

MINJUSTICIA



CAMARA DE REPRESENTANTES
UNIDAD DE CORRESPONDECIA
RECIBIDO
25 ABR 2018
FIRMA: No. 4686
HORA: 3:50pm

CERTIFICADO

Al responder cite este número
OFI18-0011676-DPCP-3200

Bogotá D.C., 23 de abril de 2018

Doctor

BENJAMIN NIÑO FLOREZ

Secretario General Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior,
Defensa y Seguridad Nacional
Cámara de Representantes
Comisión.primer@camara.gov.co
Carrera 7 No.8-68 Oficina 239B
Bogotá D.C.

Asunto: Proposición No. 36 H.R. ANDRES FELIPE VILLAMIZAR ORTIZ -Respuesta
citación sesión 08-05-18 "Fuga de Presos Cárcel La Picota" / EXT18-0015744

Respetado Doctor Niño,

De manera atenta, me permito comunicarle que con EXT18-0015744 del 19 de abril de 2018 se recibió citación a la sesión programada para 08 de mayo del presente año, a fin de dar respuesta al cuestionario sobre "Fuga de Presos Cárcel La Picota", formulado al señor Ministro de Justicia y del Derecho; para la sesión en la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes, de acuerdo a proposición No. 36 del 18 de abril de 2018, del H.R. ANDRES FELIPE VILLAMIZAR ORTIZ, 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:

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100

www.minjusticia.gov.co
CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA
Nombre: J. Florez
Fecha: 27.04.2018 Hora: 2:50PM
Radicado: 849

- 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 que son competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho, en los siguientes términos:

“1. Teniendo en cuenta la crisis penitenciaria del país, sírvase informarle a esta comisión que decisiones en términos presupuestales y de garantía de derechos se han implementado desde el Ministerio de Justicia.”

Con el objeto de garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad -PPL, el Gobierno Nacional viene trabajando principalmente en tres ámbitos: el primero corresponde a la modificación de disposiciones reglamentarias para que se ajusten al respeto de los derechos humanos de las PPL; el segundo, hace referencia a la adopción de un sistema de monitoreo permanente que permita conocer el grado de satisfacción de

Bogotá D.C., Colombia

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

los derechos de las PPL; y finalmente, el tercer ámbito es el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de infraestructura y personal.

Frente a las reformas reglamentarias para garantizar los derechos de las PPL, durante el año 2016 se adoptó por parte del INPEC la Resolución 6349, modificando el reglamento general de esa institución, en particular, para mejorar la garantía de los derechos de las PPL incluyendo disposiciones para el goce de los derechos de las personas según su género y facilitando los procesos de inspección que adelantan las entidades de control y judiciales a los establecimientos de reclusión. Igualmente, se adoptó por el INPEC la Resolución 192 de 2018, mediante la que se establecieron las reglas relativas al uso de la fuerza en el sistema penitenciario y carcelario. En ese sentido también en el año 2016 se modificaron todas las disposiciones del régimen de aislamiento para evitar su uso con fines de castigo o sanción a las PPL.

En lo que corresponde al sistema de monitoreo del goce efectivo de los derechos de las PPL, el Ministerio de Justicia y del Derecho con el acompañamiento de múltiples entidades del Gobierno, han venido trabajando en la construcción de un sistema de indicadores con carácter permanente que permitirán saber de forma periódica la situación de los derechos de las personas privadas de la libertad en ámbitos como las condiciones de alojamiento, suministro de agua potable, alimentación, salud y resocialización. Durante el mes de marzo del cursante año, ya se presentó los resultados de la medición de una primera batería de indicadores ante la Corte Constitucional y actualmente se trabaja en la elaboración de nuevos indicadores y su correspondiente medición. Esto permitirá conocer los avances y retrocesos en materia de garantía de los derechos y adoptar acciones de forma célere y con fundamentos empíricos.

