las personas y bienes protegidos por el DIH (II) y a la libertad personal (III). Luego de estas cuatro (4) posiciones, todas ellas por encima del tope permitido de cincuenta (50) años (línea gris)¹², se destacan tres (3) títulos que contienen protecciones penales a los bienes jurídicos colectivos de la seguridad pública (XII), salud pública (XIII) y seguridad del estado (XVII).

Ordenación de los títulos CP, de acuerdo con la duración de la pena máxima establecida en cada uno de estos, 2016

¹² Es importante recordar que, en el caso de la protección a la vida (I), la pena máxima registrada no es la del delito de genocidio, sino la de una modalidad agravada de lesiones personales con agentes químicos. Ver *supra*, sección 3.1.2.2.2 de la segunda parte.



Con esto es posible sostener, desde el punto de vista de los aumentos punitivos, que en los poco más de quince (15) años de vigencia del actual código penal, hay una alteración en los grados de protección penal de los bienes jurídicos. Esta situación se presenta principalmente a incrementos desproporcionados, los cuales en algunas ocasiones no son previstos de manera consciente y mucho menos deliberativa, teniendo en cuenta todas las conexiones que este tipo de decisiones tienen en el sistema penal considerado en su conjunto.

3.2. Aumentos irreflexivos

Otra manera de captar la intensidad de los aumentos de las penas en el código penal colombiano se basa en determinar qué porcentajes de aumento se registran en el conjunto de tipos penales que lo conforman.

3.2.1. Porcentajes de aumento en el mínimo de las penas

Una de las decisiones que se adoptaron en el marco de la implementación del sistema acusatorio en Colombia fue, como ya se ha mencionado, el aumento generalizado de las penas, que incrementó en 33% en el mínimo y en 50% en el máximo. En la medida en que esta experiencia de aumentos punitivos, no solo fue generalizada, sino también única, estos dos valores se pueden tomar como un criterio para considerar los porcentajes de aumento que registran las penas en Colombia. En el caso de las penas mínimas, las primeras diez (10) posiciones de los mayores aumentos se ubican muy por encima del registro del treinta y tres por ciento (33%):

Tabla número 40. Mayores porcentajes de aumento en las penas mínimas, 2000-2016

Modalidad delictiva	Título	Artículo	Min. 2000	Máx. 2000	Min. 2016	Máx. 2016	% Aumento
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones (inc. 3)	XII	365	2	8	18	24	800%
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones (inc.1)	XII	365	1	4	9	12	800%
Favorecimiento y facilitación del contrabando, inc. 2	X	320	1	5	6	10	500%

Soborno	XVI	444	1	5	6	12	500%
Circunstancias de agravación punitiva para Inducción a la prostitución	IV	216	3	6	13,33	33	413%
Inducción a la prostitución	IV	213	2	4	10	22	400%
Captación masiva y habitual de dineros, inc. 1	X	316	2	6	10	20	400%
Utilización ilícita de redes de comunicaciones, inc. 2	III	197	1,30	4,50	6	12	362%
Contaminación de aguas, inc. 3	XIII	371	1,30	7,50	5,33	15	310%
Violencia intrafamiliar, inc. 2	VI	229	1,50	5,25	6	14	300%
Amenazas, inc.2	XII	347	1	5,30	4	10,67	300%

Como se puede ver en la tabla anterior, de los diez (10) primeros delitos que registran los mayores aumentos en la pena mínima, cinco (5) de ellos están asociados a la protección de la seguridad pública (XII) y al orden económico social (X). Entre estos es importante destacar la posición del delito de porte de armas (art. 365), que registra dos modalidades en las que el aumento de la pena mínima es del 800%, lo que hace que actualmente las penas mínimas de las dos modalidades delictivas en el 2016 sean superiores a las penas máximas establecidas en el 2000.

Esta situación resulta bastante preocupante, porque es uno de los delitos con mayores registros de encarcelamiento de ciudadanos. De este modo, no solo hay un número significativo de personas privadas de la libertad, sino que además, en relación con el 2000, estas personas duran más en prisión.

También es preciso notar que, de las modalidades listadas en la tabla anterior, la nueva pena mínima de estas es igual o mayor a cuatro (4) años en el 2016. Esto indica que en el nuevo escenario todas estas modalidades delictivas cumplen con el segundo requisito para la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario, mientras que en el anterior, en el 2000, esta medida cautelar no procedía para ninguno de los casos de la lista mencionada¹³.

De las cuatrocientas setenta y un (471) modalidades delictivas identificadas en el código penal en el año 2000, solo ciento tres (103) de estas contemplaban una pena mínima mayor o igual a cuatro (4) años, lo que significa que sólo el 21,8% cumplía con el requisito procesal para la procedencia de la detención preventiva. La situación, por su parte, en el 2016 es que de las seiscientas treinta y un (631) modalidades delictivas identificadas en esta oportunidad, trescientos noventa (390) tienen establecida una pena mínima mayor o igual a cuatro (4) años, es decir un 61,8%.

Del mismo modo, si se revisa el porcentaje de aumento en el mínimo de la pena, del conjunto de trescientos noventa (390) modalidades delictivas que cumplen el requisito para la detención preventiva en la actualidad, ciento cincuenta y una (151) de estas

¹³ El primer requisito para la procedencia de la detención preventiva en la ley 600 de 2000, artículo 357, es que el "delito tenga prevista pena de prisión cuyo mínimo sea o exceda de cuatro (4) años". Este requisito de tiempo no varió con el paso al sistema acusatorio, ley 906 de 2004, mientras que todas las penas mínimas del código penal sí aumentaron en una tercera parte.

registran un porcentaje de aumento punitivo igual a 33%, lo que quiere indicar que, para el segundo semestre de 2016, de las modalidades identificadas que tienen una pena mínima mayor o igual a 4 años, el 38,71% conserva el aumento punitivo establecido en el 2004, que ordenaba incrementar las penas mínimas en una tercera parte. El 61,29% restante registra incrementos mayores a este valor, siendo el 800% el tope máximo identificado.

De otra parte, si se revisa la procedencia de la detención preventiva en la actualidad en cada uno de los títulos de la parte especial del código penal, existen protecciones penales que cubren casi en su totalidad el catálogo de delitos con detención preventiva. Por ejemplo, en la protección de las personas y bienes protegidos por el DIH (II), el porcentaje de procedencia de la medida de aseguramiento es de 97.62%, lo que indica que sólo una (1) de las cuarenta y dos (42) modalidades que se registran en este caso tiene una pena mínima menor de cuatro (4) años. De la misma manera, la protección de la información y de los datos (VIII-bis), establecida con posterioridad al 2004, solo contempla una pena menor de cuatro (4) años en un catálogo de diecinueve (19) modalidades delictivas, lo que indica un porcentaje de 94.74% de procedencia de la medida de aseguramiento.

Procedencia de la detención preventiva discriminada por títulos del código penal, 2016

Título	Menor a 4 años	Mayor o igual a 4 años (incremento...)		Total modalidades	% de procedencia de la detención preventiva
		Igual a 33%	Mayor a 33%		
I	35	10	24	69	49,28
II	1	28	13	42	97,62
III	26	14	14	54	51,85
IV	4	1	30	35	88,57
V	4	0	0	4	0,00
VI	11	0	2	13	15,38
VII	27	3	18	48	43,75
VII-A	2	0	0	2	0,00
VII-BIS	1	18	0	19	94,74
VIII	2	0	2	4	50,00
IX	14	10	4	28	50,00
X	28	9	32	69	59,42
XI	4	1	15	20	80,00
XI-A	2	0	0	2	0,00
XII	21	20	15	56	62,50
XIII	6	21	17	44	86,36
XIV	3	6	10	19	84,21
XV	28	14	9	51	45,10
XVI	12	4	15	31	61,29
XVII	4	8	1	13	69,23
XVIII	6	2	0	8	25,00

Si se consideran los datos presentados en la tabla anterior, es posible sostener que en la cultura punitiva del país se ha instalado en el sentido común una impresión según la cual una sanción penal que no contemple una pena mínima menor o igual a cuatro (4) años de prisión, no es una sanción efectiva -desde el punto de vista de la seguridad ciudadana- y justa -desde una perspectiva predominantemente retributiva de la pena-, porque no permite que a los procesados les sea impuesta la medida de aseguramiento privativa de la libertad, en especial su variante ejecutada en los establecimientos carcelarios, lo contrario se transforma en la idea de lo "excarcelable".

Con todo lo anterior, los aumentos punitivos relacionados con las penas mínimas, además de registrar porcentajes con valores altos, ha cambiado en tan solo 15 años la composición del conjunto de conductas punibles dentro de las cuales procede la medida cautelar de detención preventiva; mientras que en el 2000 ésta procedía aproximadamente para el 22% de las modalidades previstas, en el 2016, la figura procede para el 61.8%.

Además, las modificaciones hechas por el legislador en las penas mínimas de algunos delitos, sin tener en cuenta la fórmula del agravante, generó una situación que sin duda afecta la seguridad y la certeza necesarias en la legislación penal. La Corte Constitucional así lo reconoció y exhortó al Congreso de la República para que solucionara la incoherencia, lo cual hasta ahora no ha sucedido.

4. Análisis de los delitos de alto impacto penitenciario

Este ejercicio tiene el propósito de señalar cómo las reformas al catálogo de delitos configuran dos resultados diferentes desde el punto de vista de la configuración de la población penitenciaria en el país, y, también con ello, de la configuración de la selectividad del sistema penal. Las reformas penales que se han analizado muestran, entonces, que determinadas manifestaciones del endurecimiento punitivo en el país se relacionan con decisiones político-criminales que utilizan el derecho penal como una herramienta expresiva y simbólica, como es el caso de los aumentos punitivos que superan el límite de los 50 años en el valor máximo de la pena de prisión, así como los aumentos punitivos en los valores mínimos de las penas con el objetivo principal -y en ocasiones, único- de fijarlo en 4 años, con el fin de que proceda la detención preventiva en estos casos¹⁴.

Pero, además, si se considera la composición de la población privada de la libertad en los establecimientos penitenciarios en relación con las modalidades delictivas involucradas, las reformas penales recientes, no solamente han endurecido las condiciones de ejecución de la prisión, sino también ampliado la duración de las condenas efectivas de los condenados que efectivamente cumplen su sanción privados de la libertad.

Esto, de entrada, sería la consecuencia más obvia de un panorama en que las penas del código penal aumentan de manera constante. Sin embargo, la situación cobra mayor relevancia cuando se considera la posición privilegiada de la prisión como sanción penal, así como la diferencia que existe entre el catálogo "abstracto" de conductas punibles en el código penal y el catálogo de las mismas por las cuales los ciudadanos en Colombia son condenados y privados de la libertad en los establecimientos penitenciarios.

¹⁴ Algunos ejemplos en los que la motivación directa del incremento punitivo es la procedencia de la detención preventiva, son los siguientes: reforma al hurto calificado (art. 240 CP), realizada por la ley 813 de 2003; al porte y tráfico de armas (art. 365 CP), realizada por la ley 1142 de 2007; a varios delitos relacionado con drogas (XII), realizada por la ley 1220 de 2008; a los delitos contra los mecanismos de participación democrática (XIV), realizada por la ley 1142 de 2007; a la receptación (art. 447), realizada por la ley 1142 de 2007; a la utilización ilícita de redes de comunicaciones (art. 197), realizada por la ley 1453 de 2011; y, finalmente, la modificación realizada al abuso de la función pública (art. 428), realizada por la ley 1453 de 2011.

