

Al responder cite este número
OFI18-0010625-DPCP-3200

Bogotá D.C., 16 de abril de 2018

Doctora
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Secretaria Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Comisión.primer@camara.gov.co
Carrera 7 No.8-68 Oficina 239B
Bogotá D.C.

Asunto: Proposición H.R. TELESFORO PEDRAZA -Respuesta citación sesión 18-04-18
situación carcelaria del país / EXT18-001498

Respetada Doctora Calderón Perdomo:

De manera atenta, me permito comunicarle que con EXT18-001498 del 13 de abril de 2018 se recibió citación a la sesión programada para el 18 de abril del presente año, a fin de dar respuesta al cuestionario en materia penitenciaria y carcelaria formulado al señor Ministro de Justicia y del Derecho; para la sesión en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes de acuerdo a proposición del H.R. TELESFORO PEDRAZA, al que se da respuesta, en los siguientes términos:

El Decreto 2897 de 2011, modificado por el Decreto 1427 de 2017, *“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 competencias legales que debe cumplir esta Cartera. Éste 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, drogas, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, 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.

Dentro de las funciones asignadas al Ministerio de Justicia y del Derecho más relevantes en relación con el Sistema Penitenciario y Carcelario, entre otras, tenemos:

- Diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la corrupción y la criminalidad organizada. (Art. 2º. Num.5)
- Proponer los lineamientos para la formulación de las políticas e iniciativas del Estado, con enfoque diferencial y especializado, en materia criminal y penitenciaria, prevención del delito, estrategias contra la criminalidad organizada, la corrupción, la trata de personas, el lavado de activos, y los demás aspectos relacionados, en coordinación con las entidades correspondientes del orden nacional y territorial. (Art. 21 Num.1)
- Elaborar los estudios correspondientes y presentar y apoyar el trámite de las propuestas sustantivas y de procedimiento en materia de política criminal y penitenciaria y del tratamiento normativo de la libertad individual. (Art. 21 Num. 7)
- Llevar a cabo el seguimiento y evaluación de la política criminal y penitenciaria en general y del impacto de las normas y directrices de los sistemas penales y penitenciarios, dando especial importancia al sistema de responsabilidad penal para adolescentes-SRPA- en todos sus aspectos, en coordinación con las entidades competentes, con el fin de advertir el cumplimiento de los objetivos de la política criminal y penitenciaria y su atención efectiva a los derechos humanos. (Art. 21 Num. 14)
- Hacer seguimiento a la normatividad en materia de lucha contra el delito en general, y en especial a aquella relativa a la lucha contra la corrupción, la trata de personas, el crimen organizado, el lavado de activos y la extinción del dominio y la administración de bienes afectados; y proponer los ajustes que sean necesarios para su mayor efectividad. (Art. 21 Num. 15)
- Promover y/o adelantar la revisión de las condiciones de reclusión y de resocialización del sistema penitenciario y de los centros de privación de la libertad de los adolescentes, y proponer recomendaciones orientadas al cumplimiento de la finalidad de estos sistemas. (Art. 21 Num. 16)
- Servir de enlace permanente del Ministerio en sus relaciones con las autoridades de la política criminal, con las autoridades penitenciarias nacionales y territoriales y con las demás autoridades y entidades gubernamentales que participen en el proceso de ejecución de la pena y de las sanciones impuestas en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes -SRPA- (Art. 21 Num. 17)

En este marco, me permito dar respuesta a las preguntas en los siguientes términos:

1. En razón a que es de público conocimiento el aumento del hacinamiento carcelario, que supera una sobrepoblación del 50% en los penales nacionales, y que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 estableció como meta aumentar los cupos carcelarios a 17.544 **¿Qué políticas ha implementado el Ministerio de Justicia hasta el momento y cuáles se implementarán a futuro para**
Bogotá D.C., Colombia

solucionar el problema de hacinamiento y contribuir a lograr la meta trazada en el plan Nacional de Desarrollo?

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 que repercutan en la reducción del hacinamiento carcelario y penitenciario.

Parte de este trabajo se representa 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 la sentencia T-388 de 2013 que declara el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, así como en la sentencia T-762 de 2015 que lo reitera, 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.

Desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se ha partido de una premisa fundamental, y es que la estabilización de la política criminal y en especial del sistema penitenciario y carcelario, no se puede lograr con la construcción de nuevos cupos, por el contrario, se requiere, como ya mencionó, de la adopción de una política criminal racional, coherente y articulada, cuyos lineamientos se definirán en el Plan Nacional de Política Criminal, actualmente en elaboración.

Es así que se han llevado a cabo diferentes estrategias de política para mitigar y darle solución definitiva a este panorama, centradas en el supuesto de que no solo se requiere de esfuerzos estatales en el área de la infraestructura carcelaria y la creación de cupos, sino por el contrario, de una comprensión amplia de política que fundamenta el diseño, formulación, implementación y seguimiento de la política criminal en sus diferentes fases –criminalización primaria, secundaria y terciaria–.

A continuación se describen algunas iniciativas de manera general vinculadas con medidas frente al hacinamiento:

1.1. 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 que obedeciera al enfoque mencionado previamente y dirigido al fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria, sancionada bajo la Ley 1709 de 2014, en la que se definieron temas fundamentales como:

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

- 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.