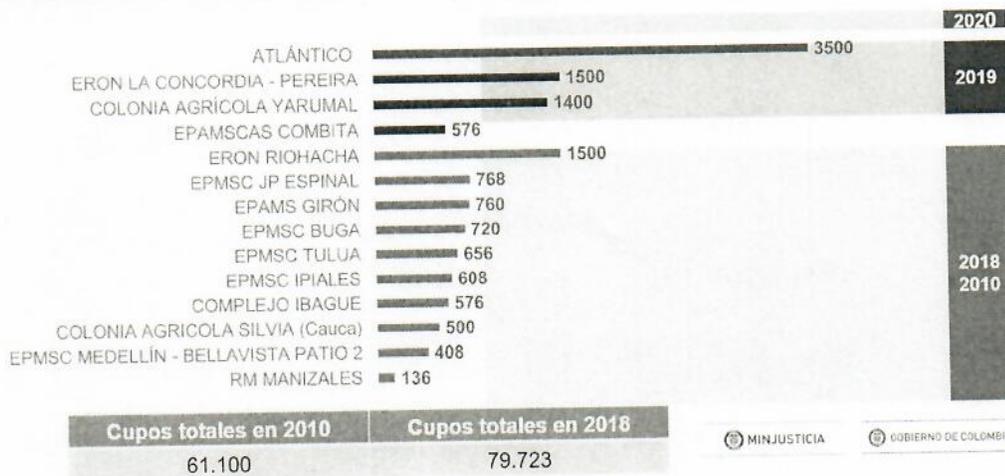
Respecto a mejorar las capacidades institucionales, el sector viene trabajando en materia de infraestructura en el mantenimiento de los establecimientos y la generación de cupos nuevos, en consecuencia, es importante presentar los avances que en materia de infraestructura carcelaria y penitenciaria se ha tenido desde el año 2010, relacionada con la generación y rehabilitación de cupos para la PPL, evidenciando así la inversión que ha hecho el Gobierno Nacional para mejorar las condiciones de reclusión de la PPL.

Bogotá D.C., Colombia

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

NUEVOS CUPOS 2010-2020

**MÁS DE 10.000 NUEVOS
PROYECTADOS**



Igualmente es importante mencionar que se ha presentado ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley No. 169- 17 Senado y 026 -17 Cámara "Por medio de la cual se exceptúa al Ministerio del Trabajo, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC-, al Congreso de la República – Cámara de Representantes y Senado de la República, a la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil – UAEAC- y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS, de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000", en el que se está solicitando la ampliación de la planta de personal del INPEC, medida que permitirá no solamente mejorar la custodia y vigilancia en los EROK, sino que conllevará a mayor celeridad en la administración de justicia y mejorar los procesos de resocialización al interior de las prisiones.

"2. ¿Sírvese informarle a esta comisión cuales son las recomendaciones del Consejo de Política Criminal frente a la crisis carcelaria que afronta el país?"

La Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, como Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, se permite informar que este órgano colegiado, en el cual convergen instituciones de las tres ramas del poder público más el Ministerio Público, ha hecho la labor de seguimiento de manera especial a la problemática de hacinamiento de los centros de reclusión del país. Sin embargo, esta labor la ha desarrollado a partir de la comprensión de la política penitenciaria como parte de la política criminal.

Así, 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 Bogotá D.C., Colombia

cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, y a la configuración de los medios que le permitan abordar los estudios que manda la ley.

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

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

Son dos marcos de las recomendaciones emitidas: por un lado, los lineamientos que ha impartido el Consejo a través de las observaciones a las diferentes iniciativas legislativas en materia de política criminal en general, y en específico, del sistema penitenciario. Segundo, la formulación por parte de este órgano del **proyecto de ley 014 de 2017 Senado “Por medio de la cual se fortalece la política criminal y penitenciaria en Colombia, y se dictan otras disposiciones”**, el cual se constituye en sí mismo, no en una recomendación, sino en una propuesta política y normativa que sintetiza parte de los diez lineamientos que ha impartido el Consejo Superior de Política Criminal en sus más de ochenta (80) conceptos a distintos proyectos de ley, para de esa forma, desde la perspectiva de la criminalización primaria, hacer frente, no solo a la crisis carcelaria, sino a la integridad de la política criminal:

1. *A pesar de la consistencia normativa de una iniciativa de reforma del sistema penal, es necesario que esta desarrolle una estrategia político-criminal razonable y deseable.*
2. *El sistema penal necesita diferenciar la reacción punitiva de acuerdo con la lesividad de las conductas punibles.*
3. *Las decisiones legislativas requieren advertir las condiciones necesarias para el funcionamiento de las nuevas medidas o estrategias que modifican el sistema penal.*