4.1. Población condenada y privada de la libertad por un solo delito

El análisis propuesto está dividido en dos partes. En la presente sección se presentan los resultados en relación con la población condenada y privada de la libertad que lo ha sido por un solo delito, y en la siguiente la población que ha sido condenada por un número plural de los mismos. De la información disponible se seleccionó una muestra de datos de la población privada de la libertad que permitiera tener una aproximación, una especie de fotografía, de la realidad de la ejecución de la pena de prisión en los establecimientos. De este modo, a partir de una información extraída del SISIPPEC, se conformó un conjunto de datos con dos condiciones generales: ciudadanos condenados por solamente un (1) delito, que están reclusos en los establecimientos penitenciarios del orden nacional (ERON).

Composición de la población privada de la libertad o controlada por mecanismos electrónicos, con corte a abril de 2016

	CONDENADOS	SINDICADOS
Control electrónico	536	119
Detención domiciliaria	1414	16843
Espera traslado	113	154
Intramuros	53944	24626
Prisión domiciliaria	18692	41
Vigilancia electrónica	2272	898

Con las condiciones señaladas se encontraban 53.944 (dato de condenados en intramuros según la tabla número 44) ciudadanos distribuidos en 130 modalidades delictivas. De este conjunto, 52.375 ciudadanos están condenados por 21 modalidades delictivas, lo que quiere decir que el 97, 407% de la muestra se distribuye en 21 modalidades, mientras que el 2,6% restante -1569 ciudadanos- se distribuye en 109 modalidades delictivas.

La composición, de acuerdo con la modalidad delictiva, ordenada de mayor a menor, es la siguiente:

Distribución de la población condenada y privada de la libertad según modalidad delictiva

MODALIDAD DELICTIVA	REGISTROS
Tráfico de estupefacientes	14021
Hurto	9908
Homicidio	8208
Tráfico de armas	5815
Actos sexuales con menor de 14 años	2953
Acceso carnal abusivo con menor de 14 años	2076
Concierto para delinquir	1796
Extorsión	1653
Acceso carnal violento	1293
Tráfico de armas de uso privativo	955
Violencia intrafamiliar	941
secuestro extorsivo	784
Rebelión	348
Receptación	330
Inasistencia alimentaria	275
Acceso carnal o acto sexual abusivos con incapaz de resistir	256
Secuestro simple	222
Tráfico de sustancias para el procesamiento de narcóticos	165

Lesiones personales	152
Fuga de presos	133
Acceso carnal o acto sexual con persona puesta en incapacidad de resistir	91
Otras modalidades (109)	1569
Total registros	53944

4.2. Población condenada y privada de la libertad por un número plural de delitos

Para completar el panorama se presentan algunos rasgos de la composición de la población condenada y privada de la libertad por más de un delito. La información consultada muestra 115.994 registros de condenas en intramuros. Si se distribuye este conjunto de acuerdo con la frecuencia del número de delitos que registran el mismo número de interno, se tienen 53.944 ciudadanos condenados por un solo delito -los analizados en la sección anterior- y 25.362 ciudadanos condenados y privados de la libertad en establecimientos penitenciarios por dos o más delitos. Al sumar los delitos que componen las condenas del anterior grupo de personas, el conjunto se compone de 61.998 delitos.

Frecuencia del número de delitos que componen los concursos

# delitos que componen el concurso	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Población	53944	17715	5455	1448	452	152	63	27	19
# delitos que componen el concurso	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Población	5	3	6	4	5	1	2	3	2

En la tabla anterior se muestra la frecuencia del número de delitos que componen el concurso de conductas. Esta frecuencia muestra que la composición de la población condenada y privada de la libertad en establecimientos penitenciarios es descendente, de acuerdo con el número de delitos involucrados en la condena. Así, las condenas por un número plural de delitos con mayor registro están compuestas por dos conductas punibles y a partir de ahí desciende hasta la combinación de 15 delitos, que registra una persona condena. Las combinaciones de 16, 17 y 18 delitos, no registra el mismo comportamiento, pero su participación en el conjunto es mínima, de cuatro personas en total.

A propósito del listado de los 21 delitos de mayor impacto penitenciario, en la tabla que viene a continuación se muestra la composición de los concursos por los cuales están condenados y privados de la libertad los 25362 ciudadanos registrados. En este se puede ver si el concurso estuvo compuesto exclusivamente de este tipo de delitos y, así mismo, el número de delitos por fuera de ese listado que componen el concurso.

Combinaciones en las condenas, según la modalidad, se encuentren o no entre las 21 modalidades de impacto penitenciario

		Modalidades delictivas diferentes a las 21 de mayor alto impacto														
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	TOTAL
21 Modalidades delictivas de mayor impacto penitenciario	0	0	0	279	100	35	17	5	2	0	0	0	0	0	0	438
	1	0	2880	334	72	33	10	4	2	1	0	0	0	0	0	3336
	2	14556	1388	216	36	10	5	3	2	0	0	1	0	0	0	16217
	3	3633	444	107	14	6	2	1	1	0	0	1	0	0	0	4209
	4	681	142	52	18	3	3	0	1	0	2	1	0	0	0	903
	5	117	40	16	5	9	0	1	1	0	0	1	1	1	1	193

Bogotá D.C., Colombia

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

6	21	9	11	1	2	0	2	0	1	0	0	0	0	0	47
7	3	0	1	1	1	2	1	1	0	1	2	1	0	0	14
8	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3
10	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Personas condenadas y privadas de la libertad por concursos de conductas punibles															25362

Así, la mayor combinación compuesta exclusivamente de modalidades delictivas de mayor impacto penitenciario es de 10, que registra 1 persona condenada. Del mismo modo, se registran 14556 condenados por dos delitos de mayor impacto penitenciario, situación en la que se registra con mayor frecuencia la combinación del porte de armas en concurso con homicidio (ver tabla número 52). De otra parte, la combinación de dos delitos es la que registra un mayor número de condenados compuesta solamente por delitos que no están en la lista de los de mayor impacto penitenciario, con 279 ciudadanos.

5. Conclusiones y recomendaciones de la revisión

Los siguientes son los criterios principales que se derivan del trabajo:

- a) Siendo múltiples los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal y múltiples las formas de lesión o puesta en peligro de dichos bienes, el principio de proporcionalidad supone la determinación de un amplio espectro de respuestas a las conductas punibles. Esto quiere decir que la pena de prisión, dada su gravedad y la cantidad de derechos que afecta, no puede ser la única ni la principal respuesta a los comportamientos delictivos. En materia de la calidad de la pena, la prisión debe acompañarse de respuestas punitivas tales como la multa y otras sanciones de contenido económico; los arrestos de fin de semana; la suspensión de la sentencia a prueba; la amonestación; los mecanismos de justicia restaurativa; la publicación de la sentencia; el trabajo en colonias agrícolas o industriales e, incluso, el perdón judicial¹⁵.
- b) En razón de la naturaleza de los distintos bienes jurídicos protegidos por el derecho penal, el legislador debería establecer una relación jerárquica de los mismos, de acuerdo con los principios constitucionales y la necesidad de protección de tales bienes, con el fin de que las violaciones a los valores supremos de la comunidad sean castigados con las penas más drásticas, reservando para los de menor importancia las sanciones que menos afecten los derechos de los infractores y que en mayor medida permitan la restauración del derecho vulnerado. En este sentido, la categoría más alta debe corresponder a los delitos contra la humanidad o delitos que configuran los crímenes más graves de acuerdo con el derecho internacional, en tanto resulta afectado por comportamientos que atentan contra la humanidad en su conjunto (genocidio y crímenes de lesa humanidad), seguida por el derecho a la vida individual y éste por el derecho a la libertad personal y a la seguridad personal.

¹⁵ La autoridad judicial, teniendo a su disposición una variedad de medidas no privativas de libertad, debiera tomar en cuenta en el proceso de resolución, la necesidad de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, quien debiera ser consultado cuando corresponda (Reglas mínimas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, Artículo 8.1)

- c) Es recomendable, para aplicar adecuadamente el principio de proporcionalidad, que se establezcan penas de diferente calidad y duración para las conductas que afecten derechos personalísimos y para los que lesionen o pongan en peligro bienes colectivos y para aquellos que se refieren a bienes jurídicos relacionados con la conformación de la sociedad. Es decir, que en lugar de una sola escala de gravedad de las penas, el Estado establezca tres distintas escalas. La primera, orientada a la punibilidad de los comportamientos que afecten derechos personalísimos de los habitantes; la segunda, relativa a la protección de los derechos colectivos, y la tercera para castigar a quienes atenten contra la organización democrática del Estado.
- d) Si bien el legislador debe tomar en cuenta los intereses generales, toda norma penal que se proponga expedir debe fundamentarse en razones adecuadas y evidencia empírica, de forma tal que se controlen los excesos fundamentados en el populismo punitivo. Dicho de otro modo, que las penas deben ser asignadas teniendo en cuenta no solamente el daño causado con el delito, sino la función que se persigue que cumpla la sanción penal y la forma como el Estado puede desarrollar la ejecución de la pena acorde con dicha finalidad. Una pena que persigue simplemente brindar respuestas simbólicas a los comportamientos delictivos es una pena injusta y desproporcionada.
- e) La evidencia empírica tiene que estar relacionada con la capacidad del Estado para imponer y ejecutar la sanción asignada, pero también con los casos que la pena puede resolver y la incidencia que puede tener en la desocialización del autor de un hecho punible y en los demás miembros de su grupo familiar.
- f) Las penas privativas de la libertad deben consultar tanto la edad de responsabilidad penal (18 años en Colombia) como la expectativa de vida al nacer, para correlacionarlas con la duración de las sanciones y la expectativa de resocialización que tienen tanto la sociedad como los autores de los hechos delictivos. Según este criterio, las penas no pueden ser de tal duración que eliminen cualquier posibilidad concreta de reinserción social y se conviertan en penas a perpetuidad, prohibidas por la Constitución Política. Una pena exageradamente larga, así como una pena de muy corta duración, resulta incompatible con un sistema progresivo resocializador. La primera, porque hace perder significado al tratamiento penitenciario al quitar al reo cualquier posibilidad de regresar a vivir en sociedad; la segunda, porque un tiempo muy corto de intervención puede significar que no se aplique tratamiento alguno o, al menos, no el adecuado.
- f.1. Teniendo en cuenta que la expectativa de vida en Colombia es de poco más de 74 años, y que la edad mínima de responsabilidad penal es de 18 años, es evidente que una pena de 60 años supera cualquier esperanza de reinserción social. El tope de la pena privativa de la libertad es muy difícil de establecer, pero, en todo caso, resulta más racional acudir a los límites máximos que por regla general se imponen en los países del mundo. Para este efecto, bien podría consultarse el máximo de penas previsto en las legislaciones extranjeras que, en promedio, se fija en veintinueve (29) años, de forma tal que una pena máxima de treinta (30)

Bogotá D.C., Colombia

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

años puede responder a estos criterios de gravedad, según se asume, también, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

