

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., dos (02) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Referencia: Exp. No. 250002341000201602346-00
Demandante: YEISON DUARTE COLORADO Y OTRO
Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y OTROS
MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
Asunto: Admite demanda.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 145 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y por reunir los requisitos consagrados en el artículo 52 de la Ley 472 de 1998 –norma especial- **SE ADMITE** el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo interpuesto por los señores YEISON DUARTE COLORADO y JUBER FABIAN PARRA VÁSQUEZ; contra el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, el INSTITUTO NACIONAL CARCELARIO Y PENITENCIARIO – INPEC, y la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC.

En consecuencia se **DISPONE:**

PRIMERO.- De conformidad con el artículo 54 de la Ley 472 de 1998, **NOTIFÍQUESE** personalmente el contenido de esta decisión a los señores Representantes Legales del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Instituto Nacional Penitenciario – INPEC y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC o a quienes hayan delegado la

facultad de recibir notificaciones.

SEGUNDO.- ADVIÉRTASE a las entidades notificadas que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la ley 472 de 1998 se les concede un término de diez (10) días para contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar la práctica de pruebas, contado a partir del siguiente al de la respectiva notificación.

TERCERO.- NOTIFÍQUESE personalmente al señor Agente del Ministerio Público.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE personalmente al Defensor del Pueblo de conformidad con el artículo 53 de la Ley 472 de 1998 y remítasele copia de la demanda y de este auto para el registro de que trata el artículo 80 ibídem.

QUINTO.- A costa de la parte demandante **INFÓRMESELE** a la comunidad –para efectos de eventuales beneficiarios o miembros del grupo- a través de un medio masivo de comunicación (prensa o radio) que: *“en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “A”, Expediente No. 250002341000201602346-00, se adelanta el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo interpuesto por, los señores YEISON DUARTE COLORADO y JUBER FABIÁN PARRA VÁSQUEZ, quienes otorgaron poder al abogado coordinador; contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, con el fin de que se declaren responsables de los perjuicios morales y a la vida de relación causados a los miembros del grupo, como consecuencia del hacinamiento penitenciario y carcelario a las personas privadas de la libertad en Establecimientos de Reclusión del orden Nacional del INPEC con hacinamiento superior al 20%, desde el 1 de diciembre de 2014 al 30 de septiembre de 2016.”.*

SEXTO.- Se reconoce como abogado coordinador y representante judicial de los miembros del grupo al abogado José Antonio Durán Ariza, de

conformidad con los poderes aportados al expediente y conferidos por cada uno de los demandantes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

2016 A.G.
2346

Señores

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Bogotá D.C.

E. S. D.



José Antonio Durán Ariza, identificado con la cédula de ciudadanía N° 19.176.027 y Tarjeta Profesional de Abogado N° 21.973 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre y representación de los señores Yeison Duarte Colorado y Juber Fabian Parra Vásquez según poderes adjuntos, mayores de edad, identificados con las cédulas de ciudadanía N° 1.019.041.245 y 1.033.727.329, respectivamente, internos en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá "COMEB" (La Picota), en ejercicio de la Acción de Grupo contemplada en el artículo 88 de la Constitución Política, demandamos a la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho, representada por Jorge Eduardo Londoño Ulloa, al Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario - INPEC, representado por el Brigadier General Jorge Luis Ramírez Aragón, y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, representada por María Cristina Palau Salazar, para que mediante sentencia se reconozca y se ordene el pago de las indemnizaciones de los perjuicios ocasionados al conjunto de personas que conforman el Grupo, el cual será identificado mas adelante.

HECHOS

1. La Corte Constitucional al estudiar las condiciones de reclusión de los internos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del INPEC (ERON), en especial el hacinamiento del 45.3% a 31 de octubre de 1998,¹ mediante Sentencia T-153 de 1998 declaró que la situación de las personas privadas de la libertad configuraba un notorio *Estado de Cosas Inconstitucional*, debido principalmente a la indignidad en la cual se encontraban, declaración reiterada en Sentencia T-388 de 2013.

¹ Se entiende por hacinamiento la cantidad de personas privadas de la libertad en un espacio o centro de reclusión determinado en número superior a la capacidad del mismo. Fuente INPEC, "Glosario de Términos Estandarizados del Sistema Penitenciario y Carcelario: General y de Colombia".

<http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/ServiciosDeInformacionAlCiudadano/Glosario>

2. El *Estado de Cosas Inconstitucional* no sólo se mantiene en la actualidad sino que se ha agravado, ya que de acuerdo con la información del INPEC,² durante el período comprendido entre diciembre de 2014 a septiembre de 2016, el promedio total de hacinamiento fue del 54.1%, superior al que motivó la declaración inicial del estado de cosas contrario a la Constitución.
3. El hacinamiento penitenciario y carcelario vulnera la dignidad humana y constituye *per se* una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos,³ causándoles daños antijurídicos a los miembros del Grupo y configurándose una *falla del Sistema* imputable al Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

JUSTIFICACIÓN DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE GRUPO.

La inclusión de la acción de grupo en la Carta obedeció a la necesidad de proteger los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular sino que es compartido por una pluralidad de individuos. Por lo tanto, constituye un desarrollo de una concepción del Derecho que, sin abandonar la protección de los derechos de la persona, intenta superar las limitaciones del individualismo egoísta propio del modelo del estado liberal clásico, en la medida en que reconoce la importancia del principio de solidaridad.⁴

Esta nueva concepción implica que si bien el interés protegido por la acción de grupo puede verse desde la óptica de los individuos, lo que distingue este mecanismo es que busca una protección colectiva y grupal de esos intereses, inspirado en la efectividad de los derechos y de prevalencia del derecho sustantivo.⁵ El régimen jurídico de esta acción, incluida su interpretación, está guiado de acuerdo con la naturaleza del objeto de protección (interés de grupo divisible), de sus titulares (grupos de personas, que pueden ser abiertos o cerrados), y recae sobre la afectación de todo tipo de derechos e intereses, sean éstos colectivos o individuales.⁶

² Prueba N° 2.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-861 de 2013.

⁴ Artículos 1, 5, 88 y 95 Superiores. Corte Constitucional, sentencias C-215 de 1999, C-1062 de 2000, C-459 de 2004, C-569 de 2004.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2004.

⁶ *Ibidem*, sentencias C-215 de 1999, C-1062 de 2000 y C-569 de 2004.

1. DERECHOS Y RELACIÓN DE ESPECIAL SUJECCIÓN CON EL ESTADO.

La Constitución reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona.⁷ No obstante algunos derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad son suspendidos o restringidos, muchos otros se conservan intactos y deben ser respetados íntegramente por las autoridades públicas; es decir, existe en cabeza de los reclusos una tridivisión de derechos fundamentales enmarcada en los principios de razonabilidad y proporcionalidad:⁸

- **Derechos intocables:** se derivan directamente de la dignidad del ser humano, como a la vida e integridad personal, al mínimo vital de subsistencia, al debido proceso y a la salud.
- **Derechos restringidos o limitados:** para garantizar la disciplina, seguridad y salubridad en los establecimientos y contribuir al proceso de resocialización del condenado; entre ellos, a la intimidad personal y familiar, al trabajo y a la educación, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de expresión.
- **Derechos suspendidos:** consecuencia de la medida cautelar de detención o de la pena impuesta, como la libertad física, la libre locomoción y los derechos políticos.

Por otra parte, la población reclusa se encuentra en una relación de especial sujeción con el Estado,⁹ de la cual surgen verdaderos deberes jurídicos positivos a su cargo, como la obligación de garantizar que los internos puedan ejercer plenamente los derechos fundamentales que no les han sido suspendidos, y parcialmente aquellos que les han sido limitados. Ello implica que el Estado debe ponerse en acción para asegurarle a los internos su goce total o parcial, según sea el caso, ya que se encuentran en una condición de indefensión y vulnerabilidad para satisfacer por sí solos sus necesidades.

2. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL.

Al estudiar las condiciones de las personas privadas de la libertad en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del INPEC (ERON), en especial el hacinamiento del 45.3% a 31 de octubre de 1998, mediante Sentencia T-153 de 1998

⁷ Artículo 5 Superior.

⁸ Acerca del tema de los derechos de los reclusos, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-424, T-522 y T-596 de 1992; T-219, T-273, T-388 y T-437 de 1993; T-420 de 1994; T-705 de 1996; T-153 de 1998; T-023 de 2003; T-133 de 2006; T-894 de 2007; T-274 de 2008; T-511 de 2009; T-815 y T-861 de 2013, y; T-075 de 2016.

⁹ Estas relaciones de especial sujeción encuentran su fundamento en el artículo 2 Superior, ya que es la razón que justifica la existencia de las autoridades (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 20 de febrero de 2008, Expediente 16.996). Acerca de este tema, ver por ejemplo: Corte Constitucional sentencias T-596 de 1992, T-222 de 1993, T-065 de 1995, T-705 de 1996, T-153 de 1998, T-966 de 2000, T-687 de 2003, T-615 de 2008, T-355 de 2011 y T-266 de 2013; Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 26 de mayo de 2010, expediente 18800, y de 28 de agosto de 2014, radicación 25000-23-26-000-2000-00340-01(28832).

la Corte Constitucional declaró que la situación de los establecimientos penitenciarios y carcelarios configuraba un notorio *Estado de Cosas Inconstitucional*, debido principalmente a la situación de indignidad en que se encontraban los internos. Este fallo estableció que el hacinamiento vulnera la dignidad humana y otros derechos de los internos:¹⁰

“Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Razón le asiste a la Defensoría del Pueblo cuando concluye que las cárceles se han convertido en meros depósitos de personas. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc.”

En Sentencia T-388 de 2013, la Corte declaró nuevamente que el Sistema penitenciario y carcelario está en un estado de cosas contrario a la Constitución:¹¹

“Se declara que el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra nuevamente en un estado de cosas inconstitucional, por cuanto (i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano; (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia...”

Este notorio *Estado de Cosas Inconstitucional* se ha mantenido, como así lo precisó la Corte en 2015:¹²

“En suma, esta Corporación declaró con acierto el notorio estado de cosas inconstitucionales del sistema penitenciario y carcelario colombiano, el cual a la fecha, se mantiene plenamente vigente debido a que persisten los problemas estructurales objeto de declaración en el año de 1998.”

¹⁰ El artículo 1 Superior establece dentro de su contenido sistemático que la dignidad humana es el fundamento del ordenamiento jurídico: *“Colombia es un Estado social de derecho... fundada en el respeto de la dignidad humana...”*. La dignidad humana no constituye un recurso literario, sino un principio constitucional, elevado al nivel de fundamento del Estado y base del ordenamiento y de la actividad de las autoridades públicas, correspondiéndole una función integradora del ordenamiento jurídico y constituyendo un parámetro de interpretación de los demás enunciados normativos, ya que es la fuente última o el *“principio de principios”*, así como un derecho fundamental autónomo de eficacia directa (Corte Constitucional, sentencias T-881 de 2002, T-133 de 2006, T-815 de 2013, T-861 de 2013).

¹¹ Se omiten los pies de página.

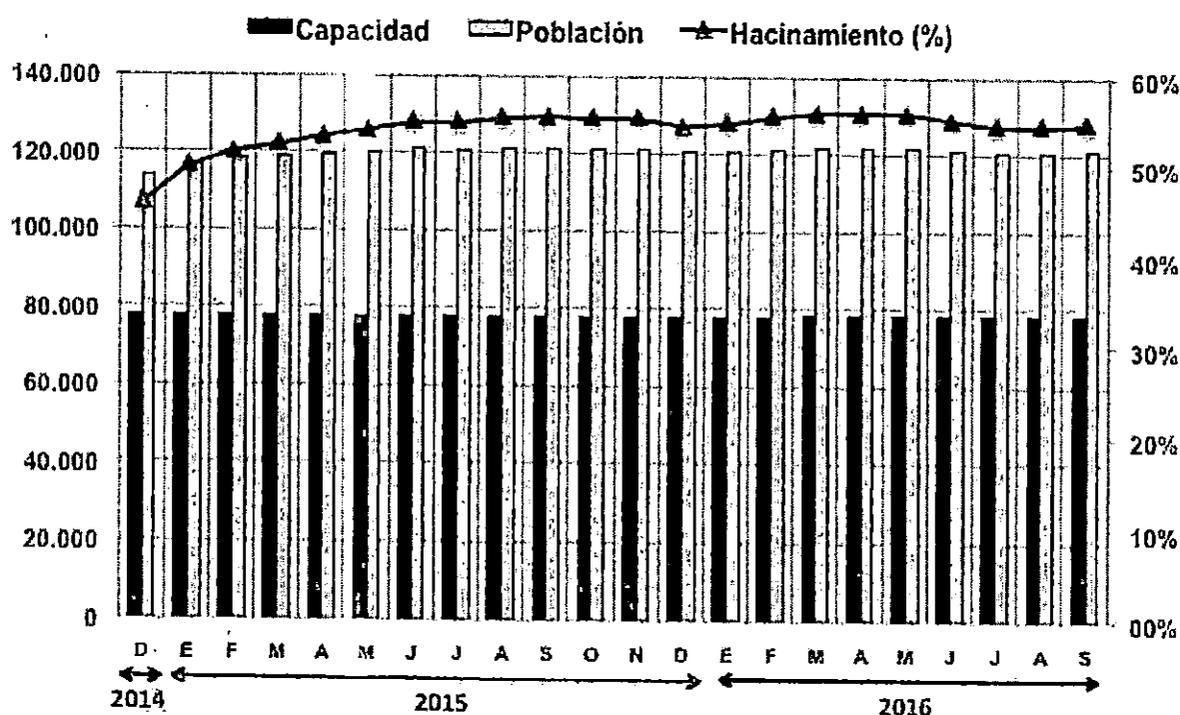
¹² Corte Constitucional, Sentencia T-409 de 2015.

Las condiciones de vida de los reclusos no ocupa un lugar destacado dentro de la agenda política, ya que desde hace años se conoce las condiciones de hacinamiento,¹³ la deficiencia de la infraestructura carcelaria y penitenciaria, la vulneración de los derechos de los internos y el incumplimiento de la función primordial de resocialización, sin observarse una actitud diligente del Estado para poner remedio a esta situación.¹⁴

3. HACINAMIENTO E INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA.

El problema estructural de los ERON radica en el hacinamiento que padecen los reclusos, hecho notorio y de público conocimiento, situación que está también plenamente acreditada con la Prueba N° 2 de esta acción de grupo. El *Estado de Cosas Inconstitucional* declarado por la Corte Constitucional se ha agravado, ya que el hacinamiento promedio durante el período diciembre de 2014 a septiembre de 2016 fue del 54.1%, superior al que motivó tal declaración en 1998 (45.3%).

Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del INPEC (ERON).¹⁵
Diciembre 2014 - Septiembre 2016.



¹³ Así se expresa en el documento CONPES 3828 (Prueba 4, página 8): "La insuficiente infraestructura para cumplir con los fines resocializadores de la pena y la situación de hacinamiento en los centros de reclusión del país, no son situaciones nuevas."

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998.

¹⁵ Fuente INPEC, Prueba N° 2.

Los problemas de infraestructura hacen más difíciles las condiciones de hacinamiento. No obstante la Corte Constitucional ordenó en 1998 la realización de un plan de construcción y refacción carcelaria y penitenciaria en el término máximo de cuatro años,¹⁶ éste no fue ejecutado como así lo reconoció la Corte en 2013,¹⁷ y lo constató la Defensoría del Pueblo en 2015:¹⁸

*"... escasos avances en la construcción y habilitación de nuevos cupos y los pocos entregados en el año 2015 no responden a las exigencias previstas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ni supusieron la adecuación de áreas idóneas para desarrollar programas de resocialización."*¹⁹

Así mismo, en el Documento CONPES 3828 de 2015, "Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia", se expresa:²⁰

"Además del hacinamiento ya señalado, los ERON no cuentan con áreas suficientes para la atención y tratamiento de la población detenida. Tampoco están dotados de espacios para la operación administrativa, el alojamiento de la guardia, guardería en algunos casos, patio de visitas y pabellones destinados para el alojamiento de los internos, servicios sanitarios, comedores, bibliotecas y talleres. Estas limitaciones en la infraestructura existente, impiden atender la demanda y brindar alojamiento, capacitación y bienestar social adecuado a toda la población reclusa que se recibe en los establecimientos.

La principal causa de estos problemas consiste en la obsolescencia de los inmuebles por su avanzada edad, que en algunos casos fueron construidos en la década de 1950, a partir de diseños concebidos para recluir a un número inferior de internos. (...)

Actualmente, los centros de reclusión del orden nacional carecen de la infraestructura de atención sanitaria y saneamiento básico para atender las necesidades de la población reclusa."

4. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS.

El hacinamiento *per se* constituye una flagrante violación no sólo al derecho *iusfundamental* de la dignidad humana, sino a un abanico de derechos de los

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998.

¹⁷ *Ibidem*, sentencias T-857 y T-861 de 2013.

¹⁸ Prueba N° 5, Segunda Parte, página 145.

¹⁹ La Defensoría destaca que éstas no son apreciaciones caprichosas porque están sustentadas en cifras ciertas y comprobables, advirtiendo que si la función de la pena es la reinserción social y su fin fundamental es la resocialización (Código Penal, artículo 4; Código Penitenciario y Carcelario, artículo 9), el mínimo elemento para que estas funciones se cumplan es que se construyan en los establecimientos espacios físicos adecuados para ello (Prueba N° 5, Segunda Parte, página 167).

²⁰ Prueba N° 4, páginas 24 y 25.

internos,²¹ los cuales resultan lesionados por cuenta del amontonamiento desproporcionado del que no puede ser objeto seres humanos. Así lo precisó la Corte Constitucional no sólo al declarar inicialmente el *Estado de Cosas Inconstitucional*, sino en pronunciamientos posteriores:²²

*"En efecto, tanto el derecho a la dignidad como el de no recibir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se ven quebrantados por el hacinamiento y las malas condiciones de la estructura física y de servicios públicos que se encuentra en los centros de reclusión; los derechos a la vida y la integridad física son vulnerados o amenazados de manera inminente por el mismo hacinamiento, por la mixtura de todas las categorías de reclusos y por la carencia de los efectivos de guardia requeridos; el derecho a la familia es quebrantado por la sobrepoblación carcelaria y las deficiencias administrativas, condiciones éstas que implican que los visitantes de los reclusos han de soportar prolongadas esperas, bajo las inclemencias del clima, para poder ingresar al centro, y que dificultan en grado extremo las visitas conyugales y familiares; el derecho a la salud se conculca dadas las carencias infraestructurales de las áreas sanitarias, la congestión carcelaria, la deficiencia de los servicios de agua y alcantarillado y la escasez de guardia para cumplir con las remisiones a los centros hospitalarios; los derechos al trabajo y a la educación son violados, como quiera que un altísimo porcentaje de los reclusos no obtiene oportunidades de trabajo o de educación y que el acceso a éstos derechos está condicionado por la extorsión y la corrupción; el derecho a la presunción de inocencia se quebranta en la medida en que se mezcla a los sindicados con los condenados y en que no se establecen condiciones especiales, más benévolas, para la reclusión de los primeros, etc."*²³

El hacinamiento no permite garantizar las condiciones mínimas de existencia de los reclusos y genera, además de una violación del derecho al mínimo vital y el desconocimiento de la dignidad humana, un sufrimiento intolerable a la luz del Estado Social de Derecho. En palabras de la Corte Constitucional:²⁴

"La omisión en la obligación de procurar al interno el mínimo vital, acompañada de la adopción de medidas propias de la relación penitenciaria como lo es la propia privación de la libertad, que impiden que la persona satisfaga autónomamente sus necesidades vitales mínimas, constituye un suplemento punitivo no autorizado por la Constitución. En este sentido, no sobra recordar que la pena impuesta a una persona no puede, de ninguna manera, comprometer aquellos derechos fundamentales a los cuales aquella es acreedora en forma plena, tales como la vida, la integridad personal, la dignidad o la salud, derechos que, justamente, se garantizan procurando la satisfacción de las necesidades mínimas del interno."