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

1.2. Leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016

El Ministerio de Justicia y del Derecho, para combatir el hacinamiento en los establecimientos carcelarios, así como en pro de las garantías constitucionales y legales tanto para las personas procesadas, como para las víctimas dentro de la conducta punible, radicó, en compañía con la Fiscalía General de la Nación, el proyecto de ley 115 de 2014 Senado “Por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 906 de 2004 en relación con la detención privativa de la libertad en establecimientos de reclusión”, siendo aprobado por el Congreso de la República a través de la Ley 1760 de 2015, la cual contempla entre sus objetivos i) el carácter temporal de la detención preventiva; ii) la necesidad de definir cuándo se tiene derecho a la libertad; y iii) la fijación de reglas, momentos y oportunidades propias del proceso penal.

Con posterioridad, y previo a la entrada en vigencia de la ley 1760 de 2015, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Interior, radicaron el proyecto de ley 161 de 2016 Senado “Por medio de la cual se modifican algunas disposiciones de la Ley 1760 de 2015” a fin de prevenir una “excarcelación masiva e indiscriminada”, teniendo por objeto la postergación de la entrada en vigencia de la norma relativa a la duración máxima de la privación de la libertad y el término máximo de algunas actuaciones procesales respecto de procesos que se adelantan ante jueces especializados y de actos de corrupción de los que trata la ley 1474 de 2011, cuando sean 3 o más los procesados e incorpora aquellos casos que se tramitan por delitos contenidos en el Libro Segundo, Título IV del Código Penal Colombiano. Esta propuesta legislativa, fue aprobada a través de la Ley 1786 de 2016.

Con estas dos leyes se busca, principalmente, la racionalización y limitación del uso de la detención preventiva, a través de la definición de un tiempo máximo de duración de la misma y los términos que posibilitan 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

Bogotá D.C., Colombia

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 penal.

Cabe advertir, en todo caso, que pese a detenerse la detención preventiva domiciliaria y carcelaria cuando su uso se prolonga injustificadamente sobre una persona que sigue gozando de presunción de inocencia, su proceso penal sigue avanzando, de manera que se pueda establecer si su conducta investigada configura o no delito. De esta forma se garantiza tanto la garantía de la presunción de inocencia, como la protección de las víctimas y la sociedad en caso que el investigado sea declarado culpable en juicio.

Respecto al impacto de estas leyes, desde el 6 de julio de 2015 y hasta el 30 de marzo de 2018, han obtenido la libertad un total de 6.865 personas, de las cuales 3.767 fueron con ocasión de la vigencia de la ley 1760 de 2015 y, 3.098 personas por la entrada en vigencia de la ley 1786 de 2016. Durante lo corrido del año en curso, 684 personas fueron acreedoras de los derechos consagrados en la última ley en mención, de acuerdo a datos suministrados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-.

En relación con los índices de hacinamiento penitenciario, se debe, en primer lugar, indicar que conforme a estadísticas del INPEC, para el mes de abril del año 2014, el porcentaje de hacinamiento correspondía al 55,18%² con una sobrepoblación de 42,093 internos, mientras que para el mismo mes pero del año en curso, el porcentaje de hacinamiento es del 46,01%, con una sobrepoblación de 36.684 personas.

Si bien, no es posible afirmar que dicha disminución obedece exclusivamente a la aplicación de las leyes 1760 y 1786, estas sí constituyen la estrategia de diferentes órdenes frente al hacinamiento.

Adicionalmente, las leyes citadas también disponen una obligación a quien solicita la imposición de la detención preventiva, consistente en que se **pruebe**, que una medida de aseguramiento no privativa de la libertad, resulte insuficiente para garantizar los fines de la medida; con ello, también se procura garantizar que la medida de aseguramiento intramural solo se emplee como último medio y por el menor tiempo posible.

Una medida complementaria es la **Ley 1826 de 2017**, la cual se concibe 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 creó un procedimiento especial abreviado para que, a través de éste, se tramiten de manera diferenciada las conductas punibles de menor lesividad, al tiempo que permite transferir la acción penal a particulares para que realicen actividades de investigación y acusación relacionadas con estos casos, a través de la figura del acusador privado.

² Tomado el 12 de abril de 2018, de: http://201.217.206.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=viewReportFlow&reportUnit=/public/DEV/reports/intramural_panel_rigth_main&fid=contentFrame_frame_3&MES=04&ANNO=2018

Dichas figuras se regulan por la Ley 1826 del 2017, *“Por medio de la cual se establece un procedimiento penal especial abreviado y se regula la figura del acusador privado”*.

Si bien, debe precisarse que la Ley 1826 de 2017 no busca, en primera medida, mitigar las condiciones de hacinamiento que enfrenta el sistema penitenciario, si no que busca la descongestión del sistema judicial, no obstante, el cuerpo de la norma en cita, contempla en su artículo 25 una disposición que regula el régimen de libertad en el procedimiento especial abreviado la cual, en cierta medida, impactara en el hacinamiento carcelario. Dicha disposición indica que, el término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad en el procedimiento abreviado no podrá exceder de ciento ochenta (180) días, previendo, para cada etapa, un término máximo. Lo anterior indica que para ciertos delitos, la detención preventiva tendrá una menor duración, en relación con las del proceso ordinario, generando la posibilidad de que, en el evento de que por una demora, atribuible ya a la Fiscalía, ya a los Jueces o a la propia víctima, no se resuelva la situación jurídica del procesado, se le aplique lo dispuesto en el artículo 25, disminuyendo, eventualmente, el número de sindicados al interior de establecimientos carcelarios por los delitos que se tramitan por procedimiento penal abreviado.