- f.2. Para las infracciones más graves o excepcionalmente graves se puede considerar la asignación de penas superiores, en cuyo caso deben regularse criterios tanto de la excepcionalidad –que no se pueda imponer a todo tipo de conductas- como condiciones para que pueda ser interrumpida la sanción al cumplimiento del proceso de reinserción social o al momento que coincida con la ejecución de la máxima pena privativa de la libertad para la mayoría de las conductas punibles.
- g) Para conservar sistemáticamente los criterios de proporcionalidad de las penas, las normas de este carácter deben ser siempre examinadas como una reforma al contenido del Código Penal, de manera que se pueda confrontar el conjunto de las sanciones asignadas en él con las nuevas penas propuestas, a fin de que se observen los mismos criterios y no se pierda la sistematicidad de las sanciones.
- h) En toda reforma penal que se emprenda es necesario observar los límites abstractos de duración de la pena, con el fin de que resulte imposible al legislador la asignación de una pena que los supere, ya como consecuencia de la determinación general de la pena, ya como resultado de la aplicación de circunstancias agravantes que lleven a superar tales límites.
- i) Las penas deben responder a un fin determinado y, en consecuencia, su asignación debe hacerse en función de dicho fin y de la capacidad del Estado para administrarla. En nuestro país, ese fin está principalmente relacionado con la reinserción social y, por ello, las sanciones penales deben adecuarse a las acciones que el Estado puede efectivamente cumplir para este fin.
- j) A pesar de los discutibles efectos que tiene la pena en tanto fin preventivo general negativo, parece indispensable que el legislador colombiano determine criterios para la asignación de la calidad y la cantidad de la pena en relación con estos efectos. Eso significa que la proporcionalidad de las sanciones debe consultar la efectiva posibilidad de que las penas sean impuestas en los casos previstos en la ley, y la realidad de la ejecución de la sanción para que sea el efectivo cumplimiento de ella el que guíe la prevención general. De otra manera, las penas serán meramente simbólicas y terminarán deslegitimando el poder estatal y su capacidad para controlar los fenómenos delictivos.
- k) Siendo la proporcionalidad un mandato dirigido tanto a legisladores como a jueces, resulta importante que en el sistema jurídico penal se amplíe la discrecionalidad de los funcionarios judiciales en la determinación de la clase y cantidad de las penas, de forma que puedan seleccionar medidas alternativas a la privación de la libertad no solo respecto de personas que son condenadas por primera vez, sino también en general en el ejercicio de su función de dictar sentencia acorde con las circunstancias particulares en las que se cometió el delito, las condiciones del autor y de la víctima, y las capacidades del Estado para hacer cumplir la sentencia impuesta.

- I) Como un mecanismo necesario para determinar los criterios de proporcionalidad de las penas en Colombia, resulta necesario la revisión de todos los tipos penales descritos en el ordenamiento jurídico, a fin de eliminar las incoherencias que se presentan con la actual asignación de las sanciones, y racionalizar las penas frente a los bienes jurídicos que persiguen proteger.

3. Mencione la estructura de la política pública de concientización ciudadana, con vocación de permanencia, sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad. Teniendo en cuenta la anterior pregunta sírvase mencionar los actores tenidos en cuenta en la etapa de la formulación y los principales impactos que ha tenido la misma.

En cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015 el Ministerio de Justicia ha iniciado la estructuración de una estrategia permanente de comunicación con vocación de política pública.

La campaña de comunicación parte de la existencia de tres problemáticas de fondo que han contribuido a incrementar la crisis carcelaria de la siguiente forma:

- (i) Los jueces penales con función de control de garantías han habilitado la procedencia de la detención preventiva de manera excesiva. Esto como consecuencia de la presión de los medios de comunicación, el miedo de los funcionarios a que sus decisiones puedan desencadenar una eventual judicialización penal o sanción disciplinaria en su contra, bajo el entendido de que todos los delitos son graves, y por ende, sus agentes son merecedores de la medida de aseguramiento.
- (ii) La sobre exposición mediática de los fallos judiciales que cuestiona la aplicación de medidas distintas a la detención preventiva o privación de la libertad, como consecuencia de la falta de credibilidad en los mecanismos distintos a la privación de la libertad, pese a que no existe evidencia empírica que demuestre que la privación de la libertad signifique una mayor eficiencia de control.
- (iii) Un desconocimiento general sobre el derecho penal en específico, y de la política criminal en general, y su aplicación en diversas situaciones, así como su finalidad, debido a la falta de información o la falta de interés.

El objetivo es que esta iniciativa apunte a informar y generar conciencia ciudadana sobre qué es y para qué sirve el derecho penal en el marco de la política criminal acorde con los derechos humanos, cuáles son sus fundamentos, lineamientos y estrategias y en qué consisten las medidas privativas de la libertad. De igual forma se buscará que por medio de ella se puedan dar a conocer y promover mecanismos sancionatorios distintos a la cárcel, se reconozcan las acciones de resocialización y de rehabilitación social que las personas privadas de la libertad realizan para reintegrarse una vez cumplan la pena y en la cual se visibilicen los derechos de la población que habita en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Bogotá D.C., Colombia

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

La idea es que esta campaña tenga vocación de permanencia y sea implementada desde la cartera de Justicia, pero que sea acogida vía sinergia por las entidades y autoridades públicas del Gobierno Nacional y la Rama Judicial.

La estrategia de comunicación prevé, entre otras las siguientes acciones:

- (i) El desarrollo de iniciativas promocionales (por medio de audiovisuales, comerciales de radio, pauta en impresos y publicidad web);
- (ii) Estrategias informativas y pedagógicas (por medio de talleres, foros y entrega de material);
- (iii) Dinámicas de concientización de grupos y líderes de opinión (por medio de la creación de grupos de trabajo, relaciones públicas, flashmobs, videos e infografías informativas);
- (iv) La promoción de material para sensibilización (historias de vida de población privada de la libertad en medios de comunicación, socialización de historias de pospenados, mensajes en puntos de contacto, iniciativas de sensibilización a funcionarios públicos).

Ahora bien, debido a que la Corte Constitucional le da a esta Cartera el plazo de 6 meses a partir de la notificación del fallo de la Sentencia T-762 de 2015 (situación que sucedió el día 6 de julio de 2016, según Auto Corte Constitucional expediente T-3927909 y acumulados) para formular la política de concientización, la estrategia se encuentra en fase de formulación por parte del Grupo de Comunicaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho. Por lo tanto hasta el momento no se tienen impactos de la misma.

La propuesta inicial se encuentra ahora en ajustes y cuando esté formalizada y avance en su aprobación por parte del Ministerio, esta será socializada y retroalimentada por parte de distintos grupos de ciudadanos con el fin de que la propuesta que sea presentada ante la corte el 9 de diciembre de 2016 (fecha en la que vence el plazo) sea una propuesta completa y rica en visiones de los diferentes actores implicados en el proceso.

En este entendido la campaña tiene previsto adelantar acciones como parte de esta campaña con la academia, los medios de comunicación la ciudadanía en general, los líderes de opinión, las entidades de la Rama Ejecutiva y Rama Judicial, las ONG, la población privada de la libertad y sus familias, y la ciudadanía en general.

4. Sírvase mencionar las acciones que ha emprendido el Ministerio para la creación del sistema de información unificado, sobre política criminal.

Con ocasión de la Sentencia T-762 de 2015, el Ministerio de Justicia y del Derecho viene impulsando acciones orientadas a la creación del Sistema de Información sobre la Política Criminal, las cuales deben estar, de manera corresponsable, articuladas con todas las entidades productoras de información en las distintas etapas de la política criminal (criminalización primaria, o producción de leyes penales; criminalización secundaria, o investigación y judicialización; y criminalización terciaria, o ejecución de las sanciones).

En primer lugar, el Departamento Administrativo de la Función Pública, de acuerdo con el contenido de la sentencia, creó el Comité de Seguimiento de la sentencia T-762 de 2015.

Bogotá D.C., Colombia

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

Dentro de este, para el cumplimiento de las órdenes en materia de información, resolvió crear el Subcomité de Información, el cual está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el INPEC y el DANE. En el marco de este Subcomité se han propuesto acciones orientadas a garantizar la interoperabilidad entre los sistemas de información existentes, una producción de información acorde con las necesidades de la política pública y desde una óptica de derechos fundamentales, y la visibilización de la información relevante a través del portal web www.politicacriminal.gov.co.

Desde esta perspectiva, en el marco de esta instancia se ha avanzado en la identificación de necesidades de información a través de un primer taller interinstitucional de necesidades de información, el cual buscó principalmente identificar las áreas de información principales que deberían priorizarse en el marco del proceso de construcción de un sistema de información sobre la política criminal. Este taller fue organizado por MinTic y el Ministerio de Justicia, y contó con la participación del DANE, el INPEC, la USPEC, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Departamento Nacional de Planeación, busca la construcción conjunta entre las entidades del sistema de información.

Por su parte, se inició el trabajo de articulación con el Ministerio de las TIC, con el objetivo de establecer las líneas de acción principales: primero, el dominio www.politicacriminal.gov.co, que es una de las herramientas principales destacadas en el fallo, para generar información pública para la ciudadanía. Actualmente, este dominio dispone de los datos públicos que actualmente distintas entidades han comenzado a divulgar en sus respectivos dominios, sobre sus registros administrativos y misionales.

Sin embargo, dado que en el marco de la política criminal intervienen entidades de todas las ramas del poder público, con el objetivo de garantizar la construcción de un sistema de información robusto y que integre a todos los actores que participan tanto en el sistema penal, como en otras estrategias que integran la política criminal (en especial, la prevención), se propuso la creación del Comité de Información de Política Criminal, como una instancia técnica del Consejo Superior de Política Criminal, que se encargue de todas las acciones propuestas en el plan de trabajo del Subcomité. Esta propuesta ya fue aprobada por el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, y se espera que sea llevada el 15 de septiembre al Consejo para su aprobación a través de un acuerdo.

Debe manifestarse que, si bien estamos avanzando en consolidar todas estas iniciativas, una preocupación generalizada por parte de las entidades se encuentra en la financiación, tanto del Sistema de Información general, como de las distintas mejoras que deban garantizarse en los sistemas de información misionales de las entidades.

5. Sírvase presentar los principales lineamientos tenidos en cuenta para el diseño del plan integral de programas y actividades de resocialización.

Bogotá D.C., Colombia

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

Teniendo en cuenta la anterior pregunta sírvase presentar el plan integral de resocialización.

Frente a los programas de resocialización y reintegración social para garantizar los fines de la pena, este Ministerio se permite dar respuesta en tres sentidos. El primero, se vincula con el Programa Especial de Resocialización para Postulados a la Ley de Justicia y Paz¹⁶, como estrategia de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho; segundo, con los programas que adelanta la Dirección de Atención y Tratamiento del INPEC para la población privada de la libertad; y en tercer lugar, con las acciones dirigidas a pospenados.

El primero, el *Programa Especial de Resocialización para Postulados a la Ley de Justicia y Paz*, es una estrategia de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho, que tiene como fin contribuir a las garantías de no repetición en el marco del conflicto armado, a través de la realización de los derechos de los excombatientes y de las víctimas. Esta estrategia se concentra en la reincorporación a la vida civil de los excombatientes postulados a la Ley de Justicia y Paz desde la etapa de la privación de la libertad (cerca de 1.800 internos postulados de los cuales a la fecha se tiene noticia de que 1.485 de ellos están en pabellones de Justicia y Paz) con el fin de prevenir la reincidencia y la reincorporación de los postulados a los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML).