²¹ Corte Constitucional, Sentencia T-861 de 2013.

²² *Ibidem*, sentencias T-153 de 1998, T-815 y T-861 de 2013.

²³ *Ibidem*, Sentencia T-153 de 1998.

²⁴ *Ibidem*, Sentencia T-317 de 2006. Ver también las sentencias T-490 de 2004, T-126 de 2009 y T-266 de 2013; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, 28 de agosto de 2014, Radicación 25000-23-26-000-2000-00340-01(28832).

En efecto, el Estado ha incumplido la obligación de procurar a los reclusos un mínimo de condiciones materiales, tales como alimentación, agua, vestuario, utensilios y condiciones de higiene, celda, salubridad, seguridad, servicios sanitarios, asistencia médica y descanso nocturno, entre otras.²⁵ Por supuesto, el hacinamiento crea un ambiente propicio para que se propaguen enfermedades fácilmente, por las condiciones de salubridad, sanitarias y de higiene deficientes, vulnerando y amenazando los derechos fundamentales a la salud y a la integridad de las personas privadas de la libertad.²⁶

Durante 2015, la Defensoría del Pueblo constató y denunció una desmejora sustancial de la atención en salud, tanto en términos de cobertura como de calidad, concluyendo que este derecho se encuentra gravemente comprometido en todos y cada uno de los ERON.²⁷ Del seguimiento a la prestación de los servicios a través de visitas de inspección a múltiples establecimientos,²⁸ la Defensoría comprobó serias irregularidades que atentan contra los derechos a la vida y a la salud de los internos:²⁹

“... ausencia de personal médico; falta de atención medicina general y especializada; insuficiencia en el suministro de medicamentos e insumos médicos, quirúrgicos y odontológicos; ausencia de convenios con red de operadores de salud; represamiento en procedimientos especializados; inadecuado manejo de las historias clínicas; falta de continuidad en los tratamientos; inadecuadas áreas de sanidad para la atención de internos, entre otras.”³⁰

Especial mención merece la atención en salud mental en tan sólo dos saturadas Unidades en el país,³¹ que no garantizan los derechos de los internos relacionados en

²⁵ En palabras de la Corte Constitucional (sentencias T-857 y T-861 de 2013): “Dada la imprevisión y el desgüeño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas”. Sobre este punto: Corte Constitucional, sentencias T-596 de 1992; T-420 de 1994; T-714 de 1996; T-153 de 1998; T-208 y T-718 de 1999; T-881 del 2002; T-1030 de 2003; T-490, T-639 y T-1134 de 2004; T-792, T-1084, T-1145 y T-1180 de 2005; T-317 de 2006, y; T-690 de 2010. Igualmente, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, 28 de agosto de 2014, radicación 25000-23-26-000-2000-00340-01(28832).

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-861 de 2013.

²⁷ Prueba N° 5, Primera Parte, páginas 126 y 129.

²⁸ ERON de los departamentos del Meta, Norte de Santander, Magdalena, Antioquia y Chocó.

²⁹ Producto de las visitas, el Defensor expidió la Resolución N° 066 de 2015, “Crisis en la prestación de los servicios de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de los departamentos de Antioquia y Meta”, que presenta los hallazgos en el ámbito de la salud y una breve descripción de la situación advertida y constatada en todas las regiones del país (Prueba N° 6).

³⁰ Prueba N° 5, Segunda Parte, página 168.

³¹ Establecimiento Carcelario de Bogotá, “La Modelo”, y Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cali, “Villahermosa”.

el artículo 6 de la Ley 1616 de 2013.³² También cabe destacar la acción de la Defensoría al promover múltiples acciones de tutela dirigidas a garantizar los derechos fundamentales de los internos,³³ los cuales fueron amparados en todos los casos;³⁴ sin embargo, advierte la Defensoría “*con gran preocupación*”, la acción de tutela está perdiendo su efectividad, pues las autoridades penitenciarias y carcelarias se sustraen de su cumplimiento alegando la incapacidad material para atenderlas.³⁵ Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social ha señalado la existencia de problemas importantes en la garantía del derecho a la salud, así como la insuficiencia en la estructura básica de atención sanitaria y de saneamiento básico, que afectan la integridad física y mental de los internos.³⁶

Nadie se atrevería a decir que los establecimientos de reclusión cumplen con la labor de resocialización a través de oportunidades de estudio o trabajo; por el contrario, el hacinamiento no sólo genera tensiones entre los reclusos por el poco espacio disponible, aumentando las disputas y los niveles de violencia, y tiende a confirmar que las cárceles son escuelas del crimen generadoras de ocio, violencia y corrupción,³⁷ como así lo reconoce el CONPES:³⁸

“En los últimos años, la criminalidad originada desde los centros penitenciarios se ha incrementado significativamente, afectando de manera directa a la ciudadanía en relación con los delitos de extorsión, estafa y tráfico de estupefacientes al por menor. La comisión de estas conductas delictivas es favorecida por la corrupción presente al interior de los centros de reclusión. En efecto, tal corrupción permite que el crimen organizado capture el mando de los centros penales y expanda mercados ilegales, que van desde la distribución de drogas hasta el traslado de reclusos, el acceso a camas, la participación en los programas de reducción de penas, entre otros.”

Respecto al personal del sistema penitenciario y carcelario, una de las principales

³² Prueba N° 5, Segunda Parte, página 158.

³³ Al respecto, resulta oportuno precisar los efectos *inter comunis* de las sentencias de Tutela. Por regla general, los efectos de las providencias de tutela son *inter partes*; no obstante, la Corte Constitucional ha ampliado el alcance de la sentencia cuando se identifican personas que si bien sufren la misma vulneración a derechos fundamentales, por encontrarse en los mismos supuestos de hecho, no acudieron a la acción constitucional. Con el objetivo de evitar una violación al derecho a la igualdad entre quienes ejercieron la acción y aquellos que no lo hicieron, la Corte de manera excepcional amplía los alcances de las decisiones a aquellos que se encuentran en la misma situación (sentencias T-088 y T-946 de 2011, T-075 de 2016). Por ejemplo, la Sentencia T-388 de 2013 declaró un nuevo estado de cosas inconstitucional y amparó los derechos a la dignidad humana, al agua, a la integridad personal, a la salud y a un ambiente sano de los 71 accionantes y de las demás personas recluidas en la cárcel de máxima seguridad de Valledupar; en fallo del 19 de agosto de 2014, se amparó el derecho a la salud de más de 14.800 reclusos del departamento de Antioquia (Prueba N° 5, Segunda Parte, página 173).

³⁴ Prueba N° 5, Segunda Parte, páginas 145 y siguientes.

³⁵ Prueba N° 5, Primera Parte, página 123.

³⁶ Prueba N° 4, documento CONPES 3828 (página 25): “*Existe una concentración en los riesgos de salud propiciados por el hacinamiento y la baja intervención sobre los determinantes prevenibles y las condiciones mínimas de higiene; manipulación y provisión de alimentos; disponibilidad de servicios públicos; y calidad del agua. Adicionalmente, la prestación de servicios médicos es limitada.*”

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998.

³⁸ Prueba N° 4, documento CONPES 3828, página 43.

dificultades es la ausencia de competencias profesionales y técnicas acordes a las labores que se desempeñan.³⁹

*"En resumen, en este ámbito se han identificado los siguientes problemas: (i) insuficiencia de personal profesional, técnico, asistencial, y del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria frente a las necesidades de los servicios y los procesos del sistema penitenciario y carcelario; (ii) debilidades en el sistema de gestión de talento humano del sistema penitenciario y carcelario; y (iii) riesgo de corrupción en el sistema penitenciario y carcelario."*⁴⁰

Con el objeto de no extender demasiado esta exposición, dos consecuencias finales del hacinamiento: en primer término, obstruye el restringido derecho fundamental a la intimidad de los reclusos para manejar su propia existencia con el mínimo de injerencias exteriores, como por ejemplo tomar una ducha, vestirse, recibir visitas o practicar sus derechos sexuales;⁴¹ como segundo, vulnera no sólo el derecho fundamental de los sindicados a la presunción de inocencia sino los códigos de Procedimiento Penal y Penitenciario y Carcelario, ya que las cárceles deben albergar únicamente sindicados y las penitenciarías solo condenados,⁴² normas protuberantemente inobservadas por la sobrepoblación.⁴³

De acuerdo con lo anterior y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos,⁴⁴ la Corte Constitucional ha precisado un contenido mínimo de las obligaciones del Estado,⁴⁵ enunciando los once criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁴⁶ todos ellos inobservados por los demandados.

- I. El hacinamiento constituye en sí mismo una violación a la integridad personal;
- II. Separación entre procesados y condenados;
- III. Acceso al agua potable;

³⁹ *Ibidem*, página 28.

⁴⁰ La Corte Constitucional señaló que la insuficiencia de personal sanitario, de guardia y para la capacitación de los reclusos, pone en riesgo no sólo los derechos fundamentales a la vida, integridad personal y seguridad, sino que afecta la posibilidad de cumplir con la resocialización de las personas privadas de la libertad (Auto 41 de 2011). Igualmente, la Defensoría del Pueblo: "... persiste la insuficiencia de personal de guardia en la mayor parte de los establecimientos de reclusión, así como la ausencia de funcionarios y recursos suficientes para gestionar el proceso de resocialización de reclusos." (Prueba N° 5, Primera Parte, página 123).

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T-861 de 2013.

⁴² Código de Procedimiento Penal, artículos 400 y 506; Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), artículos 21 y 22.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998. Como se observa en la Prueba N° 3, sólo en uno de los ERON no existe mixtura entre sindicados y condenados (E.P.M.S. GARAGOA).

⁴⁴ Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobado por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977 (Sentencia T-075 de 2016).

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencias T-815 y T-861 de 2013.

⁴⁶ Sintetizados en la sentencia de 27 de abril de 2012, caso Pachecho Turuel y otros vs Honduras.

- IV. Alimentación de buena calidad y aportar un valor nutritivo suficiente;
- V. Atención médica y tratamiento a cargo del personal médico calificado;
- VI. La educación, el trabajo y la recreación son funciones esenciales para promover la rehabilitación y readaptación social de los internos;
- VII. Las visitas deben ser garantizadas;
- VIII. Las celdas deben contar con suficiente luz, ventilación y en condiciones de higiene;
- IX. Los servicios sanitarios deben contar con condiciones de higiene y privacidad;
- X. Los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales y que no respeten la dignidad inherente del ser humano, y;
- XI. Las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, así como cualquier medida que pueda poner en grave peligro la salud física o mental del recluso están estrictamente prohibidas.

5. RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL.

5.1. Acciones de grupo.

Con relación a las acciones de grupo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-569 de 2004 declaró inexecutable la expresión "*Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de [todos]*"⁴⁷ los elementos que configuran la responsabilidad", contenida en la parte final de los primeros incisos de los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, por no contribuir a precisar los alcances y contornos de la acción, dar sustento legal a la doctrina de la preexistencia del grupo, contraria a la Carta, y establecer un requisito desproporcionado que se traducía en una irrazonable restricción al acceso a la administración de justicia y reñía con la naturaleza y finalidad de estas acciones. En consecuencia, el artículo 3 de la Ley 472 de 1998 quedó así:

"Artículo 3. Acción de Grupo. Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. ~~Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.~~

La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios." (Subraya fuera de texto; aparte tachado inexecutable).⁴⁸

⁴⁷ Palabra contenida en artículo 3 pero no en el 46.

⁴⁸ El artículo 46 quedó así: "*Artículo 46. Procedencia de las Acciones de Grupo. Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. ~~Las condiciones uniformes~~*

Para la Corte, la noción de “*condiciones uniformes respecto de una misma causa*” debe ser interpretada de conformidad con la Constitución, de acuerdo con el principio de efectividad de los derechos y bajo la concepción solidarista de la Carta, no como un fenómeno puramente natural o fáctico, sino esencialmente jurídico, atendiendo la naturaleza de los intereses protegidos (intereses de grupo con objeto divisible) y de los hechos dañinos (por lo general diversos y complejos).

Parafraseando a la Corte, el caso de la afectación de los derechos de los miembros del Grupo demandante es contundente: un Estado que lleva a una persona que es privada de su libertad a un centro de reclusión en condiciones de hacinamiento por no tener la capacidad de recibirlo (principal hecho dañino), que causa daños al vulnerar no sólo su derecho *iusfundamental* de la dignidad humana sino otros derechos (hecho dañino secundario), generando diversos daños en situaciones diferentes (consecuencias del principal hecho dañino).

5.2. Artículo 90 de la Constitución Política.

El artículo 90 Superior dispone:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)”

5.2.1. Daño antijurídico. La fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable.⁴⁹ La necesidad de garantizar la dignidad humana como principio fundante de un orden jurídico democrático está fuera de toda duda,⁵⁰ y goza de un contenido prestacional que exige la adopción de políticas públicas penitenciarias y carcelarias que garanticen a los internos las

~~deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad. // La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios. // El grupo estará integrado al menos por veinte (20) personas.~~ (Aparte tachado inexequible). El texto en subraya fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional, en el entendido de que la legitimación activa en las acciones de grupo no se requiere conformar un número de veinte personas que instauren la demanda, pues basta que un miembro del grupo que actúe a su nombre establezca en la demanda los criterios que permitan establecer la identificación del grupo afectado (Sentencia C-116 de 2008).

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-533 de 1996, T-430 de 2000, C-043 de 2004 y C-038 de 2006; Consejo de Estado, Sentencia del 21 de octubre de 1999, radicación 10948-11643.

⁵⁰ Consejo de Estado, sentencias de 24 de julio de 2013, expediente. 26250, y 28 de agosto de 2014, radicación 25000-23-26-000-2000-00340-01(28832): “Es necesario resaltar que el derecho a un trato digno acompaña a todos los seres humanos en cada una de las circunstancias y facetas en las que se encuentre, es una condición que no lo abandona, máxime cuando es privado de la libertad, circunstancia esta última en la que le corresponde al establecimiento penitenciario velar por el trato digno a los reclusos, ya que éstos se encuentran en situación de dependencia de quienes deben velar por ellos...”.

condiciones mínimas de vida digna, por estar bajo relaciones de especial sujeción con el Estado.⁵¹

Cuando el Estado lleva a una persona que es privada de su libertad a un centro de reclusión que no tiene la capacidad de recibirla, obligándola a convivir en condiciones infrahumanas, el hacinamiento termina vulnerado el principio y el derecho *iusfundamental* de la dignidad humana y otros de sus derechos, así como la prohibición constitucional de no ser sometida a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁵² La Corte Constitucional ha hecho referencia expresa a este punto:⁵³

“En efecto, tanto el derecho a la dignidad como el de no recibir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se ven quebrantados por el hacinamiento y las malas condiciones de la estructura física y de servicios públicos que se encuentra en los centros de reclusión...”

Este daño antijurídico es una carga que va más allá de lo que debe soportar una persona privada de la libertad, carga que debe ser resarcida por el Estado por no haber sido impuesta por orden expresa de la normatividad y por tanto, el daño carece de causales de justificación. Por el contrario, la Constitución Política, los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y Carcelario,⁵⁴ la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y obligaciones asumidas por Colombia a través de la suscripción de instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad,⁵⁵ establecen que el Estado es responsable de proporcionar las condiciones básicas para la vida digna de una persona reclusa a su cargo.⁵⁶

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia T-861 de 2013.

⁵² Artículo 12 Superior.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998. En igual sentido, sentencias T-596 de 1992, T-815 y T-861 de 2013.

⁵⁴ Código Penal, artículo 1. Código de Procedimiento Penal, artículos 1, 3 y 408. Código Penitenciario y Carcelario, artículo 5 (Ley 65 de 1993, artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1709 de 2014).

⁵⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, aprobada mediante la Ley 16 de 1972, artículo 5, numerales 2, 4 y 6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, artículo 10; numeral 1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá 1948, artículo XXV. Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada mediante la Ley 70 de 1986, artículo 1. Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, llevado a cabo en Ginebra en 1955 (Corte Constitucional, sentencias T-153 de 1998 y T-861 de 2013).

⁵⁶ En la Sentencia T-596 de 1992, la Corte Constitucional precisó: “(...) La razón jurídica que explica este compromiso positivo del Estado se encuentra en el mandato constitucional según el cual, el Estado colombiano se funda en el valor de la dignidad humana, lo cual determina, no sólo un deber negativo de no intromisión sino también un deber positivo de protección y mantenimiento de condiciones de vida digna. Las personas reclusas en establecimientos carcelarios se encuentran bajo la guardia del Estado. Ello implica, por un lado, responsabilidades relativas a la seguridad de los reclusos y a su conminación bajo el perímetro carcelario y, por el otro, responsabilidades en relación con las condiciones de vida de los reclusos.” (Ver también las sentencias T-815 y T-861 de 2013).

5.2.2. Régimen de responsabilidad e imputación. En el terreno de la responsabilidad estatal es posible predicar dos clases de falla en el servicio, igualmente generadoras del deber de indemnizar. Así como existen fallas consistentes en no haber hecho todo lo posible para evitar el resultado desafortunado en un caso concreto, otras se derivan de un estado de desorganización de tal índole que imposibilitan a las autoridades actuar con diligencia. Respecto de este último, el Consejo de Estado lo denomina *falla del Sistema*.⁵⁷

Sin perjuicio del principio *iura novit curia*, el título de imputación para la presente acción de grupo es una *falla del Sistema*, régimen de responsabilidad objetivo y aplicable a los daños causados a las personas privadas de la libertad, teniendo en cuenta las relaciones especiales de sujeción y la obligación del Estado de realizar el trato digno, la cual es una de respeto, garantía y de resultado, como así lo han establecido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.⁵⁸

Frente a la falla del servicio, se entiende que el centro de imputación radica en las entidades directamente responsable de su prestación, esto es, en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC,⁵⁹ y en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.⁶⁰ Sin embargo, la *falla del Sistema*, como elemento configurador de responsabilidad estatal, se sustenta en que la obligación de reparar también se radica en la Nación, en cuanto está a cargo de la prestación de los sistemas organizativos carcelario y penitenciario;⁶¹ es decir, la *falla del Sistema* derivada del estado de cosas inconstitucional no se presenta de manera aislada, sino que es consecuencia de una inadecuada política pública atribuible a la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, por tener éste la competencia de formularla, adoptarla, dirigirla, coordinarla y ejecutarla.⁶²

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, 29 de agosto de 2013, Radicación 25000232600020010098401 (27908).