Bogotá D.C., Colombia

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

4. *La creación de nuevas fórmulas de uso del poder punitivo estatal requiere ser coherente con la sistemática diseñada por el estatuto penal, así como con las garantías y principios penales y, claro está, con la Constitución, con el propósito de evitar desarreglos y, en general, usos meramente expresivos de las normas penales.*
5. *En la selección de los medios de intervención sobre un problema de política criminal es necesario que estén vinculados estrechamente con la definición del mismo y con su superación. Esta recomendación está estrechamente vinculada con la recomendación número 1, pero profundiza en la formulación de las estrategias desde el enfoque de las políticas públicas y del uso del derecho penal a partir del principio de mínima intervención y *ultima ratio*.*
6. *Regla democrática de ampliación punitiva: en los casos de aumentos de penas posteriores a la criminalización primaria inicial, el legislador debata y argumente por qué no sirve la fijación actual y por qué ha de ser aumentada, de tal modo que en el Derecho penal de un Estado democrático no haya márgenes de castigo carentes de justificación.*
7. *Antes de modificar disposiciones penales para endurecerlas y hacerlas más estrictas (eliminación de beneficios, por ejemplo), es recomendable que exista un balance del funcionamiento de esa parte del sistema penal para establecer la conveniencia de su modificación.*
8. *Es necesario revisar la proporcionalidad de las penas del derecho penal colombiano y tomarla en consideración en las deliberaciones democráticas.*
9. *Las modificaciones frecuentes de la misma regulación no resultan convenientes, especialmente porque no permiten advertir razones válidas de política criminal para hacerlo.*
10. *En muchas ocasiones, las estrategias político criminales están vinculadas con otros sectores de las políticas del Estado. La política criminal no se reduce a la política penal y tampoco puede confundirse con otras.*

En resumen, el proyecto de ley 014 de 2017 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.

Bogotá D.C., Colombia

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

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.

El proyecto de ley 014 de 2017 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.

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

Bogotá D.C., Colombia

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

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.
- 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. Por tanto, aprovechamos esta ocasión para insistir en la necesidad de darle trámite

Bogotá D.C., Colombia

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

legislativo, en el marco de la autonomía de la configuración legislativa del Congreso de la República.

“3. Sírvase informarle a esta comisión la información y análisis que desde su sector se ha identificado de las corrupción y sus implicaciones al interior de las cárceles (sic)”

Desde la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, se han adelantado análisis tendientes a la comprensión, visibilización y seguimiento de la corrupción en el contexto penitenciario. Entre ellos se puede hacer referencia al primer informe sobre corrupción en cárceles (2017), elaborado por analistas del Observatorio de Política Criminal y el Informe Nacional de Prisiones (2017), elaborado mediante consultoría contratada con la Universidad Nacional de Colombia (ambos textos en proceso editorial).

Estos documentos presentan conclusiones y recomendaciones derivadas de la aproximación al fenómeno de la corrupción en los establecimientos penitenciarios, como resultado de la revisión, formulación, medición e interpretación de indicadores cuantitativos y cualitativos en el sistema penitenciario colombiano, entre las que se encuentran:

- El sistema penitenciario Colombiano cuenta con mecanismos que pueden orientar una política específica en materia anticorrupción, pero dichos mecanismos no han sido adecuadamente utilizados. La sola existencia de políticas de registro y control de información es insuficiente en la lucha contra la corrupción si no está acompañada de medidas de sistemas abiertos, horizontales e integradores con toda la comunidad institucional del sistema. La Comisión Nacional de Moralización, es la instancia llamada a dinamizar los mecanismos existentes y crear escenarios preventivos en entidades de orden nacional y local, lo cual deriva de sus funciones: *“coordinar la realización de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción frente a entidades del orden nacional o territorial en las cuales existan indicios de este fenómeno; establecer las prioridades para afrontar las situaciones que atenten o lesionen la moralidad en la Administración Pública; promover la implantación de centros piloto enfocados hacia la consolidación de mecanismos transparentes y la obtención de la excelencia en los niveles de eficiencia, eficacia y economía de la gestión pública”* (Ley 1474 de 2011 artículos 62 y ss).
- Aunque existen mecanismos y herramientas de participación ciudadana y de control social, los ciudadanos, por su relación de especial sujeción, se abstienen de usarlos temiendo represalias.
- Las estrategias de cultura de la legalidad se han limitado a esquemas de capacitación que no “se mantuvo en el tiempo, ni se realizaron réplicas de carácter masivo ni evaluaciones que permitieran medir el cumplimiento de objetivos, indicadores y resultados obtenidos” (Conpes, 2013; pág. 49). Toda estrategia para combatir la corrupción que pretenda hacer hincapié en la cultura de la legalidad e integridad debe

Bogotá D.C., Colombia

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

no solo ser coherente con el contexto institucional, sino que debe utilizar herramientas que le permitan analizar las condiciones de ese contexto. La identificación de antecedentes, incentivos y castigos, y las consecuencias de comportamientos específicos, permite señalar de manera precisa los cambios requeridos para lograr que las medidas a implementar sean de hecho favorables y pertinentes en materia anticorrupción.