En el marco del artículo 35 de la Ley 1592 de 2012, que modificó el artículo 66 de la Ley 975 de 2005, se establece la obligación a cargo del Gobierno Nacional de velar *“por la resocialización de los postulados mientras permanezcan privados de la libertad, y por la reintegración de aquellos que sean dejados en libertad por cumplimiento de la pena alternativa privativa de la libertad o por efecto de sustitución de la medida de aseguramiento.”*

Adicionalmente, la norma citada señala que el INPEC deberá diseñar y ejecutar un programa de resocialización especializado para los postulados a la Ley de Justicia y Paz privados de la libertad. En desarrollo de esta disposición, el artículo 90 del Decreto 3011 establece que los objetivos a los que debe estar orientado este programa especial de resocialización a cargo del INPEC son, entre otros, la no repetición de las conductas delictivas, la adecuada reintegración del postulado a su familia y comunidad y la prevención de la violencia basada en género.

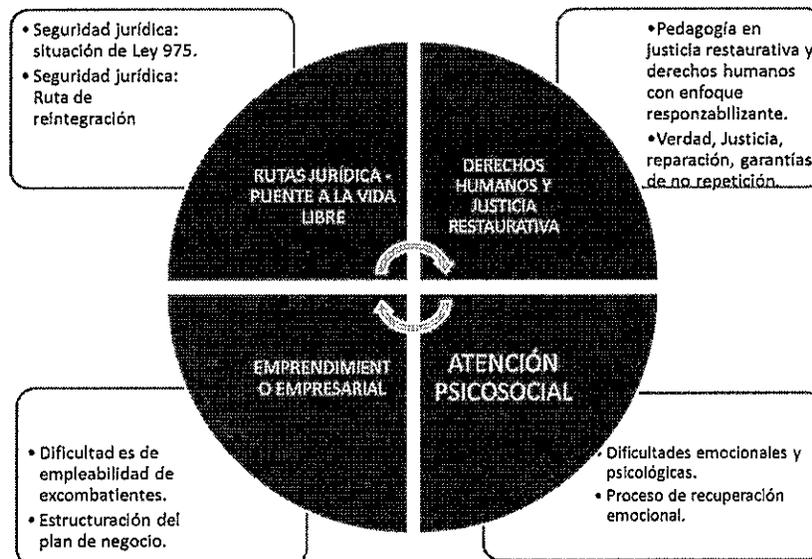
En cumplimiento de estas disposiciones normativas, que implican el tratamiento resocializador especial y diferenciado de los postulados privados de la libertad respecto de los internos *comunes*, el INPEC ha diseñado e implementado una serie de actividades y de programas dirigidos exclusivamente a los postulados, tales como el MAIJUP (Modelo de Atención e Intervención Integral para Internos de Justicia y Paz), Palabras Justas, y Delinquir no paga Justicia y Paz.

¹⁶ Información aportada por la Dirección de Justicia Transicional, Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa, Ministerio de Justicia y del Derecho. Abril de 2016.

Ahora, cabe advertir que, si bien es cierto que los postulados privados de la libertad comparten algunas actividades con los demás reclusos, los denominados "sociales", tales como programas transversales, programas de prevención y protección, actividades ocupacionales y de educación básica y media (desarrollado a través de los Ciclos Lectivos Integrados), esto no implica que el tratamiento resocializador sea igual a los postulados que el ofrecido a los internos comunes. Pues es necesario tener claro que estas actividades y programas comunes no son más que un refuerzo a las iniciativas, actividades y programas exclusivos y especializados que tienen los postulados a la Ley de Justicia y Paz, vistos en el aparte anterior.

Adicional a estos programas, el Ministerio de Justicia y del Derecho, ha venido implementado un programa especial de resocialización de manera escalonada en los distintos establecimientos penitenciarios y carcelarios en donde hay postulados a la ley de Justicia y Paz, como resultado del proceso que llevó a cabo la Dirección de Justicia Transicional, en el marco del *Comité Técnico Interinstitucional de Coordinación y Seguimiento de la Ejecución de las Normas Penitenciarias y Carcelarias Aplicables en el Marco de la Ley de Justicia y Paz*, bajo el cual lideró el diagnóstico de las condiciones especiales de reclusión de excombatientes privados de la libertad y postulados al procedimiento de Justicia y Paz, con énfasis en el análisis del proceso de resocialización. Para la elaboración de este informe, se visitaron durante el 2013 los 9 pabellones de Justicia y Paz del país y se hicieron encuestas al 38% del universo total de postulados privados de la libertad. Con base en dicha información cuantitativa y cualitativa, se construyó el Programa, que se presenta en el siguiente esquema a partir de cuatro componentes:

Gráfico 4. Componente Programa



Fuente: Dirección de Justicia Transicional, MJD

Después de haberse diseñado, se ha desarrollado un proceso de implementación que se concentra en los establecimientos de reclusión que tienen un número mayor de miembros representantes, y con mayores índices de salidas en los próximos años, de acuerdo a las

Bogotá D.C., Colombia

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

proyecciones que ha hecho la Dirección de Justicia Transicional (con base en las condiciones establecidas por el artículo 38 del decreto 3011 de 2013). El programa ha sido implementado de manera escalonada en 5 ciudades, y en 6 establecimientos penitenciarios y carcelarios: Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB) Bogotá, Reclusión de Mujeres (RM) Bogotá, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) Bucaramanga, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) Chiquinquirá, Establecimiento Carcelario (EC) Barranquilla, y en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario (EPC) la Paz. Según estas proyecciones, hay unos altos índices de salida de postulados que se mantendrán en los próximos 4 años.

Pueden destacarse como logros de implementación del programa los siguientes resultados alcanzados hasta el momento:

- i. Diseñar un programa especial de resocialización para excombatientes con enfoque de justicia restaurativa. Hasta el momento es el único programa que se orienta a las garantías de no repetición, y que tiene en cuenta el carácter de excombatientes de los beneficiarios para diseñar todos y cada uno de sus componentes y actividades.
- ii. Ofrecer una cobertura y una capacidad de atención para el 100% de los postulados. Si bien la participación en el modelo es voluntaria, no hay ningún tipo de filtro o de limitación para que todos los postulados de los establecimientos en donde le implementa el programa accedan a las actividades del mismo.
- iii. Fortalecer y acompañar la oferta del INPEC en materia de atención y tratamiento a los postulados. Una de las dificultades que ha tenido el INPEC con la población de Justicia y Paz es la usencia de recursos físicos y humanos suficientes y adecuados. En ese orden de ideas, el modelo ha intentado contratar equipos de profesionales de las más altas calidades para apoyar al INPEC en esta tarea.
- iv. Generar procesos de recuperación de confianza entre los postulados que han participado en el programa y la institucionalidad. El programa se ha caracterizado fundamentalmente por mostrar una sólida presencia institucional al interior de los pabellones y patios de justicia y paz, enfrentando la constante sensación de incumplimiento y abandono de parte de las instituciones manifestada por los postulados.
- v. Fortalecer procesos de: competencias y habilidades productivas y laborales. Información y seguridad jurídica en torno a la ley de Justicia y Paz. Formación en derechos humanos con un enfoque de responsabilidades y deberes en el marco del conflicto armado. Recuperación emocional.
- vi. Cumplir con los compromisos de implementación en materia de género. El programa ha permitido que haya un enfoque de género en la implementación de todos y cada uno de sus componentes para la población de mujeres postuladas a la Ley de Justicia y Paz.
- vii. Propiciar un enfoque de prevención de violencia sexual basada en género. El programa contempla el diseño de subcomponentes para trabajar tanto en hombres como en mujeres que están orientados a prevenir la violencia sexual y la violencia basada en género.

Cabe mencionar que la información del proceso de resocialización de cada uno de los internos beneficiarios, es decir, las carpetas individuales que contienen la información de cada uno de los componentes de atención del Programa Especial de Resocialización, una vez finalizada la etapa de implementación, es entregada tanto al INPEC, como a la ACR (copia a cada entidad), a fin de que la información allí consignada (por ejemplo, planes y programas de negocio), sirva de insumo para las estrategias de resocialización e integración que implementa cada una de estas entidades.

Finalmente, con respecto al proceso de reintegración, es importante mencionar que el artículo 66 de la Ley 975 de 2005, modificado por el artículo 35 de la Ley 1592 de 2012¹⁷, estableció la responsabilidad del diseño e implementación de una ruta de reintegración particular y diferenciada para los postulados a la Ley de Justicia y Paz que recobraran su libertad, en cabeza de la ACR. Dicha agencia, mediante Resolución 1724 de 2014, diseñó el Proceso de Reintegración Especial para Postulados a la Ley de Justicia.

Este Proceso de Reintegración Especial para Postulados a la Ley de Justicia, tiene una duración máxima de 7 años (Parágrafo 1 Artículo 4). No obstante, existen unos tiempos mínimos de permanencia que son obligatorios, so pena de que se revoquen los beneficios penales consagrados en Justicia y Paz, los cuales dependen de la forma en que el postulado haya recobrado su libertad.

Así las cosas, los postulados que recobren su libertad por medio de la figura jurídica de la sustitución de la medida de aseguramiento deberán permanecer de forma obligatoria por un periodo de 7 años (Parágrafo 3 Artículo 4). Por otro lado, los postulados que recobren su libertad por medio del beneficio de la libertad a prueba, deberán permanecer obligatoriamente en el proceso de reintegración por un periodo mínimo equivalente al periodo de libertad a prueba que le fue impuesto (Parágrafo 4 Artículo 4).

En cuanto al segundo componente, relacionado con el tratamiento penitenciario dirigido a la población privada de la libertad, lo primero que debe señalarse es que la resocialización es el fin fundamental de la pena, por tanto, el tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización de las personas privadas de la libertad, mediante el trabajo, el estudio, la disciplina, la instrucción, la cultura, el deporte y la recreación y las relaciones de familia y asistencia espiritual, tal y como lo establece la Ley 65 de 1993, artículos 10, 12, 142 y siguientes. Así como el artículo 87 de la ley 1709, que modificó el artículo 145 de la ley 65.

Los programas ocupacionales de tratamiento también se constituyen en evaluación y certificación de tiempo para la redención de la pena, aspecto que contribuye a disminuir el hacinamiento en los ERON; esos programas son de trabajo, estudio y enseñanza, reglamentados mediante actos administrativos de la Dirección General del INPEC.

¹⁷ Norma que fue reglamentada por el Parágrafo del artículo 95 del Decreto 3011 de 2013, el cual establece el mecanismo por el que la ACR deberá definir los requisitos, características, condiciones y obligaciones del proceso de reintegración de los postulados a la Ley 975 de 2005.

También hay programas de tratamiento con componente en salud como es el caso de las comunidades terapéuticas como tercera fase de la estrategia para la disminución del consumo de sustancias psicoactivas; se fortalecen con la primera fase en lo que tiene que ver con promoción y prevención- estilos de vida saludables- y la segunda fase de mitigación, en la cual el interno se auto reconoce como consumidor para ingresar de manera voluntaria a la comunidad terapéutica.

Otros programas que fortalecen la resocialización de las personas privadas de la libertad son aquellos con componente psicosocial, entre los cuales se desarrollan las siguientes:

- Inducción al tratamiento y preparación para el periodo en reclusión.
- Fortalecimiento en valores socialmente aceptados
- Cadena de vida (cuidado por la vida y la salud)
- Responsabilidad integral con la vida y estrategia de reconocimiento de autoengaño.
- Intervención penitenciaria para adaptación social; cambio de actitud, habilidades sociales, resignificación del pensamiento.
- Educación integral y calidad de vida; reconocimiento del autoengaño.
- Preparación para la libertad, basada en la red familiar y proyecto de vida para la libertad.
- Los programas ocupacionales de trabajo, estudio y enseñanza, son asignados mediante el órgano colegiado responsable: La Junta de Evaluación de Trabajo, estudio y enseñanza, siguiendo etapas como revisión plan ocupacional, inscripción, evaluación o entrevista, selección, asignación, seguimiento y evaluación de desempeño.