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencias T-596 de 1992; T-065 y C-318 de 1995; T-705 de 1996; T-881 de 2002; T-1190 de 2003. T-490 de 2004; T-134 de 2005, y; T-386 de 2013. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 29 de agosto de 2013, Radicación 25000232600020010098401 (27908); en el mismo sentido, sentencias de 24 de junio de 1998 (14406), 12 de febrero de 2004 (14955), 24 de junio de 2004 (14950), 27 de abril de 2006 (20125), 11 de agosto de 2010 (18886), 14 de abril de 2011 (20587) y 28 de agosto de 2014 (28832).

⁵⁹ Decreto 4151 de 2011. El INPEC tiene como objeto, entre otros, ejercer la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad.

⁶⁰ Decreto 4150 de 2011. La USPEC tiene como objeto 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 INPEC.

⁶¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, 29 de agosto de 2013, Radicación 25000232600020010098401 (27908).

⁶² Decreto 2897 de 2011, artículos 1 y 2.

6. EL GRUPO.

En los planos nacional e internacional, se considera que cualquier sistema penitenciario y carcelario que funcione bajo condiciones de hacinamiento superiores al 20% se encuentra en estado de "sobrepoblación crítica"; por encima de este nivel, se compromete la vigencia de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.⁶³ En consecuencia, se determina a continuación el conjunto de personas que se ve afectado y los rasgos constitutivos necesarios para identificar e individualizar a los miembros del Grupo.

6.1. Criterios para la identificación del Grupo.

El Grupo demandante está conformado por las personas privadas de la libertad en Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del INPEC con hacinamiento superior al 20%, desde el 1 de diciembre de 2014 al 30 de septiembre de 2016.

6.2. Número de miembros del Grupo.

Para estimar los miembros del Grupo demandante, se parte del número de internos en los ERON a 31 de diciembre de 2014,⁶⁴ se suman los reclusos no reincidentes que ingresaron a estos establecimientos desde enero de 2014 a septiembre de 2016 (Apéndice N° 1 de esta demanda), y se resta la población de internos en los ERON con un hacinamiento menor al 20% a septiembre 30 de 2016 (Apéndice N° 2).

Estimado de los miembros del Grupo

• Población a diciembre 31 de 2014	113.623
• Ingresos de no reincidentes de enero 2015 a septiembre 2016	88.255
• Internos en ERON con hacinamiento menor al 20% (septiembre 30 de 2016)	- 28.061
Miembros del Grupo	173.817

⁶³ Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993, artículo 168, parágrafo 1º, modificado por la Ley 1709 de 2014, artículo 92). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina en Colombia, Informe Centros de Reclusión en Colombia: un estado de cosas inconstitucional y de flagrante violación de derechos humanos, 31 de octubre de 2001. Consejo de Europa, informe especial acerca de la sobrepoblación penitenciaria, 1999. Conpes 3575 de 16 de Marzo de 2009, Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios, seguimiento a los conpes 3277 de marzo 2004 y 3412 de marzo de 2006. Diagnóstico INPEC, octubre 16 de 2003.

⁶⁴ Prueba N° 3.

6.3. Procedencia de la acción.

Se evidencia entonces la procedencia de esta Acción de Grupo,⁶⁵ no sólo porque sus miembros reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó los perjuicios individuales,⁶⁶ sino por la especial dificultad para lograr la comparecencia de todos los miembros al proceso, obtiéndose beneficios para sus integrantes, para los accionados y para la misma jurisdicción, pues se tramita un sólo proceso y no 173.817 individuales (economía procesal), y se garantiza el derecho a la igualdad por la unanimidad de la decisión. Igualmente, la presente acción de grupo se promueve dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño.⁶⁷

Finalmente, se adjuntan poderes otorgados por dos miembros del Grupo, teniendo en cuenta la declaración de exequibilidad condicionada del inciso 3 del artículo 46 de la Ley 472 de 1998 proferida por la Corte Constitucional:⁶⁸

*"Declarar **EXEQUIBLE** el inciso tercero del artículo 46 de la Ley 472 de 1998, en el entendido de que para la legitimación activa en las acciones de grupo no se requiere conformar un número de veinte personas que instauren la demanda, pues basta que un miembro del grupo que actúe a su nombre señale en ella los criterios que permitan establecer la identificación del grupo afectado."*

7. LOS PERJUICIOS.

Un Estado Social de Derecho, solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos.⁶⁹ En nuestro sistema coexisten dos principios informadores en materia de indemnización del daño resarcible, el tradicional de la reparación integral y el de equidad, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 446 de 1998:

"Artículo 16. Valoración de daños. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales."

⁶⁵ Ley 472 de 1998, artículo 53, parágrafo.

⁶⁶ *Ibidem*, artículo 3.

⁶⁷ *Ibidem*, artículo 47. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 164, numeral 2, literal h.

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-116 de 2008.

⁶⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, 20 de febrero de 2008, C.P. Enrique Gil Botero, expediente 16.996 (76001-23-25-000-1996-04058-01); 1 de febrero de 2012, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expediente 22464 (73001-23-31-000-1999-00539-01).

El Consejo de Estado,⁷⁰ al señalar que la filosofía que inspira las acciones colectivas no es exactamente la misma que orienta a las acciones individuales, precisó que el artículo 65 de la Ley 472 de 1998 al ordenarle al juez que la condena respectiva debe corresponder a una indemnización colectiva, se refiere a “*la suma ponderada de las indemnizaciones individuales*”, atendiendo al principio de equidad que constituye un criterio auxiliar de la actividad judicial,⁷¹ y uno de los principios que el legislador consagra para la valoración judicial de los daños.⁷² Agrega el Consejo de Estado:

“... en las acciones de grupo, ‘todos cobran aunque no todos cobran todo’ –como excepción al principio de reparación integral– ...”⁷³

La cuantificación de los perjuicios extrapatrimoniales, por su naturaleza inmaterial, resulta siempre compleja y por lo tanto, será el Tribunal quien los determine en ejercicio del arbitrio judicial y aplicando el principio de equidad previsto en el artículo 16 de la ley 446 de 1998. No obstante lo anterior y en atención al numeral 3 del artículo 52 de la Ley 472 de 1998, se estiman los perjuicios extrapatrimoniales en salarios mínimos legales mensuales, partiendo del número estimado de miembros del Grupo,⁷⁴ sin perjuicio de la facultad del Tribunal de dividir el Grupo en subgrupos para establecer y distribuir la indemnización por razones de equidad,⁷⁵ de acuerdo con la información solicitada con la Prueba N° 7 de esta demanda.

7.1. Perjuicios morales.

El daño moral, dada su naturaleza, corresponde al mundo de la sensibilidad espiritual y mantiene relación directa con la dignidad humana. Por actuar sobre lo más íntimo del ser humano, sus sentimientos, no puede ser justipreciado con exactitud; es indeterminable e inconmensurable, pero corresponde a un dolor cierto y aunque su reparación completa no es posible evaluarla por peritos, debe recibir una compensación o satisfacción.

Considerando la situación de hacinamiento penitenciario y carcelario, resulta obvio concluir que ésta les causó a los miembros del Grupo aflicción, congoja, tristeza,

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Hernán Andrade Rincón (E), 26 de noviembre de 2014, Radicación número: 76001-23-31-000-2003-00834-02(AG)

⁷¹ Artículo 230 Superior.

⁷² Ley 446 de 1998, artículo 16.

⁷³ La jurisprudencia constitucional ha precisado, respecto de las acciones de grupo, que no es sólo posible sino probable que los daños y perjuicios no sean uniformes sino disímiles, porque se trata de la afectación de intereses individuales y separables; si el interés es divisible, la Corte Constitucional se pregunta ¿por qué los daños deben ser uniformes? (Corte Constitucional, Sentencia C-569 de 2004),

⁷⁴ Numeral 6.2. de esta demanda.

⁷⁵ Ley 472 de 1998, artículo 65, numeral 3, literal a): “... El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos, para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente por razones de equidad y según las circunstancias propias de cada caso; (...)”.

angustia, sufrimiento, depresión y dolor.⁷⁶ La indemnización colectiva por este concepto se estima en 869.085 salarios mínimos legales mensuales (SMLM), que contiene la suma ponderada de las indemnizaciones individuales de 5 SMLM para cada uno de los miembros del Grupo, estimados en 173.817 personas.

7.2. Perjuicios a la vida de relación.

El daño a la vida de relación se refleja sobre la esfera externa del individuo, es decir, tiene que ver con las afectaciones que inciden en forma negativa en su vida exterior, concretamente alrededor de la posibilidad de realizar actividades vitales; se proyecta en el desenvolvimiento de la vida y se revela en impedimentos, exigencias, dificultades, privaciones, vicisitudes, limitaciones y alteraciones que no debe soportar aún en reclusión, y que no son de contenido económico.⁷⁷

Como se precisó en el Numeral 4 de este escrito, la existencia de este perjuicio debe darse por acreditada. En efecto, el hacinamiento y las malas condiciones de la estructura física, además de vulnerar la dignidad humana, impiden la satisfacción de necesidades vitales mínimas, tales como alimentación, agua, vestuario, utensilios y condiciones de higiene, celda, salubridad, seguridad, servicios sanitarios, ducha, asistencia en salud, visitas familiares en condiciones decorosas, práctica de derechos sexuales, entre otras. La indemnización colectiva por este concepto se estima en 869.085 salarios mínimos legales mensuales (SMLM), que contiene la suma ponderada de las indemnizaciones individuales de 5 SMLM para cada uno de los miembros del Grupo, estimados en 173.817 personas.

7.3. Estimativo del valor total de los perjuicios.

El total de los perjuicios estimados es de 1.738.170 salarios mínimos legales mensuales (SMLM), liquidados con el SMLM vigente a la fecha de la sentencia.

8. CESIÓN DE INDEMNIZACIONES.

La Ley 472 de 1998 establece que un miembro del grupo no queda vinculado a los efectos de la sentencia cuando haya solicitado su exclusión o, si no participó en el proceso, demuestra que sus intereses no fueron representados en forma adecuada o hubo graves errores en la notificación.⁷⁸ Fuera de estas dos situaciones, los

⁷⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, 14 de abril de 2011, Radicación 19001-23-31-000-1997-05005-01 (20587).

⁷⁷ Consejo de Estado, Sentencia de mayo 13 de 2008, Expediente 1997 09327 01.

⁷⁸ Ley 472 de 1998, artículo 56.

resultados de la sentencia, con efectos de cosa juzgada, lo vinculan.⁷⁹ Igualmente, dispone esta Ley que el actor o demandante representa a las demás personas afectadas, sin necesidad de que cada una haya otorgado poder.⁸⁰

Por otra parte, la Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del literal c) del artículo 70 de la Ley 472 de 1998,⁸¹ resolvió declarar exequible el literal, salvo las expresiones que se tachan a continuación:

"Artículo 70. Creación y fuente de recursos. Créase el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual contará con los siguientes recursos: (...)

c) El monto de las indemnizaciones de las Acciones Populares y de Grupo a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario ~~o cuando éste no concurriera a reclamarlo dentro del plazo de un (1) año contado a partir de la sentencia; (...)~~"
(Expresiones tachadas declaradas inexecutable).

Con relación a las expresiones inexecutable, la Corte determinó que la pérdida del derecho a reclamar la indemnización reconocida en una sentencia por el hecho de no haberla reclamado el beneficiario dentro de un año posterior al fallo, configuraba una manifiesta violación de la protección constitucional de la propiedad y de los derechos adquiridos.⁸² Respecto a las expresiones executable, la Corte no encontró tacha alguna de inconstitucionalidad pues se trata de una cesión voluntaria de derechos.

En consecuencia, el suscrito, en su calidad de representante de las personas afectadas, cede el monto de las indemnizaciones al Fondo de Infraestructura Carcelaria – FIC,⁸³ de aquellos miembros que no hubieren intervenido en el proceso y no presenten las solicitudes para reclamar la indemnización oportunamente, previa deducción de los honorarios del abogado.

Se solicita que esta decisión se consigne expresamente en la Sentencia así como en su publicación,⁸⁴ con la advertencia a los miembros del Grupo que de no presentarse oportunamente a reclamar la indemnización, consienten y ratifican la decisión del representante de cederla al Fondo de Infraestructura Carcelaria – FIC, para la financiación y generación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria.

⁷⁹ *Ibidem*, artículo 66.

⁸⁰ *Ibidem*, párrafo del artículo 48.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999.

⁸² Artículo 58 Superior.

⁸³ Decreto Extraordinario 2897 de 2011, artículos 24 a 26. El FIC tiene por objeto la financiación y generación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria.

⁸⁴ Ley 472 de 1998, artículos 61 y 65.

PRETENSIONES.

1. Se declare patrimonialmente responsable a la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, de los perjuicios morales y a la vida de relación causados a los miembros del Grupo, como consecuencia del hacinamiento penitenciario y carcelario.
2. Se reconozca y se ordene a la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, el pago al Grupo demandante de la indemnización colectiva de UN MILLÓN SETECIENTOS TREINTA Y OCHO SIETE MIL CIENTO SETENTA (1.738.170) salarios mínimos legales mensuales (SMLM), o la cifra que se precise en el proceso, liquidados con el SMLM vigente en el momento de expedir la sentencia.
3. Se ordene entregar el monto de la indemnización establecida en el Numeral 2º de estas pretensiones, al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos administrado por el Defensor del Pueblo, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia.
4. Se señale como requisito para los beneficiarios ausentes del proceso el siguiente: personas privadas de la libertad en Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del INPEC con hacinamiento superior al 20%, desde el 1 de diciembre de 2014 al 30 de septiembre de 2016.
5. Se ordene, a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el pago de las indemnizaciones individuales de quienes formaron parte del proceso como integrantes del Grupo y las correspondientes a los interesados que no hubieren intervenido en el proceso y reúnan el requisito señalado en la Pretensión 4º anterior, previa deducción de los honorarios del abogado coordinador a que se refiere la Pretensión 10º de esta demanda.
6. Se ordene, a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, la cesión a favor del Fondo de Infraestructura Carcelaria – FIC, de las indemnizaciones individuales de los miembros del Grupo que no hubieren intervenido en el proceso y no presenten las solicitudes para reclamar la indemnización oportunamente.

7. Se ordene al INPEC permitir y facilitar la recepción de las reclamaciones y el pago de la indemnizaciones a los miembros del Grupo que se encuentren internos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional al momento de expedir la sentencia.
8. Se ordene la publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional y en las carteleras de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del INPEC, con la prevención a todos los miembros del Grupo que no concurrieron al proceso, que si no presentan las solicitudes para reclamar la indemnización oportunamente, consienten y autorizan su cesión al Fondo de Infraestructura Carcelaria – FIC.
9. Se liquiden las costas a cargo de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, del Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.
10. Se liquiden y se ordenen pagar los honorarios de José Antonio Durán Ariza en su calidad de abogado coordinador, que corresponden al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan los miembros del Grupo que no fueron representados judicialmente,⁸⁵ incluidas las cesiones al Fondo de Infraestructura Carcelaria – FIC a que se refiere el numeral 6º de estas pretensiones.

PRUEBAS

En concordancia con la Ley 527 de 1999, se solicita se tengan como pruebas las siguientes:

1. Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC, respuestas a derechos de petición a través de correos electrónicos.
 - 1.1. Octubre 13 de 2016. Se aportan en medio magnético e impresos en papel la identificación del correo electrónico y los archivos adjuntos.
 - De: Jonh Alejandro Garzón Pinzón, Analista de Sistemas, Oficina de Sistemas de Información, INPEC (alejandro.garzon@inpec.gov.co).
 - Para: José Antonio Durán Ariza (jadurana@gmail.com).
 - Archivos adjuntos:
 - "REINCIDENTES_SALIDAS_2014_2016.xlsx"

⁸⁵ Ley 472 de 1998, artículo 65, numeral 6.

– “REINCIDENTES_INGRESOS_2014_2016.xlsx”

1.2. Noviembre 16 de 2016. Se aportan en medio magnético e impresos en papel la identificación del correo electrónico y el archivo “INGRESO_2014_2016.xlsx”.

- De: Jonh Alejandro Garzón Pinzón, Analista de Sistemas, Oficina de Sistemas de Información, INPEC (alejandro.garzon@inpec.gov.co).
- Para: Lola Olga Padilla Muñoz (lolaalameda@gmail.com).
- Archivos adjuntos:
 - “INGRESOS_REINCIDENTE_OCT_2016.xlsx”
 - “SALIDA_2014_2016.xlsx”
 - “SALIDAS_REINCIDENTE_OCT_2016.xlsx”
 - “INGRESO_2014_2016.xlsx”

2. Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC, Información Estadística, Estadísticas, “Series Históricas septiembre de 2016”. Se aporta en medio magnético e impreso en papel el “Consolidado Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales 1991 – 2016”, años 2014 a 2016.

<http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas/Estadisticas/Estad%EDsticas>

3. Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC, Información Estadística, Estadísticas, “Estadísticas septiembre de 2016”. Se aporta en medio magnético e impresa en papel la hoja “Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales”.

<http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas/Estadisticas/Estad%EDsticas>

4. Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3828 del 19 de mayo de 2015, “Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia”. Se aporta en medio magnético sin el Anexo e impreso en papel.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Pol%C3%ADtica%20penitenciaria%20y%20carcelaria.pdf>

5. Defensoría del Pueblo, Informe al Congreso de la República, XXIII, Primera y Segunda Parte, enero – diciembre 2015. Se aporta en medio magnético e impresos en papel los ordinales C.1. de la Primera Parte, “Análisis general de la situación carcelaria”, y B.1. de la Segunda Parte, “Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad”.

http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXIII_informe_al_Congreso_Republica_2016_primeraparte.pdf

http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXIII_informe_al_Congreso_Republica_2016_se

gudaparte.pdf

6. Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial N° 066 de 2015, "*Crisis en la prestación de los servicios de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de los departamentos de Antioquia y Meta*". Se aporta en medio magnético e impresa en papel.