- El énfasis está puesto en el diseño institucional y no en las personas. Las iniciativas de carácter pedagógico deben trascender los escenarios de capacitación o aulas de formación. Es necesario que las relaciones sociales del personal de la institución se forjen en el sitio donde van a ejercer sus funciones, junto con la guía y el acompañamiento de actores claves que logren inculcar actitudes y formas de pensar mediante un comportamiento ejemplar y un lenguaje ético claro, alejado de ambigüedades y eufemismos.
- La manera en que se habla de las faltas disciplinarias asociadas a comportamientos de corrupción importa. No es lo mismo hacer un señalamiento sobre la conducta indebida y de cómo esta va en contra de un código de ética, sino que debe enfatizarse el carácter social de sus consecuencias. De igual manera, destacar la manera en que las personas han construido sus propios juicios morales en situaciones pasadas, permite plantear un escenario educativo y de formación basado en las experiencias y no sobre un cúmulo de conceptos abstractos.
- Los planes anticorrupción deben incluir una capacitación a las personas privadas de la libertad en relación a cómo y con qué instancias deben dirigirse para realizar cualquier proceso o trámite que en relación con infracciones penales o disciplinarias que les afecte. Si bien existe la inducción al establecimiento y el programa de inducción al tratamiento –condenados–, estos no desarrollan estos aspectos de manera suficiente.
- La visión reactiva frente al fenómeno de corrupción en el sistema penitenciario no ha sido eficaz. El problema de la corrupción no se resuelve legislativamente con medidas que impidan o hagan más costoso el acto corrupto. Aunque esto sí puede en algún sentido disminuir las cifras, no resuelve el problema: si aumenta el costo del delito, aumenta el precio de la corrupción; toda herramienta es incapaz de impedir del todo los comportamientos corruptos. Siempre se buscarán las formas de evadir los controles. El problema central no es solamente “la ineficacia de las herramientas y mecanismos de prevención, investigación y sanción de la corrupción” (Conpes 067, pág. 21), sino que tiene que ver con una percepción cultural relativa a la forma de aproximarse a la ley, al servicio público que ha sido reforzada por imaginarios colectivos y por prácticas corruptas que se han solidificado como costumbre socialmente aceptada.
- La definición de riesgos en materia de corrupción debe implicar todo el estudio del contexto particular de cada ERON. La identificación de estos riesgos desde el nivel central, y su generalización puede conllevar a interpretación sesgada y pérdida de información valiosa para su prevención y acciones de control.

Bogotá D.C., Colombia

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

- Fomentar la cultura del autocontrol como mecanismo de control interno, es indispensable en todos los servidores públicos, para que se auto-gestionen mecanismos que prevengan y erradiquen conductas que van en contra de la norma y de la ética pública.
- No se articulan los esfuerzos de prevención con la actividad real de la institución. Las herramientas de prevención y control funcionan como una exigencia externa a la institución que hay que tener y reportar para evitar sanciones, pero no se ven como herramientas concretamente relacionadas con el quehacer de la institución. La planeación y los controles anticorrupción se convierten en tablas, formatos y matrices que algún funcionario tiene la función de diligenciar, pero que no tiene relevancia realmente en el quehacer institucional, ni se advierte como una herramienta útil para el mejor desempeño de la institución. Es una carga y no una ayuda.
- Las estrategias internas de control de la corrupción deben plantearse en el marco de la privación de la libertad. La principal debilidad de las medidas de control previstas para disminuir los riesgos de corrupción en el INPEC es la no contemplación de las particularidades del ambiente penitenciario. Las medidas que ha ideado el INPEC, en su Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano son, como lo vimos, medidas generales que podrían ser las medidas previstas por cualquier otra entidad del Estado, pero las circunstancias en las que los riesgos de corrupción funcional se dan en las cárceles son bien distintas de las que afectan y determinan los riesgos en otras instituciones. La privación de la libertad de los reclusos, su imposibilidad de acceder a internet, la enorme dependencia a la que están sometidos los reclusos frente a los guardias para el desarrollo de todas las dimensiones de su vida (estadia, alimentación, salud, higiene, programas de resocialización, visitas, etc.), son circunstancias que hacen que la relación entre los funcionarios públicos y los usuarios tenga una serie de particularidades que exigen mayor creatividad en la forma en la que deben ser advertidos, prevenidos y controlados los actos de corrupción funcional que pueden darse.
- La insuficiencia de personal y recursos del INPEC hace muy difícil el control real de las instituciones penitenciarias que se ven atravesadas por grupos criminales que pueden ejercer enorme poder incluso por encima de los guardias y del Estado.