Las áreas de trabajo reglamentadas mediante resolución del INPEC son las labores (artesanales, industriales, servicios agrícolas, pecuarias, trabajo comunitario, libertad preparatoria), que a la vez son un beneficio administrativo. El trabajo se desarrolla bajo las siguientes modalidades:

- Administración directa, cuando la administración del establecimiento de reclusión pone a disposición de los internos los recursos del Estado necesarios para el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias y de servicios con carácter ocupacional y controla directamente el desarrollo económico y social de las mismas. Dentro de los servicios se encuentran, por ejemplo, los recuperadores ambientales para mantener el orden, actividades de aseo, cuidado de los jardines y embellecimiento de las instalaciones de los ERON.
- Administración indirecta, cuando la administración de los recursos físicos con que cuenta el establecimiento de reclusión, pone a disposición de personas naturales o jurídicas los recursos físicos para que ellas lleven a cabo actividades laborales con vinculación de mano de obra de las personas privadas de la libertad; el control proceso de fabricación y capacitación es responsabilidad del particular.

- Los internos independientes también hacen parte de la administración indirecta; cada interno elabora productos generalmente artesanales o industriales con materiales como madera, hilos, lanas, fibras naturales y sintéticas, orfebrería, cestería, bordados, papel, arcilla, cerámicas, vitrales, lencería, bisutería, parafina, joyería, entre otros, de acuerdo a la región; se comercializan a través de la marca registrada Libera Colombia en ferias locales, regionales y nacionales. También se comercializan con familiares y amigos de los internos y en puntos de venta en los ERON.

Respecto al estudio, se desarrollan programas de educación formal, informal y para el trabajo y el desarrollo humano, de acuerdo a la legislación colombiana. Las actividades se clasifican en diferentes modelos:

- En educación formal se desarrolla el modelo educativo institucional; su filosofía es la resignificación del pensamiento del privado de la libertad, garantiza el acceso a la educación básica y media (primaria y bachillerato); y se alfabetiza en los casos en que las personas privadas de la libertad no cuenten con ningún tipo de educación. Se certifica con aprobación de las secretarías de educación. Se realiza formación académica y laboral en el nivel complementario, operario, técnico y tecnológico. Otros internos también tienen la opción de adelantar estudios universitarios en carreras profesionales como Administración de Empresas, entre otras, que se pueden adelantar en modalidad a distancia, se destaca que el INPEC asigna un auxilio económico para este programa.
- En educación para el trabajo y el desarrollo humano, se realiza formación académica y laboral en el nivel técnico, tecnólogo, operario y complementario en convenio con el SENA. También pueden validar a través del ICFES, el bachillerato y presentar las demás pruebas estandarizadas para Colombia.
- En educación informal, los internos pueden participar en comités de participación de internos; hay cinco establecidos en el acuerdo 0011, que a su vez son programa para redención de pena: deportes, recreación y cultura; trabajo estudio y enseñanza; derechos humanos; comité espiritual; y, comité de salud. Se desarrollan cursos cortos para fortalecimiento de valores, crecimiento personal, desarrollo artístico, cultural y deportivo, habilidades sociales, integración con enfoque diferencial para comunidades indígenas, LGTBI, adultos mayores, poblaciones étnicas afrocolombianas Y personas con discapacidad. Entre otra variedad de temas.
- Se fomenta la práctica del deporte y la recreación dirigida en microfútbol, baloncesto, tenis de mesa, ajedrez, y se organiza un campeonato anual a nivel nacional para desarrollar en cada ERON, los juegos penitenciarios.
- En el campo cultural se fortalecen expresiones como la música, el teatro danzas, organización de bibliotecas, promoción de la lectura y la escritura formal, dibujo,

Bogotá D.C., Colombia

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

cuento poesía; se desarrolla un concurso regional y nacional de cuento, poesía, pintura, escultura y dibujo.

Respecto al componente de enseñanza, este se dirige a que los internos profesionales, técnicos, tecnólogos o líderes representativos con una formación mínima superior al del programa que va a orientar, orienta procesos académicos, laborales o de salud; son facilitadores en los procesos de educación formal, informal, psicosociales, comunidades terapéuticas, programas de deportes, recreación y cultura siempre con acompañamiento y supervisión de funcionario del INPEC.

Con relación al artículo 102 de la ley 1709, el programa de resocialización y reintegración estaría conformado por los programas anteriormente relacionados y verificado a través de las fases del tratamiento penitenciario conforme al sistema progresivo artículo 144 de la ley 65 de 1993.

En resumen, el programa de resocialización para los condenados tiene los siguientes componentes:

- Sistema progresivo mediante las fases del tratamiento
- Programas ocupacionales de trabajo, estudio y enseñanza con fines de tratamiento y con opción de redención de pena, estandarizados mediante acto administrativo del INPEC.
- Programas psicosociales de tratamiento penitenciario.
- Programa de prevención integral del consumo de SPA, con tres ejes: promoción, mitigación y comunidades terapéuticas residenciales y ambulatorias.
- Promoción de la práctica de deportes, recreación y cultura.
- Asistencia espiritual y fortalecimiento de lazos familiares a través del programa de preparación a la libertad, entre otras acciones sobre familia.

A lo anterior, se suman otras acciones que se desarrollan conjuntamente entre la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y entidades del sector público-privado, dirigidas a la promoción de herramientas que ayuden a la resocialización de las personas privadas de la libertad.

Una de ellas es el programa de teletrabajo diseñado como un instrumento para la generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, de manera que al fomentarlo en los centros de reclusión, se fortalezca el proceso de reinserción laboral y de resocialización de la población privada de la libertad. Son tres fases del programa:

- i) Adecuación de espacios dentro de los centros penitenciarios, en donde se instalaron los equipos de cómputo con acceso a Internet a través de los Puntos Vive Digital adecuados por MINTIC en los establecimientos piloto.
- ii) Formación y certificación. Para ello, se han venido realizando capacitaciones a los internos interesados en hacer parte del programa de teletrabajo. La capacitación consiste en un curso de ciento sesenta (160) horas en donde los internos

adquieren competencias en organización del trabajo a distancia, competencias blandas para el trabajo y competencias digitales. Así, las personas que obtienen la certificación están capacitados para desarrollar actividades generales como transcripción de textos, corrección de textos, digitalización, tabulación y análisis de la información, y diseño de anuncios y publicidad.

- iii) Promoción y divulgación del Teletrabajo. Busca que dentro del proceso de resocialización, las personas que fueron capacitadas puedan desarrollar dichos oficios al interior de los centros penitenciarios. Para tal fin, en octubre de dos mil quince (2015) el INPEC expidió la Resolución 3768 de 2015 por medio de la cual el Teletrabajo se entiende como un trabajo válido para redimir pena.

Por otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho con el fin de impulsar el trabajo penitenciario en los Establecimientos de Carcelarios, desde el mes de febrero del año en curso emprendió una alianza estratégica con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el INPEC, cuyo principal objeto principal es el desarrollo de habilidades laborales de las personas privadas de la libertad con el fin de mejorar los resultados en los procesos de resocialización y reinserción laboral.

Para la consecución de esta alianza estratégica, se han recorrido varios Centros Penitenciarios para evidenciar las capacidades productivas en términos de instalaciones, maquinarias, equipos y talento humano.

Con la realización de estas visitas se observa la factibilidad y viabilidad de expandir la producción que se lleva a cabo en los Establecimientos como una herramienta a gran escala para fortalecer los procesos de capacitación como fuente de solución productiva. Igualmente, es preciso citar que tanto los privados de la libertad como los empresarios tienen amplios beneficios: los primeros porque al trabajar reducen su pena, aprenden una actividad laboral y reciben una bonificación. Los segundos porque tienen la oportunidad de reducir sus costos y aportar en los programas de responsabilidad social empresarial.

Finalmente, actualmente se está ejecutando a través de un Convenio de Cooperación entre el INPEC, la Agencia de Empleo –COLSUBSIDIO, la Fundación Teatro Interno y el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Programa Casa Libertad, dirigido a la atención integral a la población pospenada que resida en Bogotá y municipios aledaños con el fin de facilitar su reencuentro y reintegro a la sociedad, al tiempo que pretende combatir los efectos de la prisionalización, facilitar el desarrollo de habilidades personales, facilitar la empleabilidad y generar nuevas oportunidades que permitan su desempeño funcional en libertad.

Para cumplir dicho propósito, en las instalaciones de Casa Libertad se desarrolla el proceso de recepción, atención inicial y direccionamiento de acuerdo con las necesidades que se identifiquen. Las rutas de tratamiento son: i) la ruta individual con plan de apoyo, en donde se busca fortalecer las habilidades psicosociales; ii) la ruta de intermediación laboral, en donde a través del apoyo de Colsubsidio se pretende facilitar la búsqueda de empleo para los pospenados teniendo en cuenta su hoja de vida; iii) la ruta de formación y capacitación, en donde se busca fortalecer las habilidades para el trabajo y cualificar los

Bogotá D.C., Colombia

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

perfiles laborales de los usuarios de Casa Libertad; iv) la ruta de emprendimiento en donde se pretende acompañar y apoyar las iniciativas de emprendimiento de las personas pospenadas y de sus familias; y, v) la ruta de seguimiento y acompañamiento en el trabajo.

Asimismo, se logró traer otros socios a la alianza como la ANDI Regional Bogotá, Boyacá y Cundinamarca, Regional Meta y Tolima, la Fundación ANDI, PROPAIS, PROCOLOMBIA, Artesanías de Colombia, la Fundación Challenger, el Centro de Desarrollo Productivo de Cali y empresarios de calzado de Bogotá.

En el marco de esta alianza estratégica, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria se encuentra generando un documento para la estructuración de un Centro de Gestión Productiva que pueda articular lo productivo, las condiciones técnicas de mejoras de producto y la búsqueda de mercados.

Las acciones y programa referenciados previamente, además de requerir su continuidad en aquellas que resultan en buenas prácticas, junto a su fortalecimiento y ajustes para tener mayores impactos, son insumos necesarios para la formulación del Plan Integral de Resocialización en los términos señalados por la Sentencia T-762 y en los tiempos propuestos para su cumplimiento (2018).

6. ¿Cuál es el cronograma de implementación de las brigadas jurídicas periódicas en los establecimientos de reclusión del país?

La Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo y al Consejo Superior de la Judicatura la conformación de un cronograma para realizar brigadas jurídicas en todas las cárceles del país.

Para abordar esta orden, se han elaborado dos estrategias: (i) sumar a estudiantes de Derecho para que aumente la capacidad operativa de las oficinas jurídicas; y (ii) organizar el cronograma de brigadas jurídicas.

(i) Fortalecimiento de las oficinas jurídicas

Un requisito indispensable para la aplicación de subrogados penales consiste en el fortalecimiento de las oficinas jurídicas de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. En la medida en que estas oficinas tengan actualizada la situación jurídica de las personas privadas de la libertad condenadas, el trámite de las solicitudes debería sufrir contratiempos o traumatismos.