<http://www.defensoria.gov.co/es/public/resoluciones/3341/Resoluci%C3%B3n-Defensorial-066-de-2015-Defensorial.htm>

Mediante Oficio:

7. Oficiar al INPEC para que suministre en medio magnético los nombres, documentos de identificación y duración de la reclusión, de los internos en los ERON desde el 1 de diciembre de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2016.
8. En el evento que el Tribunal lo considere necesario, se oficie al INPEC para que certifique que los señores Yeison Duarte Colorado y Juber Fabian Parra Vásquez se encontraban recluidos en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá "COMEB" (La Picota), a la fecha del otorgamiento de los poderes (20 de septiembre de 2016).

COMPETENCIA Y TRÁMITE.

De acuerdo con el artículo 152, numeral 16, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es competencia de los Tribunales Administrativos conocer en primera instancia la reparación de daños causados a un grupo por autoridades del orden nacional. El trámite de la acciones de grupo se desarrolla con fundamento en los principios constitucionales, en especial los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia.⁸⁶

ANEXOS.

- Poderes conferidos a José Antonio Durán Ariza por dos miembros del Grupo, señores Yeison Duarte Colorado y Juber Fabian Parra Vásquez.

⁸⁶ Ley 472 de 1998, artículo 5. Al respecto, el artículo 84 establece: "*Plazos Perentorios e Improrrogables. La inobservancia de los términos procesales establecidos en esta Ley, hará incurrir al Juez en causal de mala conducta, sancionables con destitución del cargo.*"

- Los documentos relacionados en el acápite de pruebas (pruebas 1 a 6).
- Cinco copias de la demanda y sus anexos para el traslado a la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, para su notificación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y para el archivo del Tribunal.
- Copia de la demanda y sus anexos en medio magnético.

NOTIFICACIONES

- **Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho.**
Jorge Eduardo Londoño Ulloa
Ministro de Justicia y el Derecho
Calle 53 N° 13-27, Bogotá D.C.
Teléfono 4443100.
notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co
- **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.**
Brigadier General Jorge Luis Ramírez Aragón
Director General.
Calle 26 No. 27-48, Bogotá D.C.
Teléfonos 2347474 y 2347262.
notificaciones@inpec.gov.co
- **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.**
María Cristina Palau Salazar
Directora General
Calle 97 A N° 9 A-34, Bogotá D.C.
Teléfono 4864130.
buzonjudicial@uspec.gov.co
- **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**
Adriana María Guillén Arango
Directora General
Carrera 7 N° 75-66, Pisos 2 y 3, Bogotá D.C.
Teléfono: 2558955.
http://defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/buzon_contra_agencia/Paginas/default.aspx

Apéndice N° 1.

Ingresos de internos a los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del INPEC.
Enero de 2014 - Septiembre de 2016.

Año	Mes	Total	Reincidentes	No reincidentes
2015	Ene	7.231	1.705	5.526
	Feb	6.455	1.291	5.164
	Mar	6.033	1.325	4.708
	Abr	5.627	1.184	4.443
	May	6.158	1.446	4.712
	Jun	5.391	1.168	4.223
	Jul	5.759	1.369	4.390
	Ago	6.091	1.436	4.655
	Sep	5.592	1.326	4.266
	Oct	5.554	1.515	4.039
	Nov	5.015	1.193	3.822
	Dic	4.887	1.276	3.611
2016	Ene	4.287	1.100	3.187
	Feb	5.812	1.558	4.254
	Mar	5.743	1.510	4.233
	Abr	5.875	1.602	4.273
	May	5.418	1.606	3.812
	Jun	5.494	1.795	3.699
	Jul	5.035	1.665	3.370
	Ago	5.980	2.018	3.962
	Sep	5.990	2.084	3.906
Total		119.427	31.172	88.255

Fuentes.

- Total: Prueba N° 1.2. "INGRESO_2014_2016.xlsx"
- Reincidentes: Prueba N° 1.1. "REINCIDENTES_INGRESOS_2014_2016.xlsx"
- No reincidentes: Total menos Reincidentes.

Apéndice N° 2.

Establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC que a septiembre 30 de 2016, registran un hacinamiento menor al 20%.⁸⁷

Establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC.

Hacinamiento menor al 20% - Septiembre 30 de 2016.

Departamento	Establecimiento		Capacidad	Población	Hacinamiento
	Denominación	Nombre			
Regional Central					
Boyacá	EPMSC - RM	Chiquinquirá	326	320	-1,8%
	EPAMS CAS	Combita	2.530	2.848	12,6%
Casanare	EPMSC	Paz de Ariporo	120	126	5,0%
Cundinamarca	EP	Guaduas - La Esperanza	2.822	2.871	1,7%
	EPMSC	Ubaté	117	130	11,1%
Meta	CAMIS - ERE	Acacías	1.098	1.235	12,5%
Tolima	EPMSC- JP	Espinal	350	354	1,1%
Regional Noroeste					
Antioquia	EP	Puerto Triunfo - El Pesebre	1.316	1.414	7,4%
Regional Norte					
Cesar	EPAMS -CAS	Valledupar	1.632	1.222	-25,1%
Córdoba	EPC	Tierralta	1.248	1.051	-15,8%
Sucre	ERE	Corozal	45	53	17,8%
Regional Occidental					
Cauca	EPMSC	Bolívar - Cauca	176	125	-29,0%
	EPAMS -CAS ERE	Popayán	2.524	2.851	13,0%
	EPMSC	Silvia	100	106	6,0%
Valle	EPMSC	Caicedonia	102	106	3,9%
	COMPLEJO	Cojam Jamundí	4.309	4.231	-1,8%
Regional Oriente					
Norte Santander	EPMSC	Pamplona	280	288	2,9%
Santander	EPMS	San Gil	262	260	-0,8%
	EPMSC	San Vicente de Chucurí	56	63	12,5%
Regional Viejo Caldas					
Caldas	EPAMS- PC- ERE	La Dorada	1.524	1.632	7,1%
Quindío	EPMSC	Calarcá	916	920	0,4%
Risaralda	RM	Pereira	305	316	3,6%

⁸⁷ Prueba N° 3.

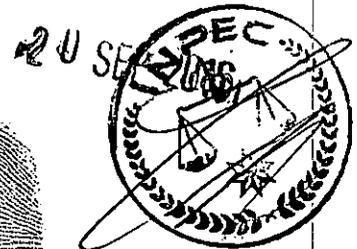
Señores
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
Bogotá D.C.
E. S. D.

Referencia. Poder especial.

Yeison Duarte Colorado, identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.019.041.245, mayor de edad, obrando en nombre propio y en mi condición de interno en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá "COMEB", La Picota, confiero poder especial amplio y suficiente al doctor José Antonio Durán Ariza, mayor de edad, domiciliado y residente en Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía N° 19.176.027, abogado titulado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional N° 21.973 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en mi nombre y representación inicie, tramite y lleve hasta su culminación una acción de grupo contra la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario - INPEC, o contra las entidades que mi apoderado establezca, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de las indemnizaciones de los perjuicios a mi ocasionados por las condiciones de detención. Mi apoderado cuenta con todas las facultades inherentes para el ejercicio del presente poder, en especial las de recibir, transigir, conciliar, sustituir, desistir, renunciar, reasumir y todas aquellas que tienden al buen cumplimiento de su gestión. Sírvanse señores Magistrados, reconocerle personería en los términos aquí señalados.

Poderdante:

Yeison Duarte Colorado
YEISON DUARTE COLORADO
C.C. N° 1.019.041.245



Apoderado:

José Antonio Durán Ariza
JOSÉ ANTONIO DURÁN ARIZA
C.C. N° 19.176.027 - T.P. 21.973 C.S.J.

Señores
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
Bogotá D.C.
E. S. D.

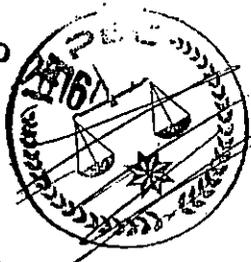
Referencia. Poder especial.

Juber Fabián Parra Vázquez, identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.033.727.329, mayor de edad, obrando en nombre propio y en mi condición de interno en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá "COMEB", La Picota, confiero poder especial amplio y suficiente al doctor José Antonio Durán Ariza, mayor de edad, domiciliado y residente en Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía N° 19.176.027, abogado titulado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional N° 21.973 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en mi nombre y representación inicie, tramite y lleve hasta su culminación una acción de grupo contra la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario - INPEC, o contra las entidades que mi apoderado establezca, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de las indemnizaciones de los perjuicios a mi ocasionados por las condiciones de detención. Mi apoderado cuenta con todas las facultades inherentes para el ejercicio del presente poder, en especial las de recibir, transigir, conciliar, sustituir, desistir, renunciar, reasumir y todas aquellas que tienden al buen cumplimiento de su gestión. Sírvanse señores Magistrados, reconocerle personería en los términos aquí señalados.

Poderdante:

JUBER FABIÁN PARRA VÁZQUEZ
C.C. N° 1.033.727.329

12-0 SFP



Apoderado:

JOSÉ ANTONIO DURÁN ARIZA
C.C. N° 19.176.027 - T.P. 21.973 C.S.J.



Jose Duran <jadurana@gmail.com>

Derecho de petición con respuesta insatisfactoria.

Jonh Alejandro Garzon Pinzon <alejandro.garzon@inpec.gov.co>

13 de octubre de 2016, 10:17

Para: jadurana@gmail.com

Cc: Nelson Yair Romero <nelson.romero@inpec.gov.co>

Cordial Saludo

Por medio del presente me permito remitir adjunto asunto de la referencia.

Lo anterior para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

JONH ALEJANDRO GARZON PINZON
ANALISTA DE SISTEMAS
OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN
INPEC

El 6 de octubre de 2016, 10:36, Nelson Yair Romero <nelson.romero@inpec.gov.co> escribió:

IJ. Nelson Yair Romero Muñoz

Coordinador Grupo de Administración de la Información

Oficina de Sistemas de Información

Calle 26 · 27 – 48 piso 3

Tel. 2347474 Ext. 1101

----- Mensaje reenviado -----

De: Jose Duran <jadurana@gmail.com>

Fecha: 6 de octubre de 2016, 10:13

Asunto: Derecho de petición con respuesta insatisfactoria.

Para: adriana.cetina@inpec.gov.co

Cc: Nelson Yair Romero <nelson.romero@inpec.gov.co>

[El texto citado está oculto]

INPEC
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

AVISO LEGAL: "Este mensaje y sus anexos son para uso del destinatario y puede contener información confidencial o protegida por la Ley, por lo que el uso, difusión, retención o copia por personas distintas de su receptor está prohibido. Si obtiene ésta comunicación por error, por favor avise al remitente y proceda a eliminar el original.

Las opiniones contenidas en este mensaje electrónico son de exclusivas del autor y no necesariamente representan la opinión oficial del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC"



Antes de imprimir este mensaje (o los archivos adjuntos), pregúntese si realmente es necesario hacerlo, de ser así procure reutilizar el papel ó imprima por ambas caras.



AVISO LEGAL: "Este mensaje y sus anexos son para uso del destinatario y puede contener información confidencial o protegida por la Ley, por lo que el uso, difusión, retención o copia por personas distintas de su receptor está prohibido. Si obtiene ésta comunicación por error, por favor avise al remitente y proceda a eliminar el original.

Las opiniones contenidas en este mensaje electrónico son de exclusivas del autor y no necesariamente representan la opinión oficial del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC"



Antes de imprimir este mensaje (o los archivos adjuntos), pregúntese si realmente es necesario hacerlo, de ser así procure reutilizar el papel ó imprima por ambas caras.

2 archivos adjuntos

 REINCIDENTES_SALIDAS_2014_2016.xlsx
9K

 REINCIDENTES_INGRESOS_2014_2016.xlsx
10K

REINCIDENTES_INGRESOS_2014_2016.xlsx

Nuevo Abrir Guardar Imprimir Importar Copiar Pegar Formato Deshacer Rehacer Autosuma

Arial 10 N K S \$ € %

	Hojas		Gráficos	Gráficos SmartArt	WordArt					
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1	GANT	INT PERIODO								
2	1.096	2014/08								
3	1.267	2014/09								
4	889	2014/10								
5	559	2014/11								
6	621	2014/12								
7	1.705	2015/01								
8	1.291	2015/02								
9	1.326	2015/03								
10	1.184	2015/04								
11	1.446	2015/05								
12	1.168	2015/06								
13	1.369	2015/07								
14	1.436	2015/08								
15	1.326	2015/09								
16	1.616	2015/10								
17	1.193	2015/11								
18	1.276	2015/12								
19	1.100	2016/01								
20	1.558	2016/02								
21	1.510	2016/03								
22	1.602	2016/04								
23	1.606	2016/05								
24	1.795	2016/06								
25	1.666	2016/07								
26	2.018	2016/08								
27	2.084	2016/09								
28										
29										
30										
31										
32										
33										
34										
35										



Olga Padilla <lolaalameda@gmail.com>

Derecho de petición de información

Jonh Alejandro Garzon Pinzon <alejandro.garzon@inpec.gov.co>

16 de noviembre de 2016, 11:05

Para: lolaalameda@gmail.com

Cc: Nelson Yair Romero Muñoz <nelson.romero@inpec.gov.co>

Cordial Saludo,

De manera atenta, me permito dar respuesta a su solicitud de fecha 24 de Octubre de 2016 y que fuera allegada a esta dependencia el día 10 de Noviembre de 2016, mediante los documentos adjuntos al presente mensaje.

Atentamente,

**JONH ALEJANDRO GARZON PINZON
ANALISTA DE SISTEMAS
OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN
INPEC**

El 10 de noviembre de 2016, 6:14, Nelson Yair Romero <nelson.romero@inpec.gov.co> escribió:
Por favor revisar y responder.

IJ. Nelson Yair Romero Muñoz

Coordinador Grupo de Administración de la Información

Oficina de Sistemas de Información

Calle 26 · 27 – 48 piso 3

Tel. 2347474 Ext. 1101

----- Mensaje reenviado -----

De: **Olga Padilla** <lolaalameda@gmail.com>

Fecha: 9 de noviembre de 2016, 13:00

Asunto: Fwd: Derecho de petición de información

Para: atencionalciudadano@inpec.gov.co

Cc: adriana.cetina@inpec.gov.co, nelson.romero@inpec.gov.co, alejandro.garzon@inpec.gov.co

[El texto citado está oculto]

INPEC
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

AVISO LEGAL: "Este mensaje y sus anexos son para uso del destinatario y puede contener información confidencial o protegida por la Ley, por lo que el uso, difusión, retención o copia por personas distintas de su receptor está prohibido. Si obtiene ésta comunicación por error, por favor avise al remitente y proceda a eliminar el original.

Las opiniones contenidas en este mensaje electrónico son de exclusivas del autor y no necesariamente representan la opinión oficial del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC"



Antes de imprimir este mensaje (o los archivos adjuntos), pregúntese si realmente es necesario hacerlo, de ser así procure reutilizar el papel ó imprima por ambas caras.



AVISO LEGAL: "Este mensaje y sus anexos son para uso del destinatario y puede contener información confidencial o protegida por la Ley, por lo que el uso, difusión, retención o copia por personas distintas de su receptor está prohibido. Si obtiene ésta comunicación por error, por favor avise al remitente y proceda a eliminar el original.

Las opiniones contenidas en este mensaje electrónico son de exclusivas del autor y no necesariamente representan la opinión oficial del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC"



Antes de imprimir este mensaje (o los archivos adjuntos), pregúntese si realmente es necesario hacerlo, de ser así procure reutilizar el papel ó imprima por ambas caras.

4 archivos adjuntos

-  INGRESOS_REINCIDENTE_OCT_2016.xlsx
8K
-  SALIDA_2014_2016.xlsx
9K
-  SALIDAS_REINCIDENTE_OCT_2016.xlsx
8K
-  INGRESO_2014_2016.xlsx
9K

INGRESO_2014_2016.xlsx



Nuevo Abrir Guardar Imprimir Importar Copiar Pegar Formato Deshacer Rehacer Autosuma

Font settings: Arial, size 10, bold, italic, underline, text color, currency symbols (\$, €), percentage, decimal places (0.00).

Hojas Gráficos Gráficos SmartArt WordArt

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1	INTERNO PERIODO									
2	5.131	2014/08								
3	5.087	2014/09								
4	4.303	2014/10								
5	2.639	2014/11								
6	2.792	2014/12								
7	7.231	2015/01								
8	6.455	2015/02								
9	6.033	2015/03								
10	5.827	2015/04								
11	6.158	2015/05								
12	5.391	2015/06								
13	5.759	2015/07								
14	6.091	2015/08								
15	5.592	2015/09								
16	5.554	2015/10								
17	5.015	2015/11								
18	4.887	2015/12								
19	4.287	2016/01								
20	5.812	2016/02								
21	5.743	2016/03								
22	5.875	2016/04								
23	5.418	2016/05								
24	5.494	2016/06								
25	5.035	2016/07								
26	5.980	2016/08								
27	5.990	2016/09								
28										
29										
30										
31										
32										
33										
34										

Consolidado Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales
Periodo: Enero 1991 - Septiembre 2016

AÑO	2014		Indice de hacinamiento	2015		Indice de hacinamiento	2016		Indice de hacinamiento
	MES	Capacidad		Población	Capacidad		Población	Capacidad	
Enero	76.066	120.623	58,6%	77.874	116.760	49,9%	77.953	120.736	54,9%
Febrero	76.180	119.815	57,3%	77.874	118.059	51,6%	77.953	121.356	55,7%
Marzo	76.180	118.968	56,2%	77.874	118.658	52,4%	78.181	122.020	56,1%
Abril	76.283	117.975	54,7%	77.874	119.378	53,3%	78.181	122.016	56,1%
Mayo	76.519	117.311	53,3%	78.044	120.200	54,0%	78.181	121.945	56,0%
Junio	76.519	117.231	53,2%	78.044	120.905	54,9%	78.055	121.230	55,3%
Julio	76.553	117.130	53,0%	78.044	120.840	54,8%	78.055	120.657	54,6%
Agosto	76.553	116.873	52,7%	78.044	121.257	55,4%	78.055	120.721	54,6%
Septiembre	76.553	117.037	52,9%	78.044	121.389	55,5%	78.077	120.914	54,9%
Octubre	78.022	116.449	49,3%	78.044	121.295	55,4%			
Noviembre	78.022	115.634	48,2%	78.044	121.296	55,4%			
Diciembre	77.874	113.623	45,9%	77.953	120.444	54,5%			
Promedio	76.777	117.389	52,9%	77.980	120.040	53,9%	78.077	121.288	55,3%

Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales
Septiembre 30 de 2016

Codigo	Establecimiento		Capacidad Real	Total población	Hacinamiento	Sexo		Sindicados		Total sindicados	Condenados		Total condenados
	Denominación	Nombre				Hombre	Mujer	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
100	REGIONAL CENTRAL		29.085	40.646	39,7%	38.066	2.580	9.813	816	10.629	28.253	1.764	30.017
	AMAZONAS		118	261	121%	247	14	119	4	123	128	10	138
101	E.P.M.S.C.	LETICIA	118	261	121,2%	247	14	119	4	123	128	10	138
	BOYACA		4.297	5.366	24,9%	5.132	234	626	73	699	4.506	161	4.667
104	E.P.M.S.C. - RM	CHIQUINQUIRA	326	320	-1,8%	269	51	26	4	30	243	47	290
150	E.P.A.M.S. C.A.S	COMBITA	2.530	2.848	12,6%	2.848	0	208	0	208	2.640	0	2.640
105	E.P.M.S.C.	DUITAMA	306	431	40,8%	431	0	107	0	107	324	0	324
106	E.P.M.S	GARAGOA	50	62	24,0%	62	0	0	0	0	62	0	62
107	E.P.M.S.C.	GUATEQUE	55	91	65,5%	91	0	23	0	23	68	0	68
109	E.P.M.S.C.	MONQUIRA	73	120	64,4%	120	0	40	0	40	80	0	80
110	E.P.M.S	RAMIRIQUI	122	163	33,6%	163	0	17	0	17	146	0	146
103	E.P.M.S.C.	SANTA ROSA DE VITERBO	320	451	40,9%	451	0	38	0	38	413	0	413
112	E.P.M.S.C. - R.M. - J.P.	SOGAMOSO	395	658	66,6%	475	183	112	69	181	363	114	477
149	E.P.M.S.C.	TUNJA	120	222	85,0%	222	0	55	0	55	167	0	167
	CAQUETA		1.938	2.544	31,3%	2.475	69	406	31	437	2.069	38	2.107
143	E.P.M.S.C.	FLORENCIA	550	873	58,7%	804	69	396	31	427	408	38	446
157	E.P.	FLORENCIA LAS HELICONIAS	1.388	1.671	20,4%	1.671	0	10	0	10	1.661	0	1.661
	BOGOTÁ D.C.		9.992	15.345	53,6%	13.571	1.774	5.027	525	5.552	8.544	1.249	9.793
113	COMPLEJO METROPOLI	COMEB BOGOTA	5.810	8.578	47,6%	8.577	1	1.742	0	1.742	6.835	1	6.836
114	E.C. - P.S.M.	BOGOTA	2.907	4.994	71,8%	4.994	0	3.285	0	3.285	1.709	0	1.709
129	R.M. - P.A.S. - E.R.E.	BOGOTA D.C.	1.275	1.773	39,1%	0	1.773	0	525	525	0	1.248	1.248
	CUNDINAMARCA		4.139	4.953	19,7%	4.952	1	785	0	785	4.167	1	4.168
116	E.P.M.S.C.	CAQUEZA	93	130	39,8%	130	0	36	0	36	94	0	94
117	E.P.M.S.C.	CHOCONTA	87	123	41,4%	123	0	15	0	15	108	0	108
119	E.P.M.S.C.-C.M.S.	FUSAGASUGA	153	272	77,8%	272	0	130	0	130	142	0	142
120	E.P.M.S.C.	GACHETA	30	57	90,0%	57	0	15	0	15	42	0	42
138	E.P.M.S.C.	GIRARDOT	555	811	46,1%	810	1	204	0	204	806	1	607
156	E.P.	GUADUAS - LA ESPERANZA	2.822	2.871	1,7%	2.871	0	35	0	35	2.836	0	2.836
124	E.P.M.S.C.	LA MESA	60	100	66,7%	100	0	36	0	36	64	0	64
126	E.P.M.S.C.	UBATE	117	130	11,1%	130	0	47	0	47	83	0	83
127	E.P.M.S.C.	VILLETA	70	118	68,6%	118	0	77	0	77	41	0	41
128	E.P.M.S.C.	ZIPAQUIRA	152	341	124,3%	341	0	190	0	190	151	0	151

96

**Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales
Septiembre 30 de 2016**

Codigo	Establecimiento		Capacidad Real	Total población	Hacinamiento	Sexo		Sindicados		Total sindicados	Condenados		Total condenados
	Denominación	Nombre				Hombre	Mujer	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
	HUILA		2.191	3.581	63,4%	3.307	274	1.061	91	1.152	2.246	183	2.429
140	E.P.M.S.C. - R.M.	GARZON	251	392	56,2%	296	96	110	28	138	186	68	254
141	E.P.M.S.C.	LA PLATA	300	456	52,0%	439	17	65	3	68	374	14	388
139	E.P.M.S.C.	NEIVA	950	1.746	83,8%	1.614	132	614	50	664	1.000	82	1.082
142	E.P.M.S.C.	PITALITO	690	987	43,0%	958	29	272	10	282	686	19	705
	META		4.607	6.139	33,3%	6.000	139	1.365	69	1.434	4.635	70	4.705
130	C.A.M.I.S. - ERE.	ACACIAS	1.098	1.235	12,5%	1.235	0	9	0	9	1.226	0	1.226
148	E.P.M.S.C.	ACACIAS	2.376	2.869	20,7%	2.869	0	274	0	274	2.595	0	2.595
133	E.P.M.S.C.	GRANADA	130	237	82,3%	237	0	146	0	146	91	0	91
131	E.P.M.S.C.-R.M.	VILLAVICENCIO	1.003	1.798	79,3%	1.659	139	936	69	1.005	723	70	793
	TOLIMA		765	964	26,0%	962	2	207	0	207	755	2	757
144	E.P.M.S.C.	CHAPARRAL	168	272	61,9%	272	0	98	0	98	174	0	174
145	E.P.M.S.C.- J.P.	ESPINAL	350	354	1,1%	354	0	33	0	33	321	0	321
158	E.P.C.	GUAMO	100	128	28,0%	128	0	20	0	20	108	0	108
136	E.P.M.S.C.	MELGAR	90	117	30,0%	117	0	36	0	36	81	0	81
147	E.P.M.S.C.	PURIFICACIÓN	57	93	63,2%	91	2	20	0	20	71	2	73
	CASANARE		1.038	1.493	43,8%	1.420	73	217	23	240	1.203	50	1.253
152	E.P.M.S.C.	PAZ DE ARIPORO	120	126	5,0%	126	0	12	0	12	114	0	114
153	E.P.C.	YOPAL	918	1.367	48,9%	1.294	73	205	23	228	1.089	50	1.139

200	REGIONAL OCCIDENTAL		14.648	24.653	68,3%	22.878	1.775	7.964	675	8.639	14.914	1.100	16.014
	CAUCA		3.328	4.193	26,0%	3.940	253	969	107	1.076	2.971	146	3.117
202	E.P.M.S.C.	BOLIVAR -CAUCA	176	125	-29,0%	125	0	28	0	28	97	0	97
203	E.P.M.S.C.	CALOTO	48	185	285,4%	185	0	53	0	53	132	0	132
204	E.P.M.S.C.	EL BORDO	84	113	34,5%	113	0	29	0	29	84	0	84
235	E.P.A.M.S.-C.A.S E.R.E.	POPAYAN	2.524	2.851	13,0%	2.851	0	572	0	572	2.279	0	2.279
209	R.M.	POPAYAN	100	192	92,0%	0	192	0	76	76	0	116	116
206	E.P.M.S.C.	PUERTO TEJADA	66	110	66,7%	110	0	56	0	56	54	0	54
207	E.P.M.S.C.	SANTANDER DE QUILICHAO	230	511	122,2%	450	61	199	31	230	251	30	281

**Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales
Septiembre 30 de 2016**

Codigo	Establecimiento		Capacidad Real	Total población	Hacinamiento	Sexo		Sindicados		Total Sindicados	Condenados		Total condenados
	Denominación	Nombre				Hombre	Mujer	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
206	E.P.M.S.C.	SILVIA	100	106	6,0%	106	0	32	0	32	74	0	74
		NARIÑO	1.276	2.576	101,9%	2.386	190	1.042	93	1.135	1.344	97	1.441
217	E.P.M.S.C.	IPIALES	280	483	72,5%	422	61	162	20	182	260	41	301
219	E.P.M.S.C.	LA UNION	70	89	27,1%	89	0	25	0	25	64	0	64
215	E.P.M.S.C.-RM	PASTO	568	1.405	147,4%	1.302	103	507	55	562	795	48	843
222	E.P.M.S.C.	TUMACO	238	413	73,5%	398	15	256	9	265	142	6	148
221	E.P.M.S.C.	TUQUERRES	120	186	55,0%	175	11	92	9	101	83	2	85
		PUTUMAYO	360	689	91,4%	647	42	322	24	346	325	18	343
224	E.P.M.S.C.	MOCOA	360	689	91,4%	647	42	322	24	346	325	18	343
		VALLE	9.684	17.195	77,6%	15.905	1.290	5.631	451	6.082	10.274	839	11.113
228	E.P.M.S.C.	BUENAVENTURA	335	653	94,9%	623	30	406	17	423	217	13	230
227	E.P.M.S.C.	BUGA	821	1.294	57,6%	1.201	93	349	39	388	852	54	906
239	E.P.M.S.C.	CAICEDONIA	102	106	3,9%	106	0	38	0	38	68	0	68
226	E.P.M.S.C. E.R.E	CALI	1.826	6.553	258,9%	6.553	0	3.312	0	3.312	3.241	0	3.241
238	E.P.M.S.C.	CARTAGO	412	518	25,7%	518	0	121	0	121	397	0	397
242	COMPLEJO	COJAM JAMUNDÍ	4.309	4.231	-1,8%	3.147	1.084	85	352	437	3.052	732	3.794
225	E.P.A.M.S.- C.A.S. - J.P.	PALMIRA	1.257	2.655	111,2%	2.655	0	889	0	889	1.766	0	1.766
240	E.P.M.S.C.	ROLDANILLO	80	115	43,8%	115	0	44	0	44	71	0	71
241	E.P.M.S.C.	SEVILLA	120	155	29,2%	155	0	50	0	50	105	0	105
233	E.P.M.S.C.	TULUA	422	915	116,8%	832	83	337	43	380	495	40	535

300	REGIONAL NORTE		7.735	14.202	83,6%	13.802	400	7.269	237	7.506	6.533	163	6.696
		ATLANTICO	1.144	2.719	137,7%	2.718	1	1.554	0	1.554	1.164	1	1.165
301	E.C. - J.P.	BARRANQUILLA	454	980	115,9%	980	0	688	0	688	292	0	292

**Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales
Septiembre 30 de 2016**

Codigo	Establecimiento		Capacidad Real	Total población	Hacinamiento	Sexo		Sindicados		Total sindicados	Condenados		Total condenados
	Denominación	Nombre				Hombre	Mujer	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
322	E.P.M.S.C. - E.R.E.. PSM	BARRANQUILLA	640	1.641	156,4%	1.640	1	777	0	777	863	1	864
302	E.C- E.R.E	SABANALARGA	50	98	96,0%	98	0	89	0	89	9	0	9
		BOLIVAR	1.442	2.464	70,9%	2.464	0	1.393	0	1.393	1.071	0	1.071
303	E.P.M.S.C.	CARTAGENA	1.386	2.243	61,8%	2.243	0	1.251	0	1.251	992	0	992
305	E.P.M.S.C.	MAGANGUE	56	221	294,6%	221	0	142	0	142	79	0	79
		CESAR	1.888	2.440	29,2%	2.356	84	1.032	62	1.094	1.324	22	1.346
307	E.P.M.S.C.-E.R.E	VALLEDUPAR	256	1.218	375,8%	1.134	84	847	62	909	287	22	309
323	E.P.A.M.S -C.A.S	VALLEDUPAR	1.632	1.222	-25,1%	1.222	0	185	0	185	1.037	0	1.037
		CORDOBA	2.088	2.948	110,0%	2.840	108	899	61	960	1.941	47	1.988
308	E.P.M.S.C. - J.P.	MONTERIA	840	1.897	125,8%	1.789	108	873	61	934	916	47	963
324	E.P.C.	TIERRALTA	1.248	1.051	-15,8%	1.051	0	26	0	26	1.025	0	1.025
		GUAJIRA	100	547	447,0%	547	0	471	0	471	76	0	76
313	E.P.M.S.C.	RIOHACHA	100	547	447,0%	547	0	471	0	471	76	0	76
		MAGDALENA	380	1.637	511,0%	1.526	111	1.037	60	1.097	489	51	540
316	E.P.M.S.C.	EL BANCO	68	162	138,2%	162	0	111	0	111	51	0	51
314	E.P.M.S.C.	SANTA MARTA	312	1.475	372,8%	1.364	111	926	60	986	438	51	489
		SAN ANDRES	136	228	67,6%	213	15	136	9	145	77	6	83
318	E.P.M.S.C.	SAN ANDRES	136	228	67,6%	213	15	136	9	145	77	6	83
		SUCRE	557	1.219	118,9%	1.138	81	747	45	792	391	36	427
320	E.R.E.	COROZAL	45	53	17,8%	53	0	23	0	23	30	0	30
319	E.P.M.S.C.	SINCELEJO	512	1.166	127,7%	1.085	81	724	45	769	361	36	397

**Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales
Septiembre 30 de 2016**

Codigo	Establecimiento		Capacidad Real	Total población	Hacinamiento	Sexo		Sindicados		Total sindicados	Condenados		Total condenados
	Denominación	Nombre				Hombre	Mujer	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
400	REGIONAL ORIENTE		7.557	12.195	61,4%	11.422	773	4318	299	4.617	7.104	474	7.578
		ARAUCA	212	510	140,6%	481	29	232	10	242	249	19	268
401	E.P.M.S.C.	ARAUCA	212	510	140,6%	481	29	232	10	242	249	19	268
		CESAR	70	207	195,7%	207	0	180	0	180	27	0	27
405	E.P.M.S.C.	AGUACHICA	70	207	195,7%	207	0	180	0	180	27	0	27
		NORTE SANTANDER	3.008	4.678	55,5%	4.345	333	1.346	80	1.426	2.999	253	3.252
422	COMPLEJO METROPOL	COCUCÚCUTA	2.530	3.973	57,0%	3.649	324	1.105	73	1.178	2.544	251	2.795
408	E.P.M.S.C.	OCAÑA	198	417	110,6%	408	9	176	7	183	232	2	234
407	E.P.M.S.C.	PAMPLONA	280	288	2,9%	288	0	65	0	65	223	0	223
		SANTANDER	4.267	6.800	59,4%	6.389	411	2.560	209	2.769	3.829	202	4.031
411	E.P.M.S.C.	BARRANCABERMEJA	200	491	145,5%	491	0	347	0	347	144	0	144
410	E.P.M.S.C.-E.R.E. - J.P.	BUCARAMANGA	1.520	2.952	94,2%	2.952	0	1.640	0	1.640	1.312	0	1.312
420	R.M.	BUCARAMANGA	247	411	66,4%	0	411	0	209	209	0	202	202
421	E.P.A.M.S - C.A.S.	GIRÓN	1.444	1.789	23,9%	1.789	0	219	0	219	1.570	0	1.570
413	E.P.M.S.C.	MALAGA	60	116	93,3%	116	0	46	0	46	70	0	70
415	E.P.M.S	SAN GIL	262	260	-0,8%	260	0	2	0	2	258	0	258
417	E.P.M.S.C.	SAN VICENTE DE CHUCURÍ	56	63	12,5%	63	0	16	0	16	47	0	47
416	E.P.M.S.C.	SOCORRO	318	480	50,9%	480	0	142	0	142	338	0	338
418	E.P.M.S.C.	VELEZ	160	238	48,8%	238	0	148	0	148	90	0	90
500	REGIONAL NOROESTE		8.485	15.270	80,0%	13.894	1.376	4.389	352	4.741	9.505	1.024	10.529

**Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales
Septiembre 30 de 2016**

Codigo	Establecimiento		Capacidad Real	Total población	Hacinamiento	Sexo		Sindicados		Total sindicados	Condenados		Total condenados
	Denominación	Nombre				Hombre	Mujer	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
	ANTIOQUIA		8.118	14.625	80,2%	13.264	1.361	4.036	345	4.381	9.228	1.016	10.244
505	E.P.M.S.C.	ANDES	168	630	275,0%	594	36	152	18	170	442	18	460
531	E.P.M.S.C.	APARTADO	296	1.022	245,3%	977	45	385	19	404	592	26	618
507	E.P.M.S.C.	BOLIVAR -ANTIOQUIA	99	178	79,8%	178	0	14	0	14	164	0	164
508	E.P.M.S.C.	CAUCASIA	63	163	158,7%	158	5	73	1	74	85	4	89
501	E.P.C. -A.S.- E.R.E.- J.P.	ITAGUI - LA PAZ	328	1.003	205,8%	1.003	0	513	0	513	490	0	490
513	E.P.M.S.C.	JERICO	60	92	53,3%	92	0	26	0	26	66	0	66
514	E.P.M.S.C.	LA CEJA	94	203	116,0%	203	0	73	0	73	130	0	130
502	E.P.M.S.C.	MEDELLIN	2.424	5.116	111,1%	5.116	0	1.469	0	1.469	3.647	0	3.647
537	COMPLEJO	COPED PEDREGAL	2.445	3.249	32,9%	1.984	1.265	888	302	1.190	1.096	963	2.059
515	E.P.M.S.C.	PUERTO BERRIO	150	228	52,0%	218	10	65	5	70	153	5	158
535	E.P.	PUERTO TRIUNFO - EL PESEBRE	1.316	1.414	7,4%	1.414	0	3	0	3	1.411	0	1.411
517	E.P.M.S.C.	SANTA BARBARA	50	123	146,0%	123	0	29	0	29	94	0	94
506	E.C.	SANTA FE DE ANTIOQUIA	50	117	134,0%	117	0	95	0	95	22	0	22
519	E.P.M.S.C.	SANTA ROSA DE OSOS	76	166	118,4%	166	0	33	0	33	133	0	133
518	E.P.M.S.C.	SANTO DOMINGO	115	218	89,6%	218	0	52	0	52	166	0	166
521	E.P.M.S.C.	SONSON	75	218	190,7%	218	0	82	0	82	136	0	136
523	E.P.M.S.C.	TAMESIS	50	96	92,0%	96	0	7	0	7	89	0	89
524	E.P.M.S.C.	TITIRIBI	68	116	70,6%	116	0	28	0	28	88	0	88
527	E.P.M.S.C.	YARUMAL	191	273	42,9%	273	0	49	0	49	224	0	224
	CHOCO		367	645	75,7%	630	15	353	7	360	277	8	285
533	E.P.M.S.C.	ISTMINA	81	117	44,4%	117	0	64	0	64	53	0	53
530	E.P.M.S.C.	QUIBDO	286	528	84,6%	513	15	289	7	296	224	8	232

**Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales
Septiembre 30 de 2016**

Codigo	Establecimiento		Capacidad Real	Total población	Hacinamiento	Sexo		Sindicados		Total sindicados	Condenados		Total condenados
	Denominación	Nombre				Hombre	Mujer	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
600	REGIONAL VIEJO CALDAS		10.567	13.948	32,0%	12.791	1.157	2.709	325	3.034	10.082	832	10.914
		BOYACA											
633	E.P.M.S.C.	PUERTO BOYACA	120	261	117,5%	261	0	104	0	104	157	0	157
		CALDAS	2.845	4.153	46,0%	4.000	153	721	59	780	3.279	94	3.373
603	E.P.M.S.C.	AGUADAS	67	97	44,8%	97	0	24	0	24	73	0	73
602	E.P.M.S.C.	ANSERMA	128	285	122,7%	285	0	85	0	85	200	0	200
637	E.P.A.M.S.- P.C- E.R.E.	LA DORADA	1.524	1.632	7,1%	1.632	0	97	0	97	1.535	0	1.535
601	E.P.M.S.C.	MANIZALES	670	1.495	123,1%	1.495	0	386	0	386	1.109	0	1.109
611	R.M.	MANIZALES	122	153	25,4%	0	153	0	59	59	0	94	94
607	E.P.M.S.C.	PACORA	58	71	22,4%	71	0	20	0	20	51	0	51
608	E.P.M.S.C.	PENSILVANIA	56	98	75,0%	98	0	23	0	23	75	0	75
609	E.P.M.S.C.	RIOSUCIO	54	117	116,7%	117	0	46	0	46	71	0	71
610	E.P.M.S.C.	SALAMINA	166	205	23,5%	205	0	40	0	40	165	0	165
		QUINDIO	1.422	1.599	12,4%	1.386	213	227	60	287	1.159	153	1.312
613	E.P.M.S.C.	ARMENIA	350	466	33,1%	466	0	146	0	146	320	0	320
615	R.M.	ARMENIA	156	213	36,5%	0	213	0	60	60	0	153	153
612	E.P.M.S.C.	CALARCA	916	920	0,4%	920	0	81	0	81	839	0	839
		RISARALDA	1.140	1.911	67,6%	1.595	316	506	67	673	1.089	249	1.338
616	E.P.M.S.C.-E.R.E.	PEREIRA	676	1.338	97,9%	1.338	0	450	0	450	888	0	888
620	R.M.	PEREIRA	305	316	3,6%	0	316	0	67	67	0	249	249
617	E.P.M.S.C.	SANTA ROSA DE CABAL	159	257	61,6%	257	0	56	0	56	201	0	201
		TOLIMA	5.040	6.024	19,5%	5.549	475	1.151	139	1.290	4.398	336	4.734
623	E.P.M.S.C.	ARMERO - GUAYABAL	45	42	-6,7%	42	0	7	0	7	35	0	35
626	E.P.M.S.C.	FRESNO	88	100	13,6%	100	0	26	0	26	74	0	74
628	E.P.M.S.C.	HONDA	208	340	63,5%	340	0	113	0	113	227	0	227
639	COMPLEJO	COIBA PICALAÑA	4.600	5.397	17,3%	4.922	475	990	139	1.129	3.932	336	4.268
629	E.P.M.S.C.	LIBANO	99	145	46,5%	145	0	15	0	15	130	0	130
TOTAL GENERAL			78.077	120.914	54,9%	112.853	8.061	36.462	2.704	39.166	76.391	5.357	81.748
Septiembre 30 de 2016													

59

**Población de Internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales
Septiembre 30 de 2016**

Codigo	Establecimiento		Capacidad Real	Total población	Hacinamiento	Sexo		Sindicados		Total sindicados	Condenados		Total condenados
	Denominación	Nombre				Hombre	Mujer	Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	
CÓDIGO	REGIONAL		CAPACIDAD	TOTAL POBLACIÓN	HACINA- MIENTO	SEXO		SINDICADOS		TOTAL SINDICADOS	CONDENADOS		TOTAL CONDENADOS
						HOM	MUJ	HOM	MUJ		HOM	MUJ	
100	REGIONAL CENTRAL		29.085	40.646	39,7%	38.066	2.580	9.813	816	10.629	28.253	1.764	30.017
200	REGIONAL OCCIDENTE		14.648	24.653	68,3%	22.878	1.775	7.964	675	8.639	14.914	1.100	16.014
300	REGIONAL NORTE		7.735	14.202	83,6%	13.802	400	7.269	237	7.506	6.533	163	6.696
400	REGIONAL ORIENTE		7.557	12.195	61,4%	11.422	773	4.318	299	4.617	7.104	474	7.578
500	REGIONAL NOROESTE		8.485	15.270	80,0%	13.894	1.376	4.389	352	4.741	9.505	1.024	10.529
600	REGIONAL VIEJO CALDAS		10.567	13.948	32,0%	12.791	1.157	2.709	325	3.034	10.082	832	10.914
TOTAL MES			78.077	120.914	54,9%	112.853	8.061	36.462	2.704	39.166	76.391	5.357	81.748

FUENTE: CEDIP
PARTE DIARIO

Septiembre 30 de 2016

CONVENCIONES:

- R.M. RECLUSIÓN DE MUJERES
- E.P.M.S.C. ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO
- E.P. ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO
- E.C. ESTABLECIMIENTO CARCELARIO
- C.A.M.I.S. COLONIA AGRÍCOLA DE MÍNIMA SEGURIDAD
- E.R.E. ESTABLECIMIENTO DE RECLUSIÓN ESPECIAL
- J.P. ESTABLECIMIENTO DE JUSTICIA Y PAZ

Contenido

Documento CONPES

3828

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

POLÍTICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA EN COLOMBIA

Departamento Nacional de Planeación: Subdirección Sectorial, DJSG, DIES, DDS, DDTS, DIFP, OAJ
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de Defensa Nacional
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
Ministerio de Salud y Protección Social
Ministerio de Trabajo
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Departamento Administrativo de la Función Pública
Servicio Nacional de Aprendizaje

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 19 de mayo de 2015

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

Néstor Humberto Martínez Neira
Ministro de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Juan Carlos Pinzón Bueno
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Luis Eduardo Garzón
Ministro de Trabajo

Tomás González Estrada
Ministro de Minas y Energía

Cecilia Álvarez-Correa
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Gabriel Vallejo López
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Diego Molano Vega
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Natalia Abello Vives
Ministra de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial y
Secretario Técnico del CONPES

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

La política penitenciaria y carcelaria hasta el momento se ha concentrado casi exclusivamente en la ampliación de la oferta de cupos. Desde el 2000 se han invertido aproximadamente 3,5 billones de pesos en la construcción, adecuación, operación y mantenimiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON). Si bien este esfuerzo fiscal ha permitido duplicar la capacidad del Estado para atender a la población privada de la libertad, las tasas de hacinamiento siguen por encima del 50%.

El presente documento CONPES busca darle un nuevo enfoque a la política penitenciaria y carcelaria mediante su articulación con una política criminal coherente y eficaz. Esto quiere decir que, además de satisfacer las necesidades derivadas de la creciente demanda de cupos, se propone atender otros importantes aspectos que inciden directamente en la situación actual de los centros penitenciarios, tales como la adecuación sanitaria y tecnológica de los establecimientos; el mejoramiento de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de la población privada de la libertad; y la articulación con actores estratégicos del orden territorial y del sector privado. Para poner en marcha este nuevo enfoque de política penitenciaria, se ha construido un plan de acción con una inversión total de 1,17 billones de pesos.

En el eje de adecuación física, sanitaria y tecnológica de los ERON, se destaca la creación de 11.843 nuevos cupos, la adecuación de las áreas sanitarias de los 137 centros de reclusión, y un proyecto para dotar a los ERON con salas de audiencias virtuales para un ahorro aproximado durante el cuatrienio de 65 mil millones de pesos en costos de traslado y remisiones.

El eje de articulación de la política penitencia y la política criminal, además de perseguir la racionalización del uso de las medidas privativas de la libertad, el mejoramiento de los programas de resocialización de la población privada de la libertad, y buscar soluciones para las personas detenidas preventivamente, también abarca importantes esfuerzos para atacar la criminalidad que se produce desde las cárceles, en particular, la extorsión. Se calcula que el 53% de la extorsión nacional se produce desde los ERON. Para poder mitigar este fenómeno y reducir el flagelo de este delito, se propone la implementación de nuevas tecnologías que permitan bloquear las señales no autorizadas con el fin de prevenir la realización de llamadas extorsivas desde los centros de reclusión.

Finalmente, se busca afianzar la participación tanto de las entidades territoriales en lo que tiene que ver con el cumplimiento de sus obligaciones frente a la población sindicada, como del sector privado en la estructuración de proyectos APP de iniciativa pública para la ampliación de la oferta penitenciaria y también para la dotación tecnológica de los centros de reclusión.

Entre los resultados esperados de la implementación de las estrategias planteadas en este documento se destacan: una reducción de la tasa hacinamiento en 7 puntos porcentuales (pp); una disminución en la relación entre sindicados y condenados de 9 pp; la generación de 11.843 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios mediante obra pública a cargo de la USPEC, y 7.200 nuevos cupos bajo el esquema de asociaciones público privadas; el fortalecimiento tecnológico del sistema penitenciario y carcelario con un aumento en las salas de audiencias de 88 a 645 al finalizar el cuatrienio; así como la disminución en hasta un 80% de la extorsión que se produce desde los ERON.

Clasificación: K42

Palabras clave: Política penitenciaria, política carcelaria, personas privadas de la libertad, miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad, establecimientos penitenciarios y carcelarios, establecimientos de reclusión, Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON).

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 8

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN 9

2.1. Marco normativo 9

2.1.1. Normativa nacional 9

2.1.2. Jurisprudencia nacional 12

2.1.3. Normatividad internacional 14

2.2. Política pública: documentos CONPES aprobados en el periodo 2000-2009 14

2.2.1. Documento CONPES 3086 de 2000: Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria 14

2.2.2. Documento CONPES 3277 de 2004: Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios 15

2.2.3. Documento CONPES 3412 de 2006: Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios - seguimiento del CONPES 3277 15

2.2.4. Documento CONPES 3575 de 2009: Seguimiento y ajuste a la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios 16

3. MARCO CONCEPTUAL 17

4. DIAGNÓSTICO 19

4.1. Eje 1: Condiciones penitenciarias y carcelarias a nivel nacional 22

4.1.1. Infraestructura y dotación penitenciaria y carcelaria 22

4.1.2. Infraestructura de atención sanitaria y saneamiento básico 25

4.1.3. Competencias del personal del sistema penitenciario y carcelario 27

4.1.4. Tecnologías de la información y las comunicaciones 28

4.1.5. Herramientas tecnológicas para la vigilancia, control, monitoreo y desarrollo virtual de audiencias 29

4.1.6. Condiciones de reclusión de miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad 32

4.2. Eje 2: Política criminal y sistema penitenciario y carcelario 34

4.2.1. Expansión excesiva del derecho penal 37

4.2.2. Población sindicada y condenada 41

4.2.3. Criminalidad intramuros 43

4.2.4. Tratamiento penitenciario integral y resocialización 44

4.3. Eje 3. Relaciones nación-territorio y promoción de las APP 49

4.3.1. Responsabilidades de los entes territoriales.....	49
4.3.2. Participación de sector privado en establecimientos penitenciarios y carcelarios... 52	52
5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA	56
5.1. Objetivo General	56
5.2. Objetivos Específicos.....	56
5.2.1. Generar las condiciones de infraestructura física, sanitaria, tecnológica y humana que permitan el cumplimiento de los fines del sistema penitenciario y carcelario en condiciones de dignidad humana para los reclusos.	56
5.2.2. Armonizar la política penitenciaria y carcelaria como parte integral de la política criminal con miras al cumplimiento del fin resocializador de la pena.	56
5.2.3. Promover la articulación de las entidades territoriales y del sector privado con el Gobierno nacional para solventar las necesidades del sistema penitenciario y carcelario	56
5.3. Implementación de los ejes estratégicos: plan de acción.....	57
5.3.1. Condiciones del sistema penitenciario y carcelario respetuosas de los derechos humanos.....	58
5.3.2. Política criminal y penitenciaria racional, eficaz y coherente	63
5.3.3. Articulación de la nación con las entidades territoriales y el sector privado	70
5.3.4. Resultados generales esperados de la implementación de la política	74
5.4. Seguimiento	76
5.5. Financiamiento	76
6. RECOMENDACIONES	78
7. BIBLIOGRAFÍA	82
8. ANEXOS	87

SIGLAS Y ABREVIACIONES

APP	Asociaciones Público Privadas
AFIS	Sistema Automatizado de Identificación Dactilar
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCV	Cuerpo de Custodia y Vigilancia
CISPA	Comisión Interinstitucional de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio
DDS	Dirección de Desarrollo Social, DNP
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, DNP
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible, DNP
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DNP
DJSG	Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, DNP
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EPAMS	Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad
EPAMSCAS	Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad
EPC	Establecimiento Penitenciario y Carcelario
EPMSC	Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario
ERON	Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional.
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, Inversión social y Lucha contra el Crimen Organizado
FUT	Formulario Único Territorial
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
M.P.	Magistrado Ponente
OAJ	Oficina Asesora Jurídica, DNP
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión del SGR
PPL	Población Privada de Libertad
SGR	Sistema General de Regalías
SISIPEC	Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, Colombia cuenta con 137 establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON)¹ con una población de más de 118.000 reclusos, a pesar de que su capacidad es inferior a los 78.000 cupos. Aunado a la elevada tasa de hacinamiento², que supera el 52%, muchos de los centros de reclusión no cuentan con la infraestructura básica para garantizar el efectivo cumplimiento de los fines de la pena en condiciones de dignidad humana.

La insuficiente infraestructura para cumplir con los fines resocializadores de la pena y la situación de hacinamiento en los centros de reclusión del país, no son situaciones nuevas. Desde el año 2000, el Gobierno nacional ha venido elaborando un marco de política pública dirigido a enfrentar los principales retos del modelo penitenciario. Mediante los documentos CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009, se definieron intervenciones orientadas a solventar la grave situación institucional, social y humanitaria de los centros de reclusión nacionales mediante la ampliación de la oferta penitenciaria. Dichas estrategias se acompañaron de estudios que buscaron implementar las reformas necesarias para hacer frente a la crisis.

Los problemas del sistema penitenciario en Colombia, sin embargo, no pueden ser reducidos a la inexistencia de una oferta suficiente en materia de cupos. Por el contrario, deben ser entendidos de manera integral, es decir, proponiendo soluciones que respondan al agregado de falencias que presenta el sistema, las cuales en parte se derivan de la desarticulación entre la política penitenciaria y la política criminal, y que impiden que mediante la privación de la libertad se cumplan los fines de la pena.

La política penitenciaria en Colombia debe centrarse en mejorar las condiciones de los condenados con el objeto de que estos puedan resocializarse en condiciones dignas, con propuestas que se articulen de manera armónica con una política criminal más enfocada hacia una administración de justicia eficiente, que no sólo involucre a las entidades del orden nacional sino también a las autoridades municipales y departamentales.

Como resultado de lo anteriormente señalado, es importante destacar que el presente documento CONPES identifica los principales problemas del sistema penitenciario y carcelario y propone acciones bajo un enfoque de política criminal integral, articulando una serie de medidas que persigan que los cupos existentes y aquellos que se creen a futuro,

¹ Estas edificaciones están destinadas para que las personas privadas de la libertad cumplan su pena y logren una adecuada resocialización. Sin embargo, estos establecimientos no pueden ser entendidos como simples espacios para la habitabilidad de las personas privadas de la libertad, sino que además deben contar con unas condiciones adecuadas que permitan el cumplimiento del fin resocializador de la pena.

² La tasa de hacinamiento se define como la relación entre el número de personas privadas de la libertad y el número de cupos carcelarios disponibles.

cumplan con las mínimas condiciones para garantizar el cumplimiento de los fines resocializadores de la pena en condiciones de dignidad humana.

Este documento CONPES presenta, aparte de la (i) introducción, (ii) los antecedentes jurídicos y de política pública sobre la materia; (iii) un breve marco conceptual; (iv) un diagnóstico de la situación penitenciaria y carcelaria en Colombia, en el que se categorizan las problemáticas del modelo en tres ejes: a) condiciones penitenciarias y carcelarias en Colombia, b) política criminal y sistema penitenciario y carcelario, y c) relación del sistema con las entidades territoriales y con el sector privado; (v) la definición de la política, la cual incluye el objetivo general y los objetivos específicos formulados a partir de los ejes estratégicos señalados, y un plan de acción, de financiamiento y de seguimiento; y, finalmente, (vi) presenta una serie de recomendaciones.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Esta sección presenta los elementos normativos, jurisprudenciales y de política pública relevantes para la formulación de la política penitenciaria y carcelaria planteada en este documento. Para llevar a cabo lo anterior, la presente sección se divide en dos. En una primera instancia, se identifican las normas nacionales, internacionales y la jurisprudencia que enmarca y sustenta la política propuesta; y posteriormente, se presenta brevemente el estado de la política pública relacionada con las condiciones de habitabilidad de los internos.

2.1. Marco normativo

En este aparte se presentará brevemente el marco normativo que regula el sistema penitenciario y carcelario en Colombia, así como las disposiciones internacionales sobre la materia.

2.1.1. Normativa nacional

El fundamento constitucional a partir del cual se elabora toda la política criminal y penitenciaria en Colombia se encuentra en el artículo 12 de la Constitución Política que establece que ninguna persona podrá ser sometida a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. También se deben tener en cuenta los artículos 28, 29 y 32 de la Constitución que reconocen la libertad para todas las personas, determinan las garantías que les asisten en el evento de ser detenidas y juzgadas y prohíbe las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

En este mismo sentido, se pronunció la Comisión Asesora de Política Criminal, la cual además reconoce la estrecha relación que existe entre la política criminal en general y las disposiciones contenidas en la Carta Política³.

Frente a las leyes de carácter ordinario, el principal instrumento que regula el sistema penitenciario y carcelario es el Código Penitenciario y Carcelario establecido por la Ley 65 de 1993, modificado parcialmente por la Ley 1709 de 2014.

Como desarrollo reglamentario del Código Penitenciario y Carcelario se expidió la Resolución 7302 de 2005 por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), a través de la cual se expiden pautas para la atención integral y el tratamiento penitenciario. En esa misma línea se encuentra la Resolución 3190 de 2013 de la misma entidad, por medio de la cual se determinan y reglamentan los programas de trabajo, estudio y enseñanza válidos para evaluación y certificación de tiempo para la redención de penas en el sistema penitenciario y carcelario.

Existen otros decretos y acuerdos relevantes que regulan las actividades de algunas entidades que hacen parte del sistema penitenciario y carcelario en Colombia. Antes de exponerlos, es necesario mencionar que el sector de la Justicia y del Derecho, encabezado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y encargado de la política criminal y penitenciaria, se compone, entre otras, por dos entidades especializadas en servicios penitenciarios y carcelarios: (i) el INPEC; y la (ii) Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC). A cargo del INPEC se encuentra la prestación de los servicios de tratamiento penitenciario, atención básica y seguridad en los 137 ERON del país organizados en seis regionales: Central, Occidente, Norte, Oriente, Noroeste y Viejo Caldas. Por su parte, la USPEC se concentra en el suministro de bienes, la prestación de servicios e infraestructura, y en brindar el apoyo logístico y administrativo requerido para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios.