1.3. Proyecto de ley 148 de 2016 Senado “Fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia”

en el marco de las acciones para dar cumplimiento a la T-762 de 2015 se radicó en el Congreso el proyecto de ley 148/16 S, 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, las condiciones de redención de la pena y los 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.

Este proyecto, a solicitud del Consejo Superior de Política Criminal fue archivado para trabajar en un nuevo articulado que se presentaría en julio de 2017.

1.4. Proyecto de ley 014 de 2017 Senado “Fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia”

Con las instituciones del Consejo Superior de Política Criminal presentamos un proyecto de ley que está siendo discutido por el Congreso, y el cual brinda herramientas necesarias en pro de garantizar y velar por los derechos de todas las personas que sean sujetas del sistema penal oral acusatorio y del sistema penitenciario, contribuyendo al deshacinamiento penitenciario.

Bogotá D.C., Colombia

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

Este proyecto trae consigo: i) la 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) la reorganización de la progresividad de medidas alternativas al encarcelamiento; iii) el fortalecimiento de los enfoques diferenciales relacionados con personas privadas de la libertad en condición de discapacidad, enfermedad grave, adultos mayores y mujeres condenadas por delitos de drogas; iv) fortalecimiento del régimen penitenciario para miembros de la fuerza pública; v) cambios en el sistema de salud para la población privada de la libertad; vi) el fortalecimiento institucional tanto del orden nacional como de las responsabilidades en la materia de las entidades territoriales; y, vii) medidas de descriminalización y desprisonalización de ciertas conductas.

La propuesta recoge los principales problemas que se pueden presentar en distintas áreas de la política penitenciaria y dentro del sistema correspondiente. A continuación destacamos los de más relevancia para el sistema penitenciario en general, y en específico para el hacinamiento:

Reformas necesarias para el mejoramiento del sistema penitenciario y carcelario

En este ámbito, se proponen 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, el agotamiento del alcance de muchas de las medidas propuestas en dicha reforma y funcionamiento actual del sistema. Los ajustes mencionados son los siguientes:

- Armonización de medidas alternativas al encarcelamiento

El proyecto de ley propone una integral revisión y reforma del régimen de los subrogados penales, redención de la pena y beneficios administrativos mediante la cual se busca integrarlo con los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, la progresividad del tratamiento penitenciario y la reinserción social como objetivo fundamental de la etapa de la ejecución de las penas en nuestro sistema jurídico. En ese contexto, se proponen intervenciones en varios órdenes:

- Modificación del régimen de exclusiones a subrogados y beneficios administrativos revisando los delitos contenidos en esas normas y limitando su alcance para los delitos más graves como actos de corrupción, delitos sexuales, violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, con unas pocas excepciones (delitos que integran estas categorías, pero que merecen un reproche social menor, como por ejemplo, la violación del régimen de incompatibilidades e inhabilidades, el despojo en campo de batalla o el acoso sexual), para las cuales se propone un régimen especial.

Bogotá D.C., Colombia

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

En ese contexto, en primer lugar, se establece un régimen ordinario para delitos de menor gravedad para los cuales se aplican las reglas generales para acceder a subrogados penales y beneficios administrativos de acuerdo con lo establecido en la ley para cada caso.

En segundo lugar, se propone un régimen especial para algunos delitos graves, entre los que se encuentran el acoso sexual, la inducción a la prostitución, el despojo en campo de batalla o la perturbación de actos oficiales, que si bien pertenecen a categorías frente a las cuales el legislador y la opinión pública han manifestado especial interés en los últimos tiempos, se considera que no revisten suficiente gravedad para encontrarse del todo excluidos de cualquier medida alternativa al encarcelamiento, excepto cuando la víctima sea un niño, niña o adolescente, pues en esos casos se mantiene el régimen del Código de Infancia y la Adolescencia. En este régimen, los condenados por estos comportamientos no podrán acceder a los subrogados de suspensión de la ejecución de la pena (art. 63 CP) ni prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión (art. 38B CP) por lo que deberán cumplir al menos una parte de la pena en centros de reclusión, pero podrán acceder a beneficios penitenciarios siempre que demuestren avances significativos en su proceso de resocialización.

Finalmente, se establece el régimen de exclusiones para delitos de mayor gravedad como actos de corrupción, terrorismo, violaciones a Derechos Humanos y al DIH y delitos sexuales, entre otros. Para este último grupo de delitos se mantienen las regulaciones actuales en relación con su exclusión de beneficios judiciales y penitenciarios, con la salvedad de que esta prohibición no se aplica para la libertad condicional y la prisión domiciliaria por cumplimiento de pena, tal como se encuentra en la legislación actual, pues parte de la filosofía de la propuesta legislativa es no desmejorar las condiciones actuales de quienes se encuentra purgando penas por estos delitos.

- Reorganización de la progresividad de medidas alternativas al encarcelamiento en la ejecución de la pena, adecuando los tiempos exigidos a incrementos punitivos y estableciendo regímenes especiales en casos de delitos antes excluidos. Igualmente, para los delitos más graves se mantiene la legislación restrictiva vigente.