Para fortalecer las oficinas jurídicas se han buscado dos alternativas que involucran estudiantes de facultades de Derecho. En primer lugar, se indagó con los consultorios jurídicos¹⁸ la posibilidad de realizar brigadas estudiantiles para apoyar las oficinas

¹⁸ Las universidades con las que esta Cartera sostuvo esta reunión son: Universidad de los Libertadores; Universidad Uniciencia; Universidad Manuela Beltrán; Escuela Militar de Cadetes; Corporación Universitaria Republicana; Universidad Agraria de Colombia; Universidad San Buenaventura; Universidad Católica de

jurídicas, particularmente, actualizando las cartillas biográficas de cada recluso. No obstante, se presentó un inconveniente, toda vez que, de acuerdo con el Decreto 055 de 2015, los estudiantes que realicen cualquier tipo de actividad en instituciones públicas requieren estar afiliados a ARL, que en el caso de las cárceles debe ser de nivel 5 atendiendo niveles de seguridad. Las universidades han manifestado su interés en participar, pero a condición de que el INPEC cubra el pago de la ARL. Infortunadamente, al ser una actividad ocasional, que en ningún caso tendría una duración siquiera de una semana, el costo de la ARL resulta no solo desproporcionado, sino que resultaría en detrimento de recursos públicos. Por esta razón, esta alternativa, al menos por ahora, no resulta viable.

Para contrarrestar esta dificultad, la segunda alternativa que está explorando actualmente el Ministerio de Justicia y del Derecho es fomentar la judicatura de estudiantes de Derecho en las cárceles del país. En este caso, como los estudiantes van a estar todo el tiempo de su judicatura trabajando en las cárceles, se justifica el pago de la ARL. Para el efecto, entonces, esta Cartera actualmente trabaja en una estrategia de comunicaciones para llevar a las facultades de Derecho una campaña para que muchos estudiantes desarrollen su judicatura en las oficinas jurídicas de las cárceles del país. Esta estrategia facilitará los trámites de solicitudes de subrogados penales.

(ii) Cronograma de brigadas jurídicas

Ahora bien, frente a la ejecución de las brigadas jurídicas, la Defensoría del Pueblo nos reportó que ya han desarrollado un total de dieciséis (16). Igualmente, nos señaló que están trabajando en la definición del cronograma para atender las brigadas en todo el país. Al respecto, la Defensoría del Pueblo nos informó que establecer un cronograma tan amplio (para los 136 establecimientos penitenciarios y carcelarios del país) no es del todo provechoso, toda vez que en el desarrollo de las primeras 16 brigadas tuvieron varios contratiempos logísticos y operativos que imposibilitan cumplir con el cronograma propuesto. En todo caso, se comprometieron a remitirnos un borrador de cronograma cuando lo tengan listo.

7. Mencione cuál es la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país

Para dar respuesta a esta pregunta, debe señalarse que, acorde con lo previsto en el Código Penitenciario y Carcelario -Ley 65 de 1993- en sus artículos 16, 17, 19, 21 y 22, se define como penitenciaria y cárcel, lo siguiente:

- Penitenciarias: Establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión, mediante un sistema progresivo para el

Colombia; Universidad Nacional de Colombia; Universidad del Bosque; Universidad Sergio Arboleda; Universidad Santo Tomás; Universidad INCA de Colombia; Universidad de la Sabana; Universidad Antonio Nariño; Universidad Libre; Universidad Gran Colombia; Universidad Javeriana; Universidad de los Andes; Universidad UDCA.

Bogotá D.C., Colombia

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

tratamiento de los internos, lo cual es responsabilidad del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

- Cárceles: Establecimientos de reclusión exclusivos para sindicados, que están a cargo de los departamentos, los municipios, las áreas metropolitanas y el distrito capital de Bogotá.

Es así que resulta para el Ministerio de Justicia y del Derecho necesario el cumplimiento de lo establecido en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 65 de 1993, en lo que respecta a la obligación que tienen los entes territoriales en la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles del país. Circunstancia que, entre otras, explica la situación estructural de hacinamiento en los centros de reclusión del país, toda vez que de las 120.657 personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC, el 34,8% de la población, es decir 41.956 internos son sindicados¹⁹, quienes deberían estar en las cárceles a cargo de las entidades territoriales.

En términos generales se observa que para julio de 2016 la capacidad de los establecimientos de reclusión del país asciende a 78.055, mientras que la población privada de la libertad en estos centros es de 120.657, lo que significa un hacinamiento del 54,6%.

En la siguiente tabla se puede observar la capacidad de los 136 centros de reclusión del país, así como el hacinamiento, organizados por regional. Los primeros centros con altos niveles de hacinamientos son Riohacha (462%), Valledupar (401,6%), Santa Marta (377,9%), Caloto (291,7%), Apartadó (265,5%), Cali (255,1%), Andes (246,4%) y Magangué (205,4%), todos los cuales superan el 200% de hacinamiento.

Índice de hacinamiento en los centros penitenciarios y carcelarios del orden nacional, por regional (2016*)

¹⁹ Cifras Sisipeec, Sitio web INPEC. 31 de julio de 2016. Consulta 5 de septiembre de 2016.

Establecimiento ²⁰		Capacidad ²¹	Total sindicados	Total condenados ²²	Total población ²³	Hacinamiento ²⁴
REGIONAL CENTRAL		29.085	12.088	28.415	40.503	39,3%
AMAZONAS		118	133	139	272	131%
E.P.M.S.C.	LETICIA	118	133	139	272	130,5%
BOYACA		4.297	672	4.638	5.310	23,6%
E.P.M.S.C. - RM	CHIQUINQUIRA	326	1	268	269	-17,5%
E.P.A.M.S. C.A.S	COMBITA	2.530	214	2.700	2.914	15,2%
E.P.M.S.C.	DUITAMA	306	93	319	412	34,6%
E.P.M.S	GARAGOA	50	0	59	59	18,0%
E.P.M.S.C.	GUATEQUE	55	22	68	90	63,6%
E.P.M.S.C.	MONQUIRA	73	49	69	118	61,6%
E.P.M.S	RAMIRQUI	122	14	134	148	21,3%
E.P.M.S.C.	SANTA ROSA DE VITERBO	320	41	414	455	42,2%
E.P.M.S.C.- R.M.- J.P.	SOGAMOSO	395	187	445	632	60,0%
E.P.M.S.C.	TUNJA	120	51	162	213	77,5%
CAQUETA		1.938	469	2.038	2.507	29,4%
E.P.M.S.C.	FLORENCIA	550	459	422	881	60,2%
E.P.	FLORENCIA LAS HELICONIAS	1.388	10	1.616	1.626	17,1%
BOGOTÁ D.C.		9.992	6.637	8.598	15.235	52,5%
COMPLEJO METROPOLITANO	COMEB BOGOTA	5.810	1.745	6.699	8.444	45,3%

²⁰ Las convenciones son las siguientes:

- R.M. Reclusión De Mujeres
E.P.M.S.C. Establecimiento Penitenciario De Mediana Seguridad Y Carcelario
E.P. Establecimiento Penitenciario
E.C. Establecimiento Carcelario
C.A.M.I.S. Colonia Agrícola De Mínima Seguridad
E.R.E. Establecimiento De Reclusión Especial
J.P. Establecimiento De Justicia Y Paz

²¹ Número de cupos disponibles en un establecimiento penitenciario o carcelario para recluir internos.

²² La cifra de condenados como de sindicados es el promedio anual de personas privadas de la libertad, tomando en cuenta los doce meses del año, debido a los flujos de dinámica poblacional.

²³ La suma de personas condenadas y sindicadas privadas de la libertad en centros de reclusión.

²⁴ El índice de hacinamiento es la división el número de población privada de la libertad sobre la capacidad del establecimiento penitenciario o carcelario, se representa como :

$$h = \left(\frac{\text{población privada de la libertad}}{\text{capacidad del centro penitenciario o carcelario}} \right) - 1$$

Bogotá D.C., Colombia

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

E.C. - P.S.M.	BOGOTA	2.907	3.639	1.342	4.981	71,3%
R.M. - P.A.S.- E.R.E.	BOGOTA D.C.	1.275	1.253	557	1.810	42,0%
CUNDINAMARCA		4.139	841	4.082	4.923	18,9%
E.P.M.S.C.	CAQUEZA	93	34	103	137	47,3%
E.P.M.S.C.	CHOCONTA	87	15	106	121	39,1%
E.P.M.S.C.- C.M.S.	FUSAGASUGA	153	130	130	260	69,9%
E.P.M.S.C.	GACHETA	30	16	45	61	103,3%
E.P.M.S.C.	GIRARDOT	555	218	604	822	48,1%
E.P.	GUADUAS - LA ESPERANZA	2.822	113	2.770	2.883	2,2%
E.P.M.S.C.	LA MESA	60	38	68	106	76,7%
E.P.M.S.C.	UBATE	117	42	80	122	4,3%
E.P.M.S.C.	VILLETA	70	69	37	106	51,4%
E.P.M.S.C.	ZIPAQUIRA	152	166	139	305	100,7%
HUILA		2.191	1.347	2.275	3.622	65,3%
E.P.M.S.C. - R.M.	GARZON	251	147	231	378	50,6%
E.P.M.S.C.	LA PLATA	300	93	375	468	56,0%
E.P.M.S.C.	NEIVA	950	722	1.065	1.787	88,1%
E.P.M.S.C.	PITALITO	690	385	604	989	43,3%
META		4.607	1.462	4.698	6.160	33,7%
C.A.M.I.S. - ERE.	ACACIAS	1.098	12	1.303	1.315	19,8%
E.P.M.S.C.	ACACIAS	2.376	262	2.535	2.797	17,7%
E.P.M.S.C.	GRANADA	130	137	86	223	71,5%
E.P.M.S.C.- R.M.	VILLAVICENCIO	1.003	1.051	774	1.825	82,0%
TOLIMA		765	215	748	963	25,9%
E.P.M.S.C.	CHAPARRAL	168	95	177	272	61,9%
E.P.M.S.C.- J.P.	ESPINAL	350	26	328	354	1,1%
E.P.C.	GUAMO	100	25	94	119	19,0%
E.P.M.S.C.	MELGAR	90	40	80	120	33,3%
E.P.M.S.C.	PURIFICACIÓN	57	29	69	98	71,9%
CASANARE		1.038	312	1.199	1.511	45,6%
E.P.M.S.C.	PAZ DE ARIPORO	120	15	125	140	16,7%
E.P.C.	YOPAL	918	297	1.074	1.371	49,3%
REGIONAL OCCIDENTAL		14.648	9.654	15.402	25.056	71,1%
CAUCA		3.328	1.167	3.093	4.260	28,0%
E.P.M.S.C.	BOLIVAR -CAUCA	176	24	107	131	-25,6%