“4. Sírvase informarle a esta comisión cuál es el principal reto que tiene el sistema carcelario colombiano.”

Se podría afirmar sin mayores resistencias que el hacinamiento constituye la mayor dificultad del sistema penitenciario y carcelario, pues este impide proveer procesos de resocialización adecuados, reducir efectivamente niveles de reincidencia, y brindar los distintos servicios a las personas privadas de la libertad (alimentación, salud, alojamiento) de un modo más eficiente. Usualmente, cuando se piensa en este problema, resulta para muchos una "obviedad" sostener que la solución consiste en construir nuevos cupos carcelarios hasta satisfacer la demanda.

Bogotá D.C., Colombia

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

Sin embargo, el verdadero reto, entonces, no está en afirmar que el hacinamiento es la principal problemática, sino en pensar que el mismo no va a tener una solución de fondo si se aborda únicamente con la construcción de cupos, sino con una política criminal bien diseñada, racional y coherente.

Este reto, entender que la crisis en las prisiones se origina, no por se por el hacinamiento, sino por el uso desmedido del derecho penal, nos parece que es el más relevante, en tanto la manera de abordar este desafío nos va a llevar a mejorar el sistema penitenciario o simplemente va a perpetuar la expansión del mismo, sin respuestas de fondo para buscar llevarlo a su justa medida.

Esta idea es compartida por dos actores que, en los últimos años, han desempeñado un rol relevante en esta discusión. Por un lado, la Comisión Asesora de Política Criminal, creada en 2011 y conformada por académicos de renombrada trayectoria en esta materia, ha señalado esta misma idea en los siguientes términos:

"Las estrategias y acciones de la política criminal deben orientarse a lograr los efectos buscados, con los medios menos lesivos de los derechos fundamentales. En una perspectiva de protección de los derechos humanos, la política criminal debe privilegiar la prevención frente a la represión y el respeto de los derechos sobre el eficientismo, considerando, además, que cuando sea necesario acudir a los mecanismos de represión, se deben establecer salvaguardas para que se afecten lo menos posible los derechos fundamentales tanto de los responsables de los hechos punibles, como de las víctimas de los mismos.

129. Entre las varias opciones que tiene el Estado para elaborar su política criminal, la configuración de un derecho penal mínimo, con sus notas de subsidiariedad y fragmentariedad, es quizás el sistema que tiene mayor vocación de éxito en la prevención del delito, en la lucha contra la criminalidad y en la protección de los derechos humanos, en tanto que respeta en mayor medida la libertad de las personas, conservando dentro de los límites constitucionales el poder punitivo del Estado."

Por su parte, la Corte Constitucional ha hecho dos pronunciamientos de tipo estructural con relación a la situación carcelaria en Colombia (sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015). Estas sentencias, luego de revisar las diferentes manifestaciones de la crisis carcelaria, han concluido que el rediseño de la política criminal, antes que la construcción y ampliación de las cárceles, se encuentra en el centro de cualquier medida efectiva para superar este estado de cosas inconstitucional:

"Una de las razones por las cuales el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, es porque se está empleando en demasía el sistema penal. Como lo dicen varios de los diagnósticos sobre el Sistema, su colapso no se debe únicamente a que no existan suficientes cupos. La cuestión es que un uso desmedido y exagerado del sistema penal, en especial, teniendo en cuenta los altos costos que éste representa, sobre todo si se debe respetar la dignidad de toda persona y sus

Bogotá D.C., Colombia

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

derechos fundamentales, genera una demanda penitenciaria y carcelaria que, sencillamente, es inatendible. Se trata, pues, de una política criminal y carcelaria evidentemente insostenible" (extracto de la sentencia T-388 de 2013).

Con todo, rediseñar la política criminal del país es una tarea que le compete a varias instituciones de las diversas ramas del poder público. De allí que resulta necesario un diálogo común y franco para construir entre todos las soluciones a esta problemática.

“5. Sírvase informarle a esta comisión un informe de las evaluaciones de desempeño de los oficiales del INPEC (Sic)”

Por ser competencia exclusiva del INPEC, esta pregunta fue trasladada mediante OF118-0011715, para que se emita respuesta de fondo sobre el tema, teniendo en cuenta la reglamentación interna como acuerdos y resoluciones en las que se establece los procesos para la evaluación y desempeño de sus funcionarios.