En este caso, se pretende superar algunas inconsistencias de la legislación actual como por ejemplo el que para acceder a los permisos de fines de semana o para que los condenados por delitos de competencia de la justicia especializada accedan al permiso de hasta setenta y dos horas (72 h) se requiera un mayor cumplimiento de pena que el que se exige para acceder a la libertad condicional en ambos casos. En ese sentido, se pretende que el acceso a estas medidas responda al criterio de progresividad del tratamiento penitenciario de acuerdo con la regla *a mayor avance en el tratamiento mayores niveles de libertad*. Esta propuesta adquiere mayor sentido si se tiene en cuenta que este tipo de medidas permiten que el Estado mantenga la vigilancia sobre estas personas y pueda constatar que están preparadas para acceder a medidas que implican mayores niveles de libertad como la prisión domiciliaria por cumplimiento de pena o la libertad condicional.

Bogotá D.C., Colombia

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

- Propuesta de maximización de la garantía de los derechos en el sistema frente a posibles limitaciones de coordinación entre las autoridades, de tal manera que las mismas no repercutan perjudicialmente en el goce de derechos de la población privada de la libertad.

En este punto, la iniciativa propone medidas orientadas a la interoperabilidad de los sistemas de información, en consonancia con medidas que ya se vienen implementando desde el trabajo de distintas autoridades estatales que permitan mayor agilidad en los trámites para que los jueces tomen decisiones en relación con la aplicación de subrogados penales o permisos penitenciarios. Con base en ello, se dispone que, en los eventos en que se requiera, las autoridades penitenciarias cuenten con términos perentorios para allegar a los jueces los documentos y elementos necesarios para que tomen decisiones, y en caso de que esto no se logre se asuma como un hecho el cumplimiento de algunos requisitos, con el fin de que las cargas de la administración no recaigan sobre el ciudadano, particularmente en lo que tiene que ver con la redención de penas y el acceso a actividades para hacerlo, la asignación de manillas electrónicas o el cumplimiento de ciertos requisitos. En todo caso, la propuesta de presunciones está supeditada al paso de una cantidad de tiempo razonable en cada caso.

- Fortalecimiento de enfoques diferenciales, para lo cual se proponen medidas específicas en relación con poblaciones que sufren de manera particular los efectos del encarcelamiento.

Este proyecto se encuentra a espera de segundo debate en plenaria de Senado.

1.5. Estudio “La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana”

Con base en el estudio desarrollado por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia, el cual analiza desde una perspectiva académica los cambios y las modificaciones que ha tenido el Código Penal desde su expedición hasta la fecha, esta Cartera estudia la viabilidad de diseñar propuestas normativas a partir de los resultados del estudio que permitan ajustar el Código Penal de acuerdo a criterios político-criminales que reviertan las diferentes y muy profundas fallas en la configuración del sistema jurídico penal colombiano, que ha traído como consecuencia que el Código Penal promulgado con la Ley 599, haya perdido la coherencia interna que tenía en su redacción original, introduciendo modificaciones a la redacción de los tipos, aumentando las penas sin seguir el principio de proporcionalidad y las circunstancias de agravación, y tornando el derecho penal en un instrumento al servicio irreflexivo de las demandas de seguridad de los ciudadanos, todo lo cual ha significado el aumento de la población privada de la libertad, sin consideración de los impactos en el sistema penitenciario y en los derechos de esta población.

Bogotá D.C., Colombia

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

1.6. 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 casos³.

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.

1.7. 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)

³ 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 relacionados 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.

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	165

Bogotá D.C., Colombia

narcóticos	
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

1.8. 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
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	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.

1.9. Articulación Entes Territoriales

El Ministerio de Justicia y del Derecho dentro de las acciones que viene emprendiendo con el objeto de reducir los niveles de hacinamiento del país y mejorar las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad, ha venido trabajando en la articulación con las entidades territoriales, buscando aunar esfuerzos para la estructuración de proyectos que permitan el desarrollo nueva infraestructura en el sector.

En ese marco, el Ministerio de Justicia y del Derecho con las entidades territoriales del Departamento de Antioquia suscribió un convenio marco de colaboración que permitió la estructuración de un contrato específico mediante el que se aunaron esfuerzos para la construcción de una Colonia Agrícola en el municipio de Yarumal. Proyecto que permitirá la generación de 1300 cupos aproximadamente, así como mejorar los procesos de resocialización de las personas privadas de la libertad.

Esta Cartera también suscribió un convenio marco con la Gobernación del Atlántico y la ciudad de Barranquilla, a partir del cual actualmente se está estructurando proyectos para el desarrollo de nueva infraestructura en ese Departamento. En ese sentido, esta Cartera también viene trabajando en la articulación de esfuerzos con las entidades territoriales de Nariño y Valle del Cauca.

Bogotá D.C., Colombia

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

Asimismo, venimos trabajando con la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario en el diseño de un proyecto de renovación de la infraestructura carcelaria de bajo costo y cumpliendo estándares internacionales de trato a las personas privadas de la libertad. En concreto, se apunta a vincular al sector privado en las principales ciudades del país para que, aprovechando inmuebles a cargo del INPEC, o incluso en procesos de extinción de dominio, puedan desarrollar proyectos de desarrollo inmobiliario en dichos lugares, a cambio de la construcción de cupos carcelarios para el sistema penitenciario. De esta forma se puede contribuir al desarrollo de estas ciudades, reubicando centros penitenciarios y carcelarios que están dentro de las mismas y se amplió a un bajo costo los cupos penitenciarios del sistema. Este modelo está siendo implementado en Bogotá, en donde se espera que un particular construya una nueva cárcel de mujeres en los predios libres de la Picota, a cambio de la explotación comercial y el desarrollo urbano del predio donde se ubica hoy la cárcel Buen Pastor.