E.P.M.S.C.	CALOTO	48	48	140	188	291,7%
E.P.M.S.C.	EL BORDO	84	29	90	119	41,7%
E.P.A.M.S - C.A.S E.R.E.	POPAYAN	2.524	663	2.248	2.911	15,3%
R.M.	POPAYAN	100	70	110	180	80,0%
E.P.M.S.C.	PUERTO TEJADA	66	64	49	113	71,2%
E.P.M.S.C.	SANTANDER DE QUILICHAO	230	239	268	507	120,4%
E.P.M.S.C.	SILVIA	100	30	81	111	11,0%
NARIÑO		1.276	1.390	1.266	2.656	108,2%
E.P.M.S.C.	IPIALES	280	254	257	511	82,5%
E.P.M.S.C.	LA UNION	70	23	61	84	20,0%
E.P.M.S.C.- E.M.	PASTO	568	722	730	1.452	155,6%
E.P.M.S.C.	TUMACO	238	286	129	415	74,4%
E.P.M.S.C.	TUQUERRES	120	105	89	194	61,7%
PUTUMAYO		360	368	347	715	98,6%
E.P.M.S.C.	MOCOA	360	368	347	715	98,6%
VALLE		9.684	6.729	10.696	17.425	79,9%
E.P.M.S.C.	BUENAVENTURA	335	421	225	646	92,8%
E.P.M.S.C.	BUGA	821	832	524	1.356	65,2%
E.P.M.S.C.	CAICEDONIA	102	56	72	128	25,5%
E.P.M.S.C. E.R.E	CALI	1.826	3.459	3.025	6.484	255,1%
E.P.M.S.C.	CARTAGO	412	134	400	534	29,6%
COMPLEJO	COJAM JAMUNDÍ	4.309	487	3.945	4.432	2,9%
E.P.A.M.S.- C.A.S. - J.P.	PALMIRA	1.257	912	1.813	2.725	116,8%
E.P.M.S.C.	ROLDANILLO	80	40	78	118	47,5%
E.P.M.S.C.	SEVILLA	120	54	109	163	35,8%
E.P.M.S.C.	TULUA	422	334	505	839	98,8%
REGIONAL NORTE		7.713	7.798	6.262	14.060	82,3%
ATLANTICO		1.144	1.754	1.073	2.827	147,1%
E.C. - J.P.	BARRANQUILLA	454	814	181	995	119,2%
E.P.M.S.C. - E.R.E.. PSM	BARRANQUILLA	640	851	871	1.722	169,1%
E.C- E.R.E	SABANALARGA	50	89	21	110	120,0%
BOLIVAR		1.442	1.353	1.034	2.387	65,5%
E.P.M.S.C.	CARTAGENA	1.386	1.241	975	2.216	59,9%
E.P.M.S.C.	MAGANGUE	56	112	59	171	205,4%
CESAR		1.888	1.175	1.372	2.547	34,9%
E.P.M.S.C.- E.R.E	VALLEDUPAR	256	965	319	1.284	401,6%

Bogotá D.C., Colombia

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

E.P.A.M.S - C.A.S	VALLEDUPAR	1.632	210	1.053	1.263	-22,6%
CORDOBA		2.066	1.021	1.628	2.649	89,2%
E.P.M.S.C. - J.P.	MONTERIA	840	1.011	940	1.951	132,3%
E.P.C.	TIERRALTA	1.226	10	688	698	-43,1%
GUAJIRA		100	482	80	562	462,0%
E.P.M.S.C.	RIOHACHA	100	482	80	562	462,0%
MAGDALENA		380	1.102	556	1.658	523,5%
E.P.M.S.C.	EL BANCO	68	117	50	167	145,6%
E.P.M.S.C.	SANTA MARTA	312	985	506	1.491	377,9%
SAN ANDRES		136	149	57	206	51,5%
E.P.M.S.C.	SAN ANDRES	136	149	57	206	51,5%
SUCRE		557	762	462	1.224	119,7%
E.R.E.	COROZAL	45	27	31	58	28,9%
E.P.M.S.C.	SINCELEJO	512	735	431	1.166	127,7%
REGIONAL ORIENTE		7.557	4.400	7.663	12.063	59,6%
ARAUCA		212	261	243	504	137,7%
E.P.M.S.C.	ARAUCA	212	261	243	504	137,7%
CESAR		70	147	53	200	185,7%
E.P.M.S.C.	AGUACHICA	70	147	53	200	185,7%
NORTE SANTANDER		3.008	1.497	3.174	4.671	55,3%
COMPLEJO METROPOLITANO	COCUC CÚCUTA	2.530	1.244	2.747	3.991	57,7%
E.P.M.S.C.	OCAÑA	198	180	240	420	112,1%
E.P.M.S.C.	PAMPLONA	280	73	187	260	-7,1%
SANTANDER		4.267	2.495	4.193	6.688	56,7%
E.P.M.S.C.	BARRANCABERMEJA	200	338	165	503	151,5%
E.P.M.S.C.- E.R.E. - J.P.	BUCARAMANGA	1.520	1.380	1.493	2.873	89,0%
R.M.	BUCARAMANGA	247	215	201	416	68,4%
E.P.A.M.S - C.A.S	GIRÓN	1.444	215	1.551	1.766	22,3%
E.P.M.S.C.	MALAGA	60	48	69	117	95,0%
E.P.M.S	SAN GIL	262	6	253	259	-1,1%
E.P.M.S.C.	SAN VICENTE DE CHUCURÍ	56	19	47	66	17,9%
E.P.M.S.C.	SOCORRO	318	127	322	449	41,2%
E.P.M.S.C.	VELEZ	160	147	92	239	49,4%
REGIONAL NOROESTE		8.485	4.770	10.417	15.187	79,0%
ANTIOQUIA		8.118	4.356	10.142	14.498	78,6%
E.P.M.S.C.	ANDES	168	198	384	582	246,4%

E.P.M.S.C.	APARTADO	296	482	600	1.082	265,5%
E.P.M.S.C.	BOLIVAR -ANTIOQUIA	99	18	155	173	74,7%
E.P.M.S.C.	CAUCASIA	63	68	94	162	157,1%
E.P.C. - A.S.- E.R.E.- J.P.	ITAGUI - LA PAZ	328	274	666	940	186,6%
E.P.M.S.C.	JERICO	60	39	67	106	76,7%
E.P.M.S.C.	LA CEJA	94	40	149	189	101,1%
E.P.M.S.C.	MEDELLIN	2.424	1.272	3.754	5.026	107,3%
COMPLEJO	COPED PEDREGAL	2.445	1.510	1.827	3.337	36,5%
E.P.M.S.C.	PUERTO BERRIO	150	76	150	226	50,7%
E.P.	PUERTO TRIUNFO - EL PESEBRE	1.316	7	1.404	1.411	7,2%
E.P.M.S.C.	SANTA BARBARA	50	13	113	126	152,0%
E.C.	SANTA FE DE ANTIOQUIA	50	99	12	111	122,0%
E.P.M.S.C.	SANTA ROSA DE OSOS	76	33	117	150	97,4%
E.P.M.S.C.	SANTO DOMINGO	115	56	151	207	80,0%
E.P.M.S.C.	SONSON	75	87	127	214	185,3%
E.P.M.S.C.	TAMESIS	50	19	77	96	92,0%
E.P.M.S.C.	TITIRIBI	68	3	100	103	51,5%
E.P.M.S.C.	YARUMAL	191	62	195	257	34,6%
CHOCO		367	414	275	689	87,7%
E.P.M.S.C.	ISTMINA	81	75	59	134	65,4%
E.P.M.S.C.	QUIBDO	286	339	216	555	94,1%
REGIONAL VIEJO CALDAS		10.567	3.246	10.542	13.788	30,5%
BOYACA		120	110	152	262	118,3%
E.P.M.S.C.	PUERTO BOYACA	120	110	152	262	118,3%
CALDAS		2.845	801	3.306	4.107	44,4%
E.P.M.S.C.	AGUADAS	67	29	73	102	52,2%
E.P.M.S.C.	ANSERMA	128	82	204	286	123,4%
E.P.A.M.S.- P.C- E.R.E.	LA DORADA	1.524	173	1.420	1.593	4,5%
E.P.M.S.C.	MANIZALES	670	333	1.144	1.477	120,4%
R.M.	MANIZALES	122	50	98	148	21,3%
E.P.M.S.C.	PACORA	58	20	57	77	32,8%
E.P.M.S.C.	PENSILVANIA	56	24	71	95	69,6%
E.P.M.S.C.	RIOSUCIO	54	44	70	114	111,1%
E.P.M.S.C.	SALAMINA	166	46	169	215	29,5%
QUINDIO		1.422	312	1.274	1.586	11,5%
E.P.M.S.C.	ARMENIA	350	189	271	460	31,4%

Bogotá D.C., Colombia

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

R.M.	ARMENIA	156	58	153	211	35,3%
E.P.M.S.C.	CALARCA	916	65	850	915	-0,1%
RISARALDA		1.140	693	1.212	1.905	67,1%
E.P.M.S.C.- E.R.E.	PEREIRA	676	461	862	1.323	95,7%
R.M.	PEREIRA	305	177	151	328	7,5%
E.P.M.S.C.	SANTA ROSA DE CABAL	159	55	199	254	59,7%
TOLIMA		5.040	1.330	4.598	5.928	17,6%
E.P.M.S.C.	ARMERO - GUAYABAL	45	5	30	35	-22,2%
E.P.M.S.C.	FRESNO	88	27	82	109	23,9%
E.P.M.S.C.	HONDA	208	121	225	346	66,3%
COMPLEJO	COIBA PICALÉÑA	4.600	1.160	4.138	5.298	15,2%
E.P.M.S.C.	LIBANO	99	17	123	140	41,4%
TOTAL		78.055	41.956	78.701	120.657	54,6%

* Corte a julio de 2016

Fuente: SISIEPEC. Sitio web INPEC. Consulta, 5 de septiembre de 2016

Elaboración: DPCP-MJD

8. Cuál es el resultado de las investigaciones sobre los hechos de homicidio, torturas y desaparición de reclusos (“Pique de reclusos”).

Al respecto, se dio traslado mediante OFI16-0024221-DCP-3200 a la Fiscalía General de la Nación para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales brinde respuesta.

9. Cuáles han sido los resultados de las acciones de articulación institucional entre las entidades para la problemática del sistema penitenciario y carcelario del país.

Hay que mencionar que existe una instancia interinstitucional para la política criminal y penitenciaria, el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) que es la máxima instancia de coordinación interinstitucional en materia de política criminal, en el que convergen instituciones de las tres Ramas del Poder Público, junto al Ministerio Público. La Ley 1709 de 2014 que modificó el artículo 167 de la Ley 65 de 1993 establece su naturaleza, objeto y composición, mientras que el Decreto 2055 de 2014 reglamenta su funcionamiento, funciones e instancias técnicas.

A la luz del decreto citado se destaca que, en relación a sus funciones el Consejo Superior de Política Criminal:

- a. Es un órgano de seguimiento a la política pública; cuatro de sus funciones del CSPC (1, 3, 5 y 10) están relacionadas con generar, consolidar, solicitar o analizar información referente a temas de interés relacionados con la criminalidad, tanto como fenómeno social como en lo relativo a su tratamiento dentro del desarrollo de las fases de la política criminal.

Bogotá D.C., Colombia

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

- b. Es un órgano de coordinación institucional; las funciones 9, 10, 11 y 12 describen al Consejo Superior de Política Criminal como una instancia de mediación interinstitucional, como agente unificador de criterios o lineamientos de ejecución, y líder de procesos de la coordinación interadministrativa que se requiere para la puesta en marcha de la política criminal que, por su naturaleza, involucra una pluralidad de entidades del Estado.

Conforme a los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 2055 de 2014, el Consejo cuenta con un instancia técnica, 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.

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.

Desde de octubre de 2014 a julio de 2016 han sido treinta dos (32) propuestas y proyectos de ley, acto legislativo o ley estatutaria, sobre los que rindió concepto el Consejo Superior de Política Criminal. 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.