A continuación se mencionan los decretos y acuerdos por entidad del sistema penitenciario y carcelario:

³ Puntualmente declara: "Por esos vínculos estrechos de la política criminal con los procesos de criminalización y con el derecho penal, es natural que los principios normativos que enmarcan la política criminal se encuentren a su vez estrechamente vinculados a los principios propios del derecho penal, el cual hunde sus raíces en la Constitución y en los tratados de derechos humanos, pues el derecho penal, como lo ha señalado la Corte Constitucional, a pesar de una cierta libertad de configuración del legislador democrático, es un derecho altamente constitucionalizado 'porque tanto en materia sustantiva como procedimental, la Carta incorpora preceptos y enuncia valores y postulados –particularmente en el campo de los derechos fundamentales– que inciden de manera significativa en el derecho penal y, a la vez, orientan y determinan su alcance"(Comisión Asesora de Política Criminal, 2012).

- Ministerio de Justicia y del Derecho: Decreto 2897 de 2011 por el 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.
- INPEC: Acuerdo 0011 de 1995, por el cual se expide el reglamento general al cual se sujetarán los reglamentos internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Decreto 407 de 1994, por el cual se establece el régimen de personal del INPEC. Decreto 4151 de 2011 por medio del cual se reestructura el INPEC.
- USPEC: Decreto 4150 de 2011, por el cual se crea esta entidad, se determina su objeto y estructura. El INPEC y el USPEC son entidades adscritas al Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Escuela Penitenciaria Nacional: Decreto 4151 de 2001, citado arriba.
- Ministerio de Salud y Protección Social: Decreto 4107 de 2011, por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF): Decreto 0987 de 2012, por el cual se modifica la estructura del ICBF y se determinan las funciones de sus dependencias. La norma también menciona que hacen parte del sistema penitenciario carcelario las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema.

En cuanto al orden territorial, los departamentos, distritos y municipios tienen la facultad de crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar administrativamente, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenas por contravenciones (artículo 17 de la Ley 65 de 1993).

Además de las normas que regulan directamente el sistema penitenciario carcelario, existen otras que impactan en el mismo y deben ser tenidas en cuenta en segundo orden. En este grupo de normas están aquellas que buscan alternativas a la reclusión intramural como la Ley 415 de 1997 sobre alternatividad en la legislación penal y penitenciaria y descongestión de establecimientos carcelarios; la Ley 750 de 2002 sobre prisión domiciliaria y trabajo comunitario de la mujer cabeza de familia; la Ley 1142 de 2007, reglamentada por el decreto 177 de 2008 sobre seguridad electrónica como pena sustitutiva de prisión; la Ley 1121 de 2006 sobre la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo; la Ley 1453 de 2011 en materia de seguridad ciudadana; y la Ley 1474 de 2011 sobre el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

En relación a las normas que impactan al sistema penitenciario y carcelario, la implementación de leyes para contrarrestar la delincuencia ha generado un considerable incremento del número de personas privadas de la libertad en el país y, dada la limitada

infraestructura, el consecuente desmejoramiento de la calidad de vida dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios (sección 4.2.1).

La Ley 1709 de 2014, para modificar algunos artículos de la Ley 65 de 1993, identifica que, de la relación existente entre las personas privadas de la libertad y el Estado, se desprende el deber jurídico positivo de velar por la posibilidad efectiva de resocialización a partir de la generación de condiciones dignas de reclusión, y en tal medida, define una serie de medidas encaminadas a garantizar tal propósito.

Finalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación*, en el marco del capítulo de Seguridad justicia y democracia para la construcción de paz, señala como tema prioritario la necesidad de contar con una política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo, a partir de la cual se tracen las líneas de acción requeridas para el fortalecimiento de la política penitenciaria y carcelaria en favor de la dignidad humana y la resocialización.

2.1.2. Jurisprudencia nacional

En 1998 la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional, mediante la Sentencia T-153, al considerar que la afectación de los derechos de las personas privadas de la libertad no sólo se centra en la situación de hacinamiento, sino que esta conculcación se extiende a "las condiciones de sobrepoblación, tales como el trabajo, la educación, la alimentación, la salud, la familia, la recreación, etc. En efecto, los puestos de trabajo y de educación son escasos en relación con la demanda sobre ellos".

Al respecto la Corte indicó: "las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc."⁴

⁴ En respuesta a esta declaratoria, el Gobierno Nacional adoptó una serie de medidas tendientes a solucionar la difícil situación que enfrentan los establecimientos de reclusión del orden nacional, tales como: (i) la elaboración de diferentes planes de construcción y refacción de los centros de reclusión con el fin de garantizar la habitabilidad y las condiciones de vida digna de los reclusos; (ii) la incorporación de partidas presupuestales al Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de realizar la construcción de centros de reclusión con características especiales para albergar personas privadas de la libertad pertenecientes a la fuerza pública; (iii) la separación de sindicados y condenados a través de la creación de centros carcelarios y penitenciarios, y (iv) la adopción de las medidas necesarias para garantizar el orden público y el respeto de los derechos fundamentales de los internos.

Adicionalmente, es preciso destacar otras sentencias de la Corte Constitucional que han abordado la problemática penitenciaria y carcelaria en Colombia, a saber:

- Sentencia C-394 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Trabajo carcelario y expedición de reglamento general del INPEC.
- Sentencia C-184 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Constitucionalidad de colonias agrícolas.
- Sentencia T-296 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Reitera la exigencia constitucional de otorgar un trato digno a la población carcelaria.
- Sentencia T-257 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Deficiencia en atención médica, numerosos trámites administrativos y dificultades para acceder al estudio o trabajo.
- Sentencia C-1510 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Planeación y organización del trabajo del INPEC.
- Sentencia C-157 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Derechos del niño en establecimiento carcelario y permanencia de hijos de las internas.
- Sentencia T-690 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Derechos a alimentación, agua, vestuario, utensilios de higiene, celda, condiciones de higiene, salubridad, seguridad, servicios sanitarios, asistencia médica y descanso nocturno, entre otros.
- Sentencia T-213 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Establece que el INPEC está obligado a sustentar las causas que motivaron el traslado de un interno de su correspondiente establecimiento de reclusión.
- Sentencia T-286 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub. Define el tratamiento penitenciario.
- Sentencia C-227 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub. Régimen de visitas en Código Penitenciario y Carcelario.

Finalmente, en la Sentencia T-388 de 2013, la Corte Constitucional declaró nuevamente el estado de cosas inconstitucional afirmando que este "tiene una de sus principales causas en dificultades y limitaciones estructurales de la política criminal en general a lo largo de todas sus etapas, no solamente en su tercera fase: la política carcelaria (...). Existen indicios y evidencias del recurso excesivo al castigo penal y al encierro, lo cual genera una demanda de cupos para la privación de la libertad y de condiciones de encierro constitucionalmente razonables, que es insostenible para el Estado".

Como puede notarse sin dificultad, las disposiciones legales que impactan el sistema penitenciario y carcelario son diversas. Es por eso que, nuevamente, resulta indispensable que todas ellas se articulen bajo una política criminal integral y coherente.

2.1.3. Normatividad internacional

Entre los instrumentos internacionales que tienen relación con el sistema penitenciario y carcelario se encuentran: las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, llevado a cabo en Ginebra en 1955; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José de Costa Rica en 1969; y finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, en el cual se consagra el carácter excepcional de la detención preventiva.

2.2. Política pública: documentos CONPES aprobados en el periodo 2000-2009

Frente al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los internos, que conlleva *per se* el respeto de sus derechos fundamentales, el Gobierno nacional concentró sus esfuerzos en la construcción de establecimientos de reclusión. En consecuencia, en el periodo 2000-2009 se expidieron cuatro documentos CONPES (3086 de 2000; 3277 de 2004; 3412 de 2006 y 3575 de 2009), con el fin de mejorar la mencionada infraestructura carcelaria. A continuación se presenta de manera general el objetivo de cada uno de los estos documentos, se identifican los planes sobre los cuales se desarrolló la propuesta, y finalmente, el presupuesto que se invirtió para cada uno de ellos.

2.2.1. Documento CONPES 3086 de 2000: Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria⁵

Su objetivo central fue la ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. En particular, se adelantaron fundamentalmente tres líneas de acción: (i) se elaboró un plan de ampliación de la infraestructura; (ii) se estableció la necesidad de implementar un programa de obras para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de los centros de reclusión; y (iii) se previó la realización de un estudio para determinar la capacidad de los diferentes centros penitenciarios y sus condiciones físicas.

El presupuesto destinado para llevar a cabo dichas actividades fue de \$363,4 mil millones, discriminados por vigenias de la siguiente forma: año 2000, 67,5 mil millones de pesos; año 2001, 126,8 mil millones de pesos; año 2002, 169,1 mil millones de pesos. La

⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3086.pdf>.

meta de este documento era generar 20.828 cupos nuevos y ampliar la infraestructura existente en 3.800 cupos.

2.2.2. Documento CONPES 3277 de 2004: Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios⁶

El objetivo central de este documento fue la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Mediante un ambicioso proyecto de construcción de nuevos centros de detención, de ampliación y de mejoramiento de los existentes, se proyectó la ampliación total de la oferta carcelaria nacional en 24.291 nuevos cupos. Adicionalmente, se definió que las fuentes de los ingresos del presupuesto nacional que se utilizarían para cubrir los pagos, se debía calcular con cargo a las vigencias futuras que provendrían de fondos especiales (Ley 55 de 1985 y Ley 66 de 1993) y del rendimiento o liquidación de los bienes que hacen parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO).

El monto de recursos presupuestados para adelantar la propuesta contenida en el documento CONPES equivalían a un total de 562,5 mil millones de pesos distribuidos así: 530,3 mil millones de pesos corresponderían al plan de construcción, dotación y mantenimiento de los proyectos durante un período de diez años (por concesión); y 32,2 mil millones de pesos, equivalentes al costo de los proyectos de ampliación, adecuación y dotación.

2.2.3. Documento CONPES 3412 de 2006: Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios - seguimiento del CONPES 3277⁷

Este documento planteaba como objetivo principal el ajuste a la estrategia de expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios en seguimiento al CONPES 3277 de 2004. Se señaló que era económicamente más favorable ejecutar los proyectos a través de contrato de obra pública en vez de concesión, de acuerdo con estudios de pre-inversión, de estructuración financiera, y las condiciones fiscales. De igual manera, se sugirió que el plan de Construcción, Dotación y Mantenimiento adquiriera la connotación de Plan de Construcción y Dotación puesto que el mantenimiento (al igual que la operación) se asumiría con la apropiación corriente de cada vigencia. Finalmente, contempló la construcción de 11 establecimientos de reclusión definidos en la etapa inicial de la estrategia prevista en el CONPES 3277: Ibagué (2.700 cupos), Cartagena (1.600 cupos), Jamundí (4.000 cupos), La Picota (3.200 cupos), Medellín (2.100 cupos), Puerto Triunfo (1.200

⁶ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3277.pdf>

⁷ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3412.pdf>

cupos), Cúcuta (1.200 cupos), Guaduas (2.600 cupos), Acacias (800 cupos), Yopal (800 cupos) y Florencia (1.400 cupos), con un plazo de construcción de entre 18 y 24 meses.

El plan contempló un presupuesto de 972.293 millones de pesos bajo la modalidad de obra pública (cifra que incluía la construcción, dotación e interventoría de los centros penitenciarios y carcelarios, y los costos de financiación de la obra).

2.2.4. Documento CONPES 3575 de 2009: Seguimiento y ajuste a la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios⁸

Dado el avance en la ejecución de las obras (con excepción del ERON de Cartagena), los recursos invertidos y el cumplimiento del fallo de la Corte Constitucional sobre el "estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria", la estrategia fue ajustada desde tres componentes:

1. Ampliación de los cronogramas de entrega y entrada en funcionamiento de las obras de los 11 establecimientos de reclusión definidos en la etapa inicial de la estrategia prevista en el CONPES 3277.

2. Ampliación del número de cupos finales a ser entregados al INPEC, respecto a los previstos en el CONPES 3412 de 2006 (1.103 cupos más).

3. La modificación de los montos aportados por las diferentes fuentes de financiación y la adición a los recursos establecidos en el CONPES 3412, señalando las causas de los mayores costos en la ejecución de las obras previstas en la estrategia.

El costo del Plan de Construcción y Dotación a marzo de 2009 significó un esfuerzo presupuestal de 997.998 millones de pesos, lo que implicó un aumento del valor total de la construcción de los 11 establecimientos de reclusión en 119.422 millones de pesos (14,94% adicional).

Del análisis de los documentos CONPES citados, es posible concluir que la política pública en materia penitenciaria y carcelaria, hasta ahora, ha tenido un mínimo común denominador: su enfoque se ha reducido esencialmente a la ampliación de la oferta de cupos de reclusión en los establecimientos del sistema penitenciario y carcelario. Consecuentemente, se han invertido recursos prioritariamente en la construcción, mejoramiento y adaptación de los centros de reclusión. Así mismo, es notable que las soluciones planteadas para los problemas penitenciarios y carcelarios no han contado con la concurrencia de otras entidades y sectores diferentes al sector justicia.

Por su parte, del análisis normativo y jurisprudencial presentado, se colige la necesidad de articular la política penitenciaria con la política criminal, bajo los principios contenidos

⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3575.pdf>

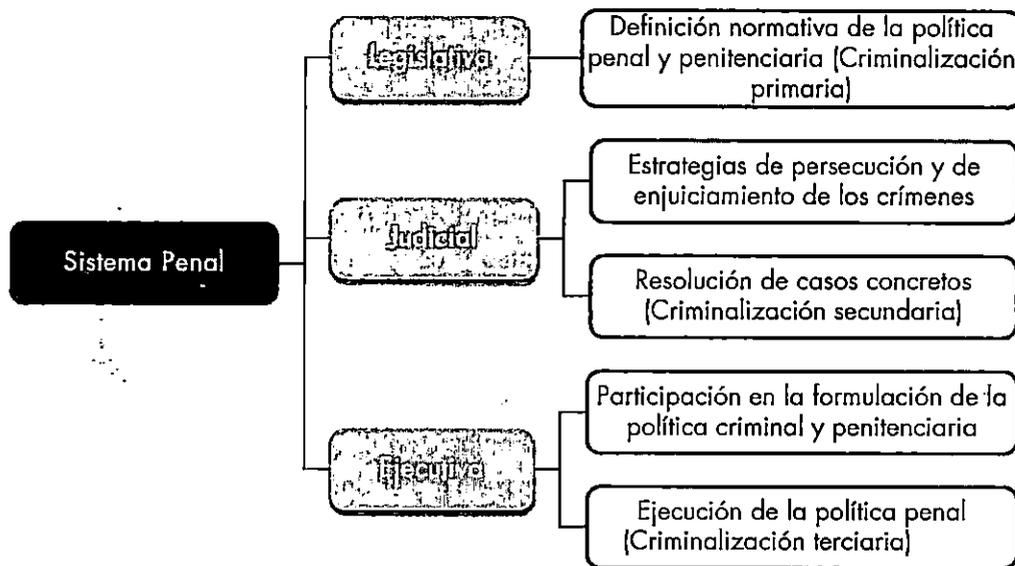
en la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por Colombia en materia de protección de los Derechos Humanos.

En consecuencia, resulta necesario reformular la política penitenciaria y carcelaria en Colombia entendiéndola como parte integral de una política criminal eficaz y coherente que promueva la articulación de esfuerzos administrativos y financieros encaminados hacia el efectivo cumplimiento de los fines constitucionales de la pena. Dichos fines no se cumplen con el mero aumento de la oferta carcelaria, sino garantizando que, en condiciones de dignidad humana, una persona privada de la libertad se pueda resocializar y reincorporar a la sociedad civil.

3. MARCO CONCEPTUAL

La política penitenciaria tiene como objetivo, generar las condiciones adecuadas para que las personas que son condenadas cumplan efectivamente una sanción privativa de la libertad y que, a través del tratamiento penitenciario, logren su reintegración social. Mientras que la política carcelaria, se ocupa de velar por la garantía de los derechos de la población detenida preventivamente. Desde esta perspectiva, si bien existe un aparente divorcio entre la política penitenciaria y la política carcelaria, es necesario entenderlas bajo una visión holística de la política criminal en general y así, promover su interacción con el objeto de lograr el cumplimiento de los fines constitucionales de la pena y del derecho penal.

Figura 1. Relación entre las ramas del poder público en el marco del Sistema Penal Colombiano



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014.

Se entiende que la política criminal, en lo que respecta el funcionamiento del sistema penal se asocia con tres procesos (ver Figura 1): el de la criminalización primaria, proceso en el cual, desde el legislativo, se definen las conductas que serán sancionadas penalmente; el de la criminalización secundaria, en el marco de poder judicial, en donde se investiga y determina la responsabilidad penal de un ciudadano; y la criminalización terciaria que consiste en “la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un crimen, que es la fase de ejecución penitenciaria” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012).

Resulta igualmente predicable de la política penitenciaria, la caracterización de la política criminal como reactiva, carente de una visión garantista de los derechos humanos, y excesivamente represiva⁹. Estas características de la política criminal, en el último tiempo se han visto asociadas con el fenómeno de la expansión excesiva del derecho penal, la cual se evidencia en un aumento indiscriminado de delitos, abriéndole espacio a un modelo penal retributivo y dejando de lado la función resocializadora y restauradora de la justicia.

En el actual modelo penal la idea del castigo prevalece frente a la idea de la prevención del crimen. Esta situación conlleva a una inevitable afectación del modelo de justicia, teniendo consecuencias no sólo en la sostenibilidad institucional y financiera del sistema, sino también, y en lo que concierne actualmente, la capacidad real del sistema carcelario y penitenciario de cumplir con sus objetivos.

En ese orden de ideas, la política penal debería hacer un uso racional de la privación de la libertad intramural (tanto frente a la detención preventiva, como a la ejecución de la sanción), y emplear medidas alternativas a esta. Aunado a lo anterior, la política criminal debe diseñar estrategias de prevención del delito, considerar la aplicación de sanciones alternativas, buscar mecanismos de resolución de conflictos novedosos y fortalecer el sistema en aquellos aspectos en los que las demás opciones no se puedan llevar a cabo¹⁰.

Así las cosas, resulta indispensable que la política penitenciaria y carcelaria se entienda como parte de la política criminal general, y en este sentido se articulen tanto en sus metas como objetivos. Esta relación armónica y coherente permitirá no sólo garantizar en debida forma la aplicación de los principios constitucionales que subyacen a la justicia penal, sino también aumentar sus índices de eficacia y eficiencia.