Actualmente se explora esta estrategia para la cárcel Modelo de Barranquilla.

2. De acuerdo con información publicada en la revista Semana el día 29 de julio de 2017, de 1.158 fugados en 2016 el **14%** correspondía a vigilancia electrónica; y muchos de los otros vigilados electrónicamente siguen delinquiendo y viajando; En consecuencia, informe si **¿El Ministerio de Justicia ha realizado algún estudio que genere nuevas alternativas de vigilancia carcelaria o que mejore la prestación del servicio de vigilancia extramural y de brazaletes electrónicos?**

En relación con las propuestas para fortalecer la ejecución y la garantía de la seguridad en la ejecución de las medidas alternativas al encarcelamiento, desde hace varios años que éste ha sido un tema de preocupación para este Ministerio. Esta cartera considera que son las medidas alternativas a la prisión las que pueden servir como puente en el proceso de reinserción de la persona que purga una condena en un centro de reclusión, o la de aquella que ha cometido una falta para la que resulta desproporcionado el uso del encarcelamiento habida cuenta de una valoración frente al daño que ocasiona su conducta, su intención de reparar a las víctimas y la necesidad de ejecutar la pena en prisión.

En ese contexto, desde el año 2014 se han venido adelantando actividades de análisis y seguimiento a la aplicación de las medidas alternativas al encarcelamiento, de entre las cuales cabe destacar:

- Documento *Lineamientos para el Fortalecimiento de la Política Penitenciaria e Colombia* (2014). En este documento se hace un análisis normativo y un estudio de campo donde se identifican limitaciones normativas, en el ámbito judicial y en el ámbito penitenciario relacionadas con la implementación de medidas alternativas, particularmente los denominados beneficios administrativos o permisos penitenciarios. En esta oportunidad, se evidenció que existen limitaciones relacionadas con la exclusión de todo tipo de beneficios para una amplia gama de delitos sin una relación clara entre sí, que las autoridades judiciales y

Bogotá D.C., Colombia

administrativas tienen limitaciones en el intercambio de información para adelantar estos trámites, y que las autoridades penitenciarias y judiciales en muchos casos introducen valoraciones que no se encuentran consagradas en las normas legales para negar la concesión de beneficios, como el retraso en el pago de la multa por parte de la persona privada de la libertad o “la gravedad del delito”. Con base en estos hallazgos se hacen una serie de recomendaciones de política para ampliar el alcance de estos mecanismos alternativos, pues son los que pueden mejorar las condiciones para un tránsito gradual de reinserción social a la persona privada de la libertad. El documento se puede consultar en línea en el link <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/sala%20de%20prensa/documentos/Lineaamientos%20sistema%20penitenciario%20%20Consulta%20WEB.pdf>

- Cartilla *Subrogados penales, mecanismos sustitutivos de la pena y vigilancia electrónica en el sistema penal colombiano* (2014). Ese documento sirve como un instrumento dirigido especialmente a las personas privadas de la libertad y a los funcionarios judiciales y penitenciarios encargados de aplicar las normas y procedimientos sobre mecanismos alternativos a la prisión de la manera adecuada en el marco de las modificaciones que introdujo la ley 1709 de 2014 a estas instituciones.
- Proyecto de Ley 014 de 2017 *Por medio de la cual se fortalece la Política Criminal y Penitenciaria en Colombia y se dictan otras disposiciones* (2017). Esta iniciativa normativa fue construida en el seno de Consejo Superior de Política Criminal y recoge una serie de propuestas orientadas a marcar un rumbo de racionalidad en el uso del sistema penal como respuesta a los conflictos sociales y al uso de la prisión como respuesta exclusiva a la infracción de normas penales.

En ese contexto, uno de los ejes centrales de esta propuesta normativa se fundamenta en un profundo análisis normativo y fenomenológico de la forma en que se encuentran reguladas y funcionan en la práctica institucional las medidas alternativas a la prisión. Frente a ello, se encuentran un grupo de causas asociadas al problema central de que las medidas alternativas al encarcelamiento no tengan un alcance que permita servir como punto de encuentro entre los procesos de resocialización intra muros y el retorno a la libertad. Las principales causas identificadas son i) la exclusión de beneficios para un amplio número de delitos sin un criterio racional de progresividad o daño del comportamiento; ii) la ampliación de los términos para gozar de medidas alternativas al encarcelamiento y la reducción de los delitos para los que se puede aspirar a éstas como consecuencia del exacerbado incremento de las sanciones penales en los últimos años; iii) limitado alcance de normas que prevén tratamiento especial para personas sometidas a sanciones penales que se encuentran en situaciones vulnerables; iv) existen requisitos que resultan desproporcionados y hacen poco viable la concesión de beneficios en la práctica; v) no hay una coherencia clara entre el grado de libertad que conceden las distintas medidas consagradas en la legislación y un criterio de progresividad en el tratamiento de acuerdo con el cual entre más avance la persona en el cumplimiento de su sanción pueda acceder a mayores niveles de libertad.

Bogotá D.C., Colombia

Identificados esos problemas, se hacen una serie de propuestas de reforma normativa para ampliar el alcance de estas medidas.