Se ha buscado por parte del Consejo Superior de Política Criminal que los conceptos, además 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

Bogotá D.C., Colombia

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

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.

Como se ha reiterado, además de la comprensión integral de la política penitenciaria como parte de la política criminal, y tal como lo señaló la Corte Constitucional, las medidas del sistema penitenciario deben estar armonizadas con aquellas diseñadas e implementadas en las primeras dos fases de la política criminal, de lo contrario se torna contraproducente y vulneratoria de los derechos de las personas privadas de la libertad, 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 para 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.

Los ejes propuestos de acción del Plan Nacional de Política Criminal 2016-2020 se presentan en los siguientes ejes:

1. Eje de Política Criminal

Bogotá D.C., Colombia

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

- a. Existencia de leyes penales enmarcadas constitucionalmente y fundamentadas empíricamente.
- b. Existencia de alternativas a la privación de la libertad y sistemas de derivación del sistema penal.
- c. Existencia de sistemas de medición públicos y transparentes para la formulación de la política criminal.
- d. Fortalecimiento de las Instituciones encargadas del diseño y de la implementación de la política criminal.
- e. Existencia de políticas locales de seguridad ciudadana debidamente articuladas con la política criminal del orden nacional.
- f. Introducción de un enfoque de prevención del delito y de protección de derechos para el diseño e implementación de la política criminal.

2. Eje de Criminalidad

- g. Reducción de mercados ilegales que alimentan al crimen organizado.
- h. Existencia de sistemas de investigación diferenciales para cada forma de criminalidad.
- i. Existencia de formas de penalidad adaptadas a las diferentes formas de criminalidad.
- j. Reducción del número de personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria.
- k. Privación de la libertad reservada para los casos más graves.
- l. Implementación de programas de resocialización.

Aunado a lo anterior, las principales estrategias de articulación interinstitucional para superar la problemática del sistema penitenciario y carcelario son dos: (i) el Comité de Seguimiento de la sentencia T-762 de 2015 y (iii) la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario.

- i) Comité de Seguimiento de la sentencia T-762 de 2015.

Desde el mes de abril de 2016 hasta la fecha, se han desarrollado 20 sesiones de este Comité en el que participan Presidencia de la República (quien lo preside), el Ministerio de Justicia y del Derecho (quien ejerce labores de secretaría técnica), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

Desde este escenario de coordinación interinstitucional se hace seguimiento cercano a:

- La consolidación del plan de acción del Gobierno Nacional para el cumplimiento y superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.
- La implementación y ajuste del modelo de atención en salud para personas privadas de la libertad.

Bogotá D.C., Colombia

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

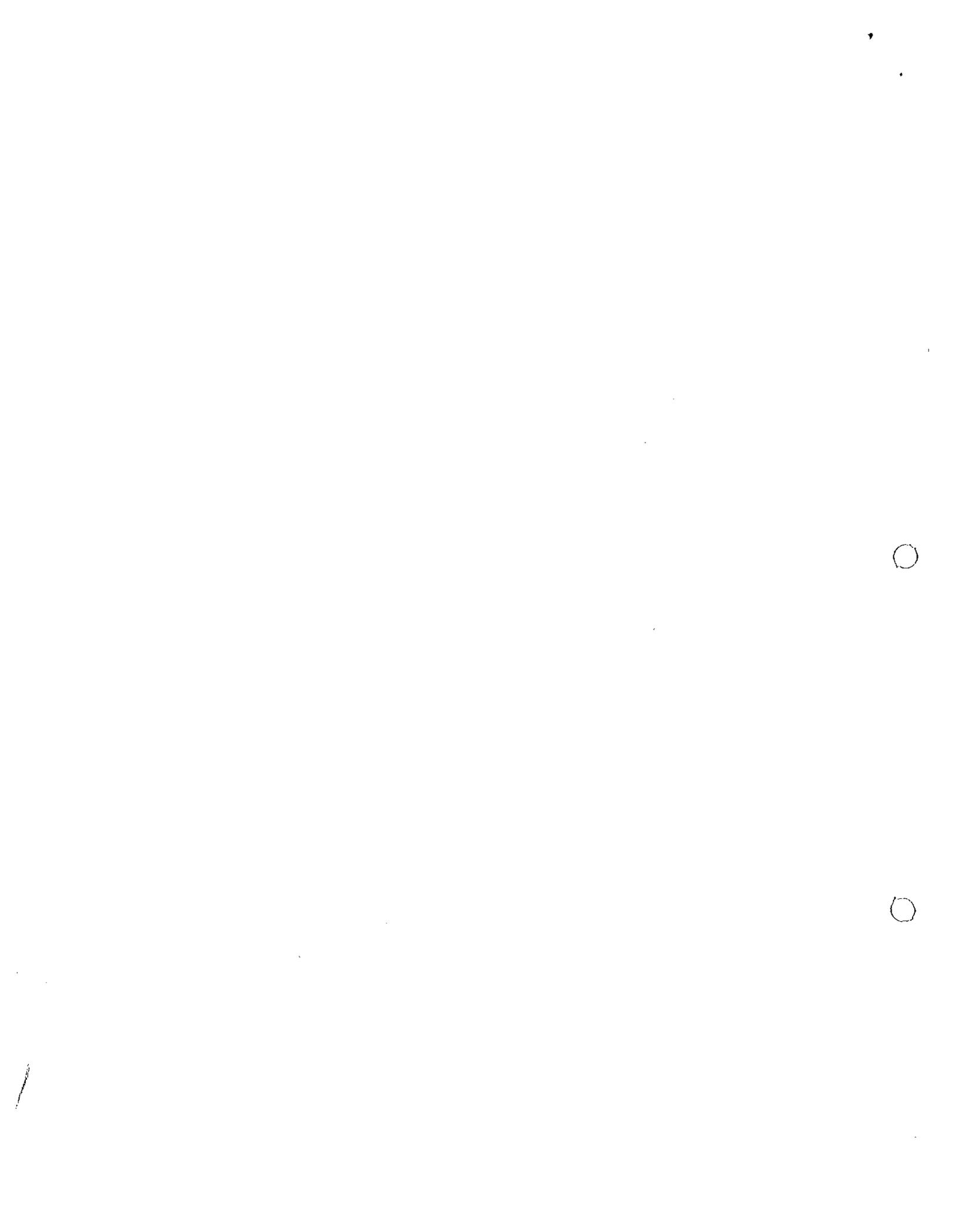
- La estrategia de articulación con entidades territoriales para el cumplimiento de sus obligaciones frente al sistema penitenciario y carcelario.
- El costeo de las órdenes de la sentencia T-762 de 2015 y el plan de mitigación para la superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.
- La definición y concertación de un proyecto de ley de iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho que ajusta, entre otros, el sistema de tratamiento penitenciario y las medidas al encarcelamiento derivadas del mismo.
- El fortalecimiento de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- La revisión de alternativas a la ampliación de cupos carcelarios.

Los principales resultados de esta estrategia son los siguientes:

- Ya se cuenta con un borrador final de proyecto de ley que regula, entre otros, el sistema de tratamiento penitenciario.
- El borrador de Decreto de fortalecimiento de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria de esta Cartera ya está en Presidencia de la República para sus observaciones y aprobación para continuar con su trámite.
- Ya se realizó una primera jornada de capacitación a las entidades territoriales conminadas por la sentencia T-762 de 2015, en la que se expusieron las competencias de estas frente al sistema penitenciario y carcelario, se presentaron las alternativas que tienen las entidades territoriales para su cumplimiento y se les explicó cómo debe construirse el plan de acción para cumplir con sus obligaciones.
- Se modificó el Decreto 2245 de 2015, para facilitar la operación del modelo de atención en salud para personas privadas de la libertad.
- Se adecuó el portal web www.politicacriminal.gov.co para garantizar la mayor transparencia del proceso de seguimiento del estado de cosas inconstitucional.
- Se construyó una herramienta de seguimiento a las acciones de todas las entidades del Gobierno Nacional para que toda la ciudadanía pueda verificar los avances del estado de cosas inconstitucional. En las próximas semanas esta información estará disponible en el portal www.politicacriminal.gov.co.

En este marco además se expidió la Directiva Presidencial 04 del 17 de mayo de 2016 de la Presidencia de la República, según la cual, las entidades del Gobierno Nacional no pueden tramitar proyectos de ley para aprobación de la Secretaría Jurídica de Presidencia si (i) no tiene concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal y (ii) si no tiene un estudio que tenga en consideración el *estándar mínimo constitucional de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*. El anterior estándar es el definido por la Corte Constitucional en las sentencias de estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

Esta medida busca articular el trabajo técnico del Consejo Superior de Política Criminal con el propio de la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República. Así, se pretende que la iniciativa del Gobierno Nacional en asuntos penales y penitenciarios esté regida por criterios de coherencia y racionalidad de la política.



ii) Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario

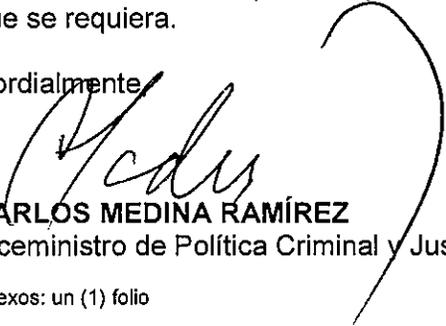
En esta Comisión tienen asiento esta Cartera, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura, un representante del Presidente ante el Consejo Directivo del INPEC, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, dos exmagistrados, dos expertos o miembros de ONG y dos académicos.

La tarea principal de esta Comisión es buscar estrategias para mejorar las condiciones de reclusión del sistema penitenciario y carcelario. Así, en el primer semestre de 2016, la Comisión trabajó desde dos mesas técnicas de trabajo: salud y hacinamiento.

- Mesa técnica de salud: Desde esta mesa se realizó seguimiento a la implementación del nuevo modelo de atención en salud en las cárceles del país. La Comisión hizo recomendaciones al Gobierno Nacional con respecto a agilizar la contratación de los servicios de salud, aumentar la capacidad operativa del Consorcio fiduciario encargado de administrar los recursos del fondo de salud, que el INPEC también se fortalezca para garantizar sus funciones para con el modelo, y que el Consorcio fiduciario replique la experiencia de otros operadores para no tener que empezar desde un punto cero, sino que rápidamente se implementen las medidas requeridas para brindar correctamente el servicio de salud en las cárceles.
- Mesa técnica de hacinamiento: Esta mesa trabajó un semestre en la definición de medidas que logren impactar los niveles de ocupación de las cárceles del país. En particular, la mesa centró su estudio en los subrogados penales y beneficios administrativos, buscando replantear las alternativas al encarcelamiento para las personas condenadas. Estos insumos sirvieron para la construcción del proyecto de ley en el que viene trabajando esta Cartera y que fue mencionado más arriba.

En los anteriores términos se da respuesta al cuestionario formulado, sin perjuicio de manifestar nuestra disposición para ampliar, de considerarse necesario, cualquier aspecto que se requiera.

Cordialmente


CARLOS MEDINA RAMÍREZ
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Anexos: un (1) folio

Elaboró: Funcionarios DPCP/
Consolidó: Nadia Lizarazo, DPCP
Revisó: Marcela Abadía / Iván Tovar
Aprobó: Marcela Abadía / Carlos Medina Ramírez
TDR 3200-500-24
EXT16-0034015

Bogotá D.C., Colombia

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