“6. Sírvase informarle a esta comisión cuál es el plan de mejoramiento para el INPEC y para el sistema carcelario.”

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC actualmente tiene vigentes dos (2) Planes de Mejoramiento. El primero de ellos, es el producto de auditorías efectuado por parte de la Contraloría General de la República y el segundo, producto de las auditorías internas efectuadas por la Oficina de Control Interno del INPEC; a estos Planes de mejoramiento el INPEC les hace seguimiento y monitoreo a las acciones correctivas correspondientes con los registros de calidad y los soportes documentales que evidencien el cumplimiento de lo actuado.

Dentro de las debilidades que más afectan al Instituto y los cuales se ven reflejados en los planes de mejoramiento, son las reconocidas en el sistema penitenciario colombiano señalando como entre las más frecuentes las siguientes: i) aumento en el índice de hacinamiento, lo cual causa reducción de espacios para el descanso nocturno de los internos, condiciones sanitarias precarias, debilidades en las actividades tendientes a la resocialización o a la redención de la pena; demoras en la evacuación de las solicitudes de redención de penas y libertad condicional; ii) el suministro e higiene en la alimentación y iii) la imposibilidad de visitas conyugales en condiciones de intimidad y dignidad.

Para la vigencia 2017, el INPEC cuenta con un plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría General de la República en el sistema SIRECI, el cual contiene 77 acciones de mejoras propuestas, las cuales se han venido cumpliendo de acuerdo a las fechas propuestas para cada uno de las mismas.

Cabe mencionar, en todo caso, que los planes de mejora del INPEC no pueden lograr resolver los problemas estructurales del sistema penitenciario, pues superan el marco de acción (sus competencias) y su presupuesto asignado. Estos problemas estructurales (hacinamiento, salud, falta de participación de los entes territoriales en el sistema, política criminal, entre otros -advertidos por la Corte Constitucional en sentencia T-762/15) son

Bogotá D.C., Colombia

problemas que requieren al menos de tres consideraciones necesarias: (i) un presupuesto más amplio para el sector penitenciario, (ii) una reforma profunda a la política criminal y (iii) una adecuada articulación interinstitucional de todos los actores involucrados.

Con relación a las dos últimas, esto es, un rediseño de la política criminal y una articulación interinstitucional adecuada, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha venido liderando tanto las iniciativas legislativas requeridas (leyes 1760/15, 1786/16, sobre racionalización de la detención preventiva, 1826/16 sobre el procedimiento penal abreviado, y más recientemente está promoviendo un proyecto de ley para el desmantelamiento de los grupos armados organizados y otro para la racionalización y coherencia de la política criminal y penitenciaria del país), como las medidas de articulación necesarias. Sobre este último punto, está impulsando la incorporación en el Consejo Superior de Política Criminal de un representante de las entidades territoriales y también al Ministerio de Defensa Nacional, ambos actores necesarios para poner a discutir en un mismo escenario las políticas de seguridad ciudadana con aquellas de prevención del delito y de respuesta a la criminalidad.

Estos esfuerzos, sobre todo los legales, han requerido -y seguirán requiriendo- el apoyo decidido del Congreso de la República, órgano colegiado encargado de sacar adelante estas iniciativas.

Por su parte, reconocemos que los esfuerzos presupuestales siguen siendo insuficientes para brindar condiciones de reclusión adecuadas para llevar procesos eficientes de resocialización a las personas privadas de la libertad. Esta dificultad debe ser resuelta también con el apoyo del Congreso de la República, que tiene un papel fundamental en la aprobación anual del presupuesto.

“7. Sírvase informarle a esta comisión cuales son los criterios de distribución y/o organización de las personas privadas de la libertad en las diferentes cárceles.

De conformidad a la clasificación de los establecimientos de reclusión que consagra el art. 20 del Código Penitenciario, le corresponde al INPEC la distribución de los internos.

ARTÍCULO 20. CLASIFICACIÓN. *<Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Los establecimientos de reclusión pueden ser:*

1. *Cárceles de detención preventiva.*
2. *Penitenciarías.*
3. *Casas para la detención y cumplimiento de pena por conductas punibles culposas cometidas en accidente de tránsito o en ejercicio de toda profesión u oficio.*
4. *Centros de arraigo transitorio.*
5. *Establecimientos de reclusión para inimputables por trastorno mental permanente o transitorio con base patológica y personas con trastorno mental sobreviniente. Estos establecimientos estarán bajo la dirección y coordinación*

Bogotá D.C., Colombia

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

del Ministerio de Salud y Protección Social, en los cuales serán recluidas las personas con trastorno mental permanente o transitorio con base patológica.