La política penitenciaria y carcelaria debe también incluir la interacción entre los diferentes actores estratégicos que deberían intervenir en el diseño y puesta en marcha de los programas y proyectos referentes a los centros de reclusión. Así, se requiere (i) una mayor

⁹ Ver, entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013.

¹⁰ Estos temas serán abordados en el documento CONPES de política criminal contemplado en el plan de acción y seguimiento de este documento (Anexo A).

participación de las entidades del orden nacional (articulación y esfuerzos intersectoriales) y territorial; y (ii) explorar la posibilidad de avanzar en asociaciones público privadas (APP).

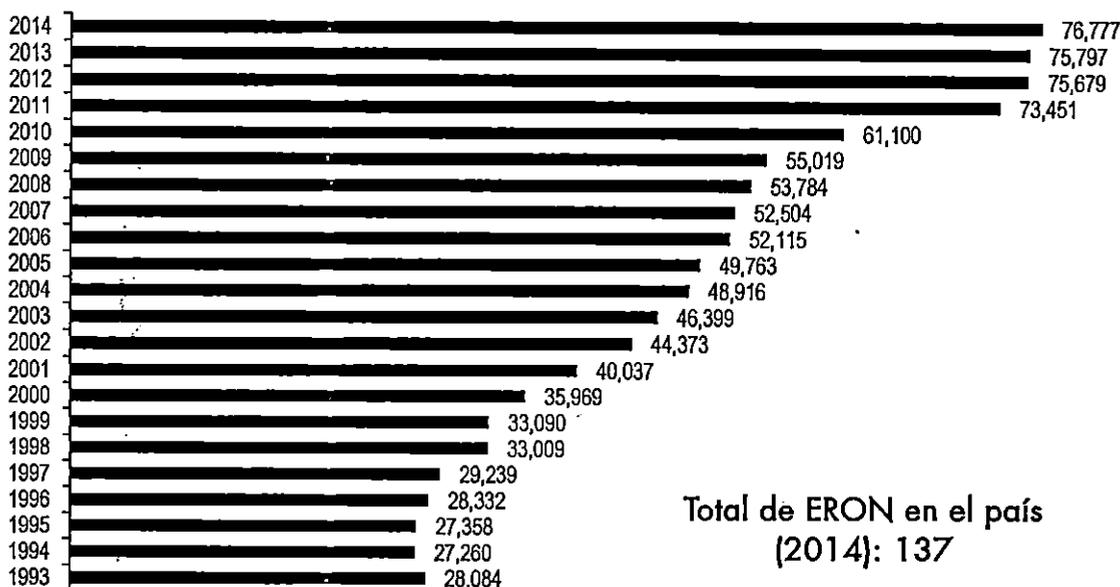
4. DIAGNÓSTICO

Redefinir el enfoque de la política penitenciaria y carcelaria en Colombia, requiere conocer y entender lo que hasta el momento ha sucedido. Del análisis de los diferentes documentos CONPES sobre la materia, se puede concluir que el enfoque de la política se ha concentrado en satisfacer la demanda por cupos en las prisiones mediante la creación de nuevos centros de reclusión o el mejoramiento y adecuación de los existentes. No obstante lo anterior, y contrario a las proyecciones que sustentaban los mismos documentos, las soluciones basadas exclusivamente en la gestión de la infraestructura física resultaron insuficientes.

El Gráfico 1 muestra que durante el periodo 1993-2014, el número de cupos habilitados aumentó en 173,39%. Sin embargo, como se evidencia en el Gráfico 2, durante este mismo periodo la población privada de la libertad (PPL) creció en una proporción muy superior a la de cupos habilitados (315,39%).

El presupuesto de los mencionados planes de ampliación y mejoramiento de la infraestructura carcelaria, representó el 91,06% del presupuesto total de los proyectos de inversión del sector para el periodo comprendido entre 2002 y 2014. Esta cifra contrasta con el 1,96% dedicado a los programas dirigidos hacia la resocialización de los reclusos, el mejoramiento de los sistemas de información o el fortalecimiento institucional (ver Tabla 1).

Gráfico 1. Cupos carcelarios a nivel nacional, 1993-2014



Fuente: Elaborado por DNP (2015) con base en los datos de SISPEC, INPEC y USPEC, 2014.

Las cifras reportadas en la Tabla 1 permiten concluir que el presupuesto se ha concentrado principalmente en solventar problemas de infraestructura física, descuidando otra serie de inversiones estratégicas dentro de un marco de política penitenciaria integral, es decir articulada con la política criminal.

Tabla 1. Inversión sector justicia y del derecho, 2002-2015

Categoría de inversión	Apropiación Millones de pesos constantes de 2015	Participación porcentual (%)	Tasa de crecimiento (%)	Porcentaje de ejecución (%)
Infraestructura – ERON	3.347.727	91,09	28,30	63,06
Equipamiento y dotación	255.184	6,94		65,59
Gestión y sistemas de información	40.221	1,09	-35,92	53,50
Fortalecimiento para la resocialización	22.229	0,60	-100	42,33
Fortalecimiento institucional	9.845	0,27		33,35
Total	3.675.206	100	27,34	62,71

Fuente: Elaborado por DNP (2015) con base en los datos de SUIFP (2015).

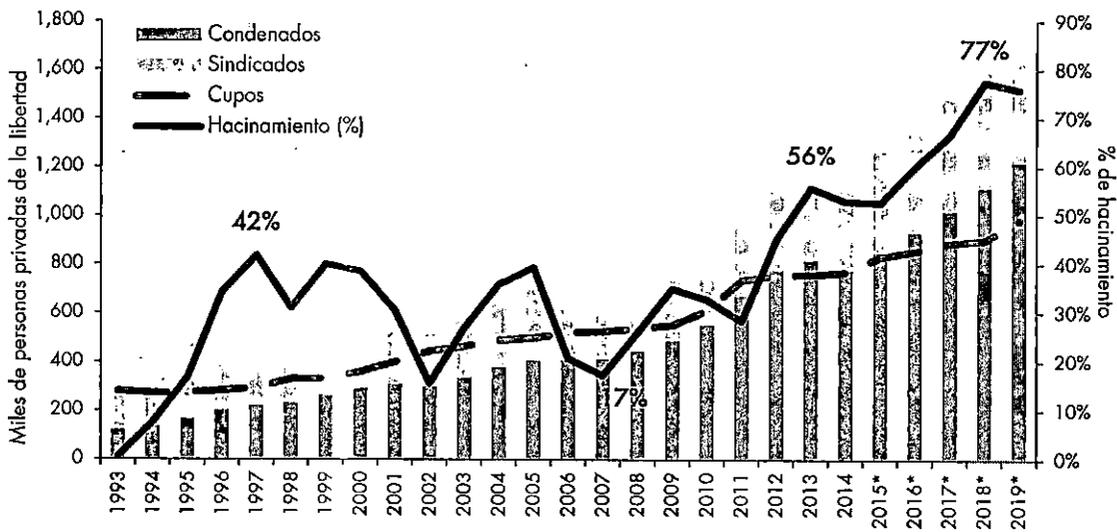
El problema de las prisiones en Colombia no se resuelve únicamente creando nuevos cupos. Se resuelve implementando medidas que garanticen la inflexión en la tendencia expansionista de la población reclusa y la consecuente liberación de los cupos existentes. De nada sirve construir nuevos centros penitenciarios si no se atienden otra serie de factores que tienen un impacto directo en la política carcelaria y penitenciaria. Ejemplos de estos factores son: la hiperinflación normativa, la inaplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad, la implementación de programas de resocialización y acompañamiento a los reclusos durante y después de su detención, la ausencia de una articulación entre las autoridades nacionales y las entidades territoriales, entre otros.

Además de representar una visión miope del problema, enfocar la política penitenciaria exclusivamente en la ampliación de la oferta de cupos, puede resultar fiscalmente inviable e inconveniente. Al analizar las tendencias en la PPL, se puede notar un incremento de la población reclusa, tanto sindicada como condenada. Dicho aumento, al margen de las razones por las cuales se produce (las cuales también deberán ser objeto de análisis dentro de un marco amplio de política criminal), convierte en inocuos todos los esfuerzos de inversión dirigidos a la construcción y adecuación de nuevos centros de reclusión. Como consta en la proyección presentada en el Gráfico 2, si la tendencia de crecimiento en la PPL se mantiene,

a pesar de la creación de nuevos cupos, la tasa de hacinamiento podría pasar de un 52,9% a un 77,25% en 2019.

Si se tiene en cuenta que el promedio anual de crecimiento de la PPL durante el periodo 1993-2014 fue de 9,43% para la población condenada y 4,91% para la población sindicada, y suponiendo que dicha tendencia se mantenga, el número de personas reclusas pasaría de 117.389 en 2014 a 172.324 en 2019 (correspondiente a 50.518 sindicados y 121.806 condenados). Esta cifra resulta preocupante, ya que según los planes de inversión del sector, se entregarán 11.843 nuevos cupos (además de los que se puedan estructurar mediante APP), en el próximo cuatrienio, los cuales resultan insuficientes ante la demanda proyectada.

Gráfico 2. Diagnóstico y proyección de cupos y situación jurídica de la PPL 1993-2019



Fuente: Elaborado por DNP (2015) con base en datos del SISPEC, el INPEC y la USPEC (2015).

Supuestos: (i) Durante el 2015-2019, la USPEC tiene planeado generar 11.843 cupos con una inversión de \$667.223 millones; (ii) Crecimiento promedio de la población sindicada de 9,43% en 1993-2014; (iii) Crecimiento promedio de la población condenada de 4,91% en 1993-2014.

Dado el notable y demostrado enfoque que hasta el momento la política penitenciaria y carcelaria ha exhibido (expansión de la demanda de cupos para hacer frente al incremento en el número de reclusos), las preocupantes tasas de hacinamiento en las prisiones, y la ineffectividad de dicho enfoque para atender de manera integral el problema en cuestión, este documento propone abordar la política pública penitenciaria a partir de tres ejes estratégicos que permitan atender el problema integralmente.

El primer eje, se refiere a las condiciones generales en las prisiones, atendiendo la carencia de una infraestructura que logre satisfacer de manera adecuada las necesidades de

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

El segundo eje busca integrar y armonizar la política penitenciaria y la criminal. Para esto, establecer una unidad teleológica entre la pena y el desarrollo de los programas en los centros de reclusión es crucial, así mismo lo es el uso de mecanismos alternativos a la privación de la libertad como herramientas útiles del derecho penal. Igualmente, para el desarrollo de este eje es importante tener en cuenta que no se puede desligar el éxito de la política penitenciaria con la adecuada reconceptualización de los objetivos del derecho penal y su gestión a partir de la racionalización normativa, el diseño de planes de resocialización y reintegración que prevengan la reincidencia de los reclusos, y la prevención del crimen dentro y desde las cárceles.

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

La integración de los tres ejes estratégicos, anteriormente planteados, permite reorientar la política penitenciaria hacia una visión integral y articulada con la política criminal, centrada en la adecuación básica del sistema a las necesidades actuales pero también enfocando los esfuerzos hacia el cumplimiento efectivo de los fines de la pena y del derecho penal en general.

En este contexto, primero se realizará un diagnóstico sobre los componentes de cada uno de los ejes; y en un segundo momento (Sección 5), se plantearán las estrategias de política pública y el correspondiente plan de acción y seguimiento para enfrentar los problemas identificados en el siguiente diagnóstico.

4.1. Eje 1: Condiciones penitenciarias y carcelarias a nivel nacional

4.1.1. Infraestructura y dotación penitenciaria y carcelaria

Con respecto a la infraestructura actual, se identifica que a la fecha, Colombia cuenta con 137 ERON, los cuales se categorizan en tres tipos de acuerdo con los años de construcción y características de los mismos, según se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2. Categorización de ERON

Generación	Cantidad	Cualidades
Primera	121	Construidos antes de la década de 1990, en los que se alberga el 62% de la PPL. Suelen tener redes eléctricas e hidrosanitarias con frecuentes fallas, deterioro de los muros, alumbrado y alojamiento, espacios inadecuados en los ranchos, áreas de sanidad y garitas.
Segunda	6	Construidos a finales de la década de 1990 y comienzos del 2000. Alberga 11% de la PPL. Por su diseño han ofrecido mejores condiciones de operación y funcionamiento, sin embargo, persisten problemáticas de infraestructura y operatividad generadas principalmente por la falta de mantenimiento preventivo y correctivo, así como del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CCV), administrativo y para las actividades de tratamiento de las PPL.
Tercera	10	Construcciones de la última década, en los que se ubica el 27% de la PPL y cumplen con las características técnicas requeridas.

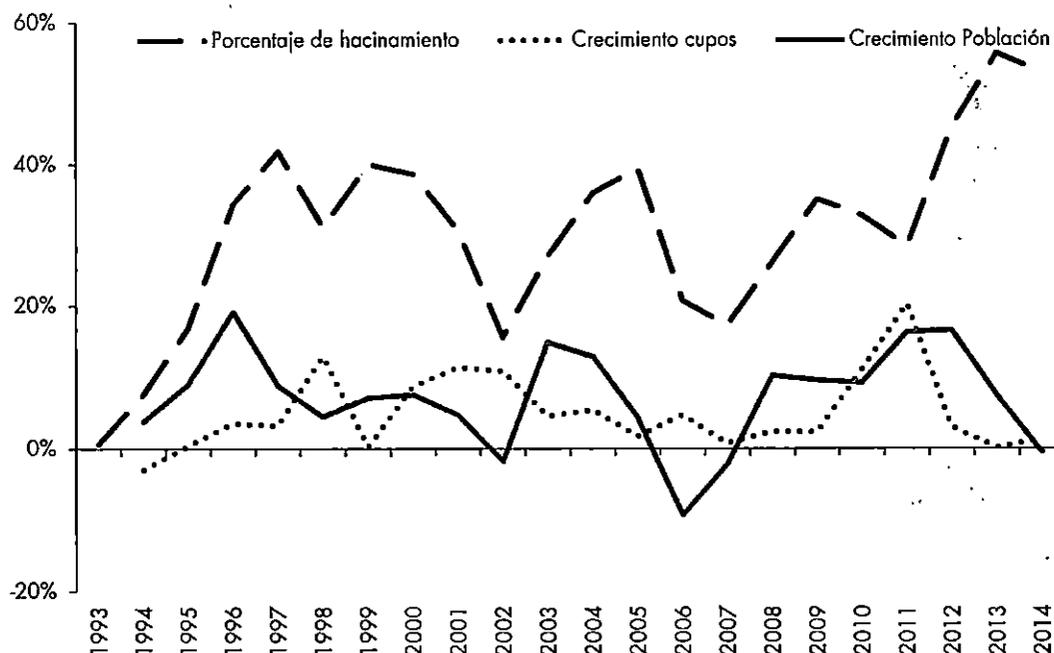
Fuente: INPEC, 2014.

En los últimos 15 años han sido construidos 16 nuevos establecimientos de reclusión en Popayán, Acacias, Valledupar, Combita, La Dorada, Girón, Cúcuta, Yopal, Florencia, Medellín, Guaduas, Bogotá, Ibagué, Jamundí y Puerto Triunfo, que aportaron 37.199 cupos al sistema penitenciario y carcelario nacional. Si bien se ha hecho énfasis en la insuficiencia de la política de ampliación de cupos para enfrentar las necesidades del sistema penitenciario y carcelario, es necesario resaltar que los esfuerzos de los últimos años han generado casi un 50% de los cupos actualmente disponibles, sin embargo, a pesar de la significativa ampliación de la oferta, el sistema aún presenta una tasa de hacinamiento cercana al 53% (en el Anexo B se presenta el nivel de hacinamiento por ERON).

En relación a la sobrepoblación carcelaria, se destacan los picos que se presentaron en 1997, 2000, 2005, 2009 y 2013, y la agudización de esta problemática a partir del año 2007 (ver Gráfico 3). Durante el periodo 1993-2014, no se ha registrado ninguna vigencia en la que los cupos carcelarios sean superiores o iguales a la PPL. Además, durante este mismo periodo, mientras los cupos carcelarios crecieron a una tasa promedio anual de 5,04%, la población privada de la libertad lo hizo a una tasa promedio anual de 7,23%. Los hechos anteriormente señalados encuentran consonancia con las recientes reformas al código penal y al código de procedimiento penal.

En el año 1993, la población reclusa era de 29.114 internos y a marzo de 2015 llegó a 118.658 internos, mientras que la relación de cupos ha aumentado de 27.810 (en 1993) a 77.874 (en marzo de 2015). Lo anterior significa que los cupos aumentaron 180% durante estos años, mientras que en el mismo periodo la PPL se incrementó en un 308% (Gráfico 2).

Gráfico 3. Porcentaje de hacinamiento, crecimiento de cupos y crecimiento de la PPL



Fuente: Elaboración del DNP (2015) con datos proporcionados por el INPEC (2014).

Además del hacinamiento ya señalado, los ERON no cuentan con áreas suficientes para la atención y tratamiento de la población detenida. Tampoco están dotados de espacios para la operación administrativa, el alojamiento de la guardia, guardería en algunos casos, patio de visitas y pabellones destinados para el alojamiento de los internos, servicios sanitarios, comedores, bibliotecas y talleres. Estas limitaciones en la infraestructura existente, impiden atender la demanda y brindar alojamiento, capacitación y bienestar social adecuado a toda la población reclusa que se recibe en los establecimientos.

La principal causa de estos problemas consiste en la obsolescencia de los inmuebles por su avanzada edad, que en algunos casos fueron construidos en la década de 1950, a partir de diseños concebidos para recluir a un número inferior de internos. Igualmente se puede considerar que la ausencia de una articulación de los programas penitenciarios con una política criminal adecuada ha contribuido en la no priorización de la intervención estatal en la adecuación integral de los centros de detención.

Además de lo anteriormente señalado, según el INPEC, de los 137 ERON a su cargo, ninguno cumple con las últimas normas de sismo resistencia (NSR10), sólo los nueve ERON construidos antes de 2010 cumplen con la norma del NSR98. Adicionalmente, se resalta que no existen normas técnicas para construir establecimientos penitenciarios y carcelarios, de acuerdo con las características particulares que se requieren.

La inadecuada prestación de los servicios públicos (agua, alimentación, salud), la falta de recursos y una infraestructura obsoleta con un número desbordado de PPL en los ERON del país, hace que las directivas de los establecimientos deban priorizar actividades con el fin de hacer más eficientes los recursos.

Esta situación implica que, por ejemplo, establecimientos como los ERON de Jamundí y de Puerto Triunfo no puedan operar al 100%, debido a situaciones tales como la falta de personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CCV) que garantice la seguridad y el orden del establecimiento en las distintas áreas; restricciones en los traslados internos de las PPL; o limitaciones en el acceso a servicios básicos por parte de PPL por falta de mantenimiento preventivo y correctivo.

4.1.2. Infraestructura de atención sanitaria y saneamiento básico