Particularmente, en relación con las medidas de prisión domiciliaria y vigilancia electrónica, se plantea que: i) las dificultades relacionadas con la adquisición y administración de los dispositivos de vigilancia electrónica no pueden recaer sobre el ciudadano beneficiado con la medida, por lo que se propone que esta medida sea efectivamente excepcional y que si después de un mes de concedida la prisión domiciliaria acompañada del dispositivo de vigilancia la persona no lo recibe podrá gozar de la medida sin éste; ii) deben celebrarse convenios entre la Policía Nacional y el INPEC para que los policías de cuadrantes apoyen a la administración penitenciaria en el seguimiento al cumplimiento de medidas domiciliarias. En todo caso, ninguna de estas medidas es un óbice para que se continúe mejorando la implementación de la vigilancia electrónica a través de incorporación de nuevas tecnologías y ampliación de la cobertura, como se evidencia más adelante.

- Por última cabe señalar que en el marco del *Plan Decenal de Justicia* (2017), un acuerdo estratégico interinstitucional para orientar el funcionamiento de la justicia entre los años 2017 y 2027 como una política de Estado se ha planteado como uno de los objetivos hacer un seguimiento más riguroso y robustecer la institucionalidad encargada de hacer seguimiento y acompañamiento en la implementación de las medidas alternativas a la prisión de tal suerte que se muestren como verdaderas alternativas a la privación de la libertad cuando el grado del daño o la responsabilidad de la persona lo ameriten.

3. Es de público conocimiento que al interior del INPEC existen más de 70 sindicatos y que de acuerdo con el informe de la Contraloría, en el año 2017 se tramitaron permisos para miembros de los sindicatos por un total de 31.397 días, por lo cual se pregunta ¿qué acciones hacia el futuro va a realizar el Ministerio para mejorar la ausencia de guardias en proporción al número de presos que deben vigilar?

Hay que tener en cuenta que la principal motivación que tiene el cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC para organizarse sindicalmente tiene que ver con las dificultades laborales que enfrentan, entre otras, por la escasez de personal penitenciario suficiente para atender la misionalidad del INPEC. De hecho, si se analizan las dos últimas grandes manifestaciones sindicales en el INPEC, se entiende fácilmente que su pretensión principal es la ampliación de la planta. De hecho, el INPEC construyó hace unos años un informe que calcula que el déficit de personal en la entidad asciende a 16.000 funcionarios (entre administrativos y guardia). De esta forma, hemos entendido que una acción necesaria que tenemos que implementar para reducir la expresión demandante de los sindicatos con la administración del INPEC es impulsando medidas para el aumento de la planta en el INPEC. De allí que venimos haciendo lo siguiente:

Bogotá D.C., Colombia

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

Hay dos iniciativas que son relevantes frente a este punto, y que nos propusimos impulsar en ánimo de aumentar la relación de guardias frente a internos en las cárceles del país. Por un lado, el año pasado promovimos la aprobación en la Ley de presupuesto de 70.000 millones de pesos adicionales para el INPEC, de manera que pudiese aumentar en 1.000 plazas de guardia efectivas la seguridad en las cárceles. Por su parte, actualmente hace tránsito en el Congreso de la República un proyecto de ley de nuestra iniciativa⁴, que ya se encuentra para último debate en Plenaria del Senado de la República, y que va a generar un aumento de la planta del INPEC en cerca de 2.400 nuevas plazas. Así, en dos años estamos aumentando la planta actual, cercana a los 15.000 trabajadores penitenciarios, a 18.400.

4. ¿Cuáles han sido los resultados positivos y ventajas de designar a un oficial de la Policía como Director del INPEC?

Es importante precisar que el nombramiento del Director General, como el de los Directores de Establecimiento de Reclusión, son de *Libre Nombramiento y Remoción* y obedecen al procedimiento determinado por la Ley para tal fin, por lo tanto, estos procesos no son considerados como una situación que impacte positiva o negativamente la gestión del Instituto, toda vez que las designaciones en el nivel directivo son producto del análisis de las hojas de vida de los profesionales que cumplen con los perfiles requeridos para la entidad.

Sin embargo, desde el punto de vista de la institucionalidad consideramos que existen ventajas que permiten lograr la sinergia y el apoyo que se requiere entre el INPEC y la Policía Nacional:

- Garantiza una correcta articulación entre el INPEC y la Policía Nacional para que no se permita ninguna salida de personas privadas de la libertad si tienen órdenes de captura por otros delitos. En particular, esta sinergia institucional se realiza entre el INPEC y la Dijín.
- Contribuye al mantenimiento del orden en una entidad que en ocasiones, en razón a su dimensión y a su misionalidad, puede derivar en desorientaciones de tipo estratégico u operativo. Así entonces, la doctrina de mando de un miembro de la Policía como Director del INPEC contribuye a que la guardia, acostumbrada a unas dinámicas de trabajo al estilo de fuerza pública, reciban con mayor comprensión las instrucciones impartidas por el Director.
- Contribuye al mantenimiento de las relaciones entre el INPEC y la Policía Nacional en buen término. Esto genera que la Policía Nacional mantenga un apoyo permanente al INPEC en la asistencia de sus operaciones. Casos de esto son el apoyo que se brinda en los traslados estratégicos de perfiles de privados de la libertad de alta seguridad, movimientos masivos de internos, tanto terrestres como aéreos, en vehículos o aviones de la Policía Nacional o custodiados por esta entidad, entre otros.
- Permitirá, además, una adecuada articulación para el apoyo en vigilancia por parte de la Policía Nacional a la población privada de la libertad en condición de prisión

⁴ Proyecto de ley 026/17 C, 169/17 S.

o detención domiciliaria. En los próximos días la Policía Nacional y el INPEC suscribirán un convenio para que aquel apoye a la guardia del INPEC en las labores de vigilar las residencias de los detenidos o condenados en sus domicilios. Esta tarea va a reforzar las acciones que el Gobierno Nacional está emprendiendo para aumentar la protección a la ciudadanía en las ciudades.