6. Cárceles y penitenciarías de alta seguridad.

7. Cárceles y penitenciarías para mujeres.

8. Cárceles y penitenciarías para miembros de la Fuerza Pública.

9. Colonias.

10. Demás centros de reclusión que se creen en el sistema penitenciario y carcelario.

PARÁGRAFO. *Los servidores y ex servidores públicos contarán con pabellones especiales dentro de los establecimientos del orden nacional que así lo requieran, conforme a la reglamentación que para tal efecto expida el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).*

Sin embargo, para mayor referencia esta pregunta por ser competencia del INPEC, fue trasladada mediante OFI18-0011715, para que se ofrezca una respuesta de fondo.

“8. Sírvase informarle a esta comisión cuáles son los estándares de calidad que se cumplen o deberían cumplirse en el sistema carcelario.”

En materia de los estándares de calidad que deben cumplir las prisiones del país, es pertinente anotar que la H. Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015, mediante la cual se dieron órdenes complementarias al actual estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, estableció una serie de estándares que deben cumplir las prisiones para garantizar unas condiciones adecuadas de vida en reclusión; creándose adicionalmente el Comité Interdisciplinario para la Estructuración de Normas Técnicas de Vida en Reclusión con el objeto de revisar las normas establecidas por la Corte y adoptar todos los estándares relativos a la vida en prisión.

Los estándares fijados por la H. Corte Constitucional están referidos a las dimensiones mínimas de las áreas de alojamiento de las PPL así como de las condiciones de ventilación e iluminación de éstos espacios. Igualmente, se hace referencia a la red hidrosanitaria con que deben contar los establecimientos de reclusión, en particular el número de baterías sanitarias y duchas con que se debe contar de conformidad a la cantidad de PPL que se pretende atender. Dicha sentencia, también fijó estándares en materia de prestación de los servicios de salud, resocialización, separación de la población, resolución de solicitudes de la PPL, acceso al agua potable, alimentación, visitas íntimas y necesidades de personal de custodia y vigilancia.

Dichos estándares, fijados por la Corte Constitucional en algunos casos e instados a su construcción en otros, vienen siendo trabajados por el Comité Interdisciplinario bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Defensoría del Pueblo, con las instituciones del sector, así como las entidades expertas en diferentes temas como el Ministerio de salud. Para tal finalidad, el Comité Interdisciplinario se reúne semanalmente

Bogotá D.C., Colombia

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

y tiene mesas de trabajo en los siguientes temas: a) La resocialización como fin y eje articulador de la pena; b) La infraestructura carcelaria como garantía para la satisfacción de los mínimos de la vida en reclusión; c) La alimentación en entornos carcelarios; d) El derecho a la salud de las personas privadas de la libertad; e) La garantía de los servicios públicos en el escenario carcelario; y f) El acceso a la administración pública y a la justicia.

En este proceso se ha estudiado el proyecto del Plan Nacional de Resocialización en el cual se da cuenta de las principales herramientas para reintegrar a las personas condenadas de nuevo en comunidad, así como la estructura institucional que soporta dichas actividades. Frente a infraestructura carcelaria se ha estudiado la adopción de los metrajes necesarios para que las PPL permanezcan en condiciones dignas, así mismo se está adelantando un Manual de Infraestructura de Establecimientos Penitenciarios. Respecto a la alimentación, el Comité Interdisciplinario avanzó en la aprobación de la Resolución 3803 de 2016 del Ministerio de Salud, evidenciando que las disposiciones que allí se encontraban eran acordes con las necesidades de la PPL. Respecto del servicio de salud de las PPL, el Comité Interdisciplinario consideró aceptables las directrices establecidas en el Plan Institucional de Gestión Ambiental –PIGA- del INPEC para el manejo de los residuos sólidos y la higiene de los establecimientos de reclusión.

Respecto de la garantía de los servicios públicos y el acceso a la administración pública y a la justicia, miembros del Comité Interdisciplinario están en proceso de elaborar los documentos internos para discusión, los cuales deberán aprobar los miembros del Comité en pleno.

Estas actividades tienen como objetivo la elaboración de una línea base respecto de las condiciones actuales de vida en reclusión, así mismo, consolidar una batería de indicadores que permita hacer seguimiento del impacto de las políticas públicas encaminadas a asegurar el goce efectivo de los derechos de los PPL.