5. ¿Ha realizado el Ministerio de Justicia estudios de derecho comparado para buscar alternativas de mejora en la política carcelaria?

En los estudios que ha venido adelantando el Ministerio de Justicia y del Derecho, como el Proporcionalidad de las penas y la exposición de motivos del PL 014, se realizan análisis de derecho comparado orientados a identificar la aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento en otros países, particularmente, los trabajos de utilidad pública como una pena orientada a la restauración del daño causado en determinados delitos.

Por otra parte en el estudio sobre proporcionalidad de las penas se hace un análisis sobre la variación de los tipos penales en distintas legislaciones de América Latina y Europa. Este análisis comparado ha permitido evidenciar que los incrementos punitivos en Colombia se resaltan frente a los de otros países y son un factor central en la situación del hacinamiento penitenciario en el país.

Concretamente, El capítulo "comparación de los sistemas de dosificación de las penas en Latinoamérica" compara los sistemas de determinación de la pena alrededor de dos variables: los criterios que iluminan la labor del juez y el papel que este juega en el ejercicio de dosificación punitiva. Se analizaron estas dos variables en México, Ecuador, Bolivia, Perú, Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile, así mismo se estudió si las constituciones o los códigos penales de estos países mencionan o traen o colación el principio de proporcionalidad como principio rector dentro sus articulados. Los hallazgos completos se encuentran en el libro a publicar en este 2018, que a la vez incluye, el análisis de 1627 sentencias en Colombia con el objetivo de calcular la proporcionalidad concreta -la pena efectivamente impuesta- de los delitos de más alto impacto judicial y penitenciario en Colombia.

6. ¿Cuál es la opinión del señor Ministro de Justicia sobre la privatización de la seguridad carcelaria?

Este tema ya fue objeto de una revisión no solo por parte de la Cartera que dirijo sino por el propio Consejo Superior de Política Criminal⁵. En dicha ocasión, y por supuesto mantengo el mismo criterio a la fecha, se concluía lo siguiente:

En primer lugar, porque la actividad de custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad es una manifestación del ius puniendi que, por razón del

⁵ Consejo Superior de Política Criminal. Concepto No. 16.01 de 2016, a propósito del Proyecto de Ley 072 de 2015 S / 195 de 2016 C.

contenido de los artículos 2, 11 y 12 constitucionales, está reservado al Estado. El primero de ellos hace referencia a la misión del Estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades públicas, que se concreta y materializa a través de la seguridad, como presupuesto del orden social, de la paz, del bienestar general y del mantenimiento de la calidad de vida de la población, como fin esencial del Estado, y un servicio público primario⁶. Misión y obligación que se extiende al deber del Estado de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de las cárceles, y así la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos la ha reconocido la existencia de esta facultad⁷ .

Sin embargo, la misma instancia, acorde con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha hecho notar que dicho poder estatal en materia penitenciaria y carcelaria no es ilimitado, y por tanto, está condicionado por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos que se encuentren bajo su jurisdicción y a la observación de los procedimientos conforme a Derecho, “por lo que el orden y la disciplina se mantendrán con firmeza, pero sin imponer más restricciones de las necesarias para mantener la seguridad y la buena organización de la vida en común”⁸ , siendo parte de estos límites la prohibición de la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes y la imposibilidad de suspenderlo, junto al derecho a la vida y el derecho a la integridad personal, que implican que, no sólo “el Estado debe respetarlos (obligación negativa), sino que, además, requiere que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva)”⁹. A estos mismos límites se refiere los artículos 11 y 12 constitucionales.

Siguiendo estos parámetros constitucionales se entiende que la guardia y custodia de las personas privadas de la libertad constituye una competencia íntimamente ligada al concepto de orden público, en tanto que representa una forma de garantizar la seguridad de la comunidad, en razón de que la contención de las personas acusadas o condenadas por haber cometido una infracción a la ley penal persigue no solamente su resocialización y castigo, sino también la protección de la sociedad y de las víctimas. En este sentido, entonces, el Estado no puede desprenderse de esa labor de custodia y vigilancia, y trasladarla a los particulares quienes, en esta materia, apenas pueden asumir deberes de colaboración con las autoridades públicas (C-251/02)¹⁰.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-199/01, M.P. Rodrigo Escobar Gil, febrero 21 de 2001.

⁷ CIDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006, párrafo 70.

⁸ CIDH. Asunto de la Cárcel de Urso Branco. Medidas provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de abril de 2004, párrafo 10.

⁹ CIDH. Caso "Instituto De Reeducación Del Menor" Vs. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, párrafo 158.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-251/02, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández, abril 11 de 2002

Sin ir muy lejos, además, esta postura es compartida y respaldada por diversos instrumentos de Derecho Internacional, como el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad de la CIDH, o las Reglas Penitenciarias Europeas, que mencionan, dentro de sus cuerpos normativos, la condición de *servidores públicos* que deben tener las personas que ejercen como autoridades penitenciarias.

De este modo, resulta inconveniente e incluso calificaría de inconstitucional la posibilidad de que en Colombia se pueda tener una autoridad penitenciaria privada.

7. Teniendo en cuenta los pobres resultados de gestión de los seis años de **funcionamiento** de la USPEC que denunció el informe de El Tiempo del día 12 de octubre de 2017, manifieste sí **¿Considera que ha sido buena la escisión de las funciones administrativas del INPEC al USPEC? ¿Se ha realizado; una evaluación de beneficios y dificultades sobre este tema? ¿Cuál fue el resultado?**

Dada la misionalidad primaria para lo cual fue creado el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, esto es: vigilancia y custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad – PPL, el Gobierno Nacional en su oportunidad consideró pertinente y viable escindir del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC las funciones administrativas y de ejecución de actividades de soporte, las cuales fueron asignadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC (Decreto 4150 de 2011)

Acorde a este Decreto, el objeto de la USPEC es gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC

Y por su parte, de conformidad con el Decreto número 4151 de 2011, el INPEC tiene por objeto ejercer la vigilancia y custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad, vigilancia y seguimiento del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social entre otros.

Es importante tener en cuenta que la Ley 1709 de 2014 asignó competencias compartidas entre la USPEC y el INPEC, con el fin de garantizar gradualmente condiciones dignas de reclusión y la efectiva resocialización de los internos, armonizando así sus funciones mediante el Decreto 204 de 2016, en el marco de los respectivos actos de creación, estructura y funcionamiento de dichas entidades, con el fin de determinar las competencias de cada una, bajo los principios de coordinación, eficiencia y progresividad.

Se busca entonces, garantizar el adecuado cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas estas dos entidades y se materialicen los principios que orientan la administración pública en general y el sistema penitenciario y carcelario en particular,

Bogotá D.C., Colombia

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

empleando los medios más adecuados para el cumplimiento de sus objetivos, de tal manera que se garantice el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad- PPL

La escisión de las funciones de construcción de nuevas cárceles, mantenimiento de las existentes y dotación de bienes y servicios carcelarios, que salieron de INPEC y terminaron en cabeza de USPEC, tuvieron como propósito la búsqueda de una entidad especializada en la provisión de estos servicios, de manera que el INPEC pudiera concentrarse en las funciones de custodia y vigilancia.

No obstante lo anterior, y como es de público conocimiento, la USPEC ha tenido en los últimos años dificultades a la hora de llevar a cabo su misionalidad. Esto es así, entre otros, por las debilidades de tipo técnico que tiene actualmente la entidad, en virtud de la conformación de su planta de personal.

Al respecto, cabe indicar que la entidad tiene 508 plazas, de las cuales, 304, es decir, el 60% corresponden a plazas para personal asistencial y técnico. Dicho de otro modo, la entidad que nació para cumplir una misión especializada, similar a la que actualmente realiza Colombia Compra Eficiente, no ha logrado tener una operacionalización destacada por sus escasas posibilidades técnicas para cumplir su misión.

Por eso, en el último año, la USPEC viene adelantando un trabajo en compañía de la Escuela Superior de Administración Pública que tiene como propósito el rediseño institucional de la entidad, de manera que pueda fortalecerse para cumplir a satisfacción sus funciones estratégicas al interior del sistema penitenciario y carcelario. Este rediseño va a permitir crear nuevas plazas de profesionales, de modo tal que puedan garantizar responder a las múltiples necesidades que requiere el INPEC.

De este modo, una evaluación actual a la labor de la USPEC no se puede realizar sin este contexto. Así, reconocemos las debilidades actuales, pero, por eso mismo, el Sector Justicia está tomando acciones para resolverlas.

8. ¿Existen programas de evaluación y seguimiento en el tema de infraestructura que permitan intercambiar información de lecciones aprendidas para buscar soluciones de problemáticas como el hacinamiento y la prestación de servicios básicos en los establecimientos carcelarios?

Frente a este interrogante, se procederá a darle alcance al presente oficio, una vez se allegue la respuesta por parte de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

9. ¿Cuáles son los criterios para la designación del cargo del Director del INPEC?

Estos criterios se encuentran claramente definidos en el Código Penitenciario y Carcelario - Ley 65 de 1993 en el parágrafo del artículo 40 así:

“PARAGRAFO. *El Director del INPEC será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Deberá ser abogado, sociólogo, psicólogo, administrador policial o de Empresas, acreditado con título debidamente reconocido y, en cada caso, con especialización en ciencias penales o penitenciarias y criminalísticas o criminológicas.*

De la misma manera podrá ser designado para este cargo, quien se haya desempeñado como Magistrado en el ramo penal o haber ejercido la profesión de abogado en el ramo penal por un tiempo de cuatro años o haberse desempeñado como profesor universitario en el área penal, por un lapso de cinco años.”

En los anteriores términos se presenta respuesta al cuestionario del H.R. TELESFORO PEDRAZA para el debate sobre la situación carcelaria a nivel país.

Cordialmente,



CARLOS MEDINA RAMIREZ

Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Elaboró: María Consuelo Sandoval

Revisó: María Consuelo Sandoval

Aprobó: Adolfo Franco Caicedo

TDR 3200-500-24

Ext18-001498/ 13/04/2018

Bogotá D.C., Colombia

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