Es de aclarar que debido a la expedición del Auto 121 de 2018 por parte de la Corte Constitucional, el Comité Interdisciplinario intensificó las jornadas de trabajo, realizando reuniones previas para elaborar documentos según eje temático, los cuales se socializan en el pleno del Comité Interdisciplinario para su aprobación.

Lo anterior no quiere decir que no existan estándares que deban cumplir las prisiones o que se limiten a los fijados por la Corte Constitucional, dado que existe una serie de documentos técnicos que ya establecían estándares que deben cumplir las prisiones del país, dentro de las que se encuentran: el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico; el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente; en materia de salud el Ministerio de Salud y Protección Social ha adoptado las resoluciones 366 de 2010, 4445 de 1996, 14861 de 1985 y 2003 de 2014; y para la prestación de servicios de alimentación el Ministerio de Salud y Protección Social tiene la Resolución No 4445 de 1996.

Bogotá D.C., Colombia

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

“9. Sírvase informarle a esta comisión que formación reciben los oficiales del INPEC.”

La formación del personal que ingresa al INPEC está prevista en los artículos 38 y siguientes del Código Penitenciario, y se encuentra a cargo de la Escuela Penitenciaria Nacional, para poder desempeñarse en los diferentes cargos sea de director de establecimiento o para ejercer funciones de custodia y vigilancia es necesario adelantar y aprobar los cursos que organice la Escuela para ocupar los diferentes cargos:

ARTÍCULO 38. INGRESO Y FORMACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 38 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Para ejercer funciones de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria es necesario haber aprobado los cursos de formación y capacitación que para este efecto dictará la Escuela Penitenciaria Nacional.

Los Directores de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios serán de libre nombramiento y remoción. Para desempeñar el cargo de Director de cárcel o penitenciaría se requerirá título universitario en áreas que incluyan conocimientos en materias criminológicas, penales, carcelarias, de seguridad, administrativas o Derechos Humanos. Además, deberá realizar y aprobar el curso que organice la Escuela Penitenciaria Nacional para ocupar dicho

ARTÍCULO 39. DE LOS CARGOS DIRECTIVOS. <Artículo modificado por el artículo 39 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> El personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciario Nacional puede ser llamado a desempeñar cargos de Dirección en las dependencias del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) o en los centros de reclusión si reúne los requisitos para ello, sin perder los derechos de la carrera y pudiendo regresar al servicio de vigilancia una vez cese el ejercicio de cargo en la Dirección, conforme al artículo 26 de la Ley 909 de 2004.

ARTÍCULO 40. DE LA CARRERA PENITENCIARIA. <Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> La carrera penitenciaria estará regulada por los principios que consagra este estatuto y por las normas vigentes y las que lo adicionen, complementen o modifiquen.

El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (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, contar con una experiencia profesional de ocho (8) años como mínimo y, en cada caso, con especialización en ciencias penales o penitenciarias; Derechos Humanos; criminológicas; seguridad ciudadana; y/o seguridad y defensa.

De la misma manera podrá ser designado para este cargo quien se haya desempeñado como Magistrado en el ámbito penal o haya ejercido la profesión de abogado en dicho ámbito por un término de ocho (8) años o se
Bogotá D.C., Colombia

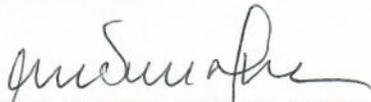
haya desempeñado como profesor universitario en el área penal o criminológica por un lapso no inferior a ocho (8) años.

El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) deberá presentar un informe de rendición de cuentas anualmente al Ministro de Justicia y del Derecho, con el fin de garantizar un desempeño eficiente en la gestión.

Sin embargo, para mayor referencia esta pregunta por ser competencia del INPEC, fue trasladada mediante OF18-0011715, para que se ofrezca una respuesta de fondo

En los anteriores términos se presenta respuesta al cuestionario del H.R. ANDRES FELIPE VILLAMIZAR, para el debate sobre "Fuga de presos cárcel la Picota - situación carcelaria a nivel país".

Cordialmente,



DIGNA ISABEL DURAN MURILLO

Viceministra de Política Criminal y Justicia Restaurativa (e)

Elaboró: María Consuelo Sandoval

Revisó: María Consuelo Sandoval 

Aprobó: Digna Isabel Durán

TDR 3200-500-24

Ext18-0015794/ 19/04/2018

Bogotá D.C., Colombia

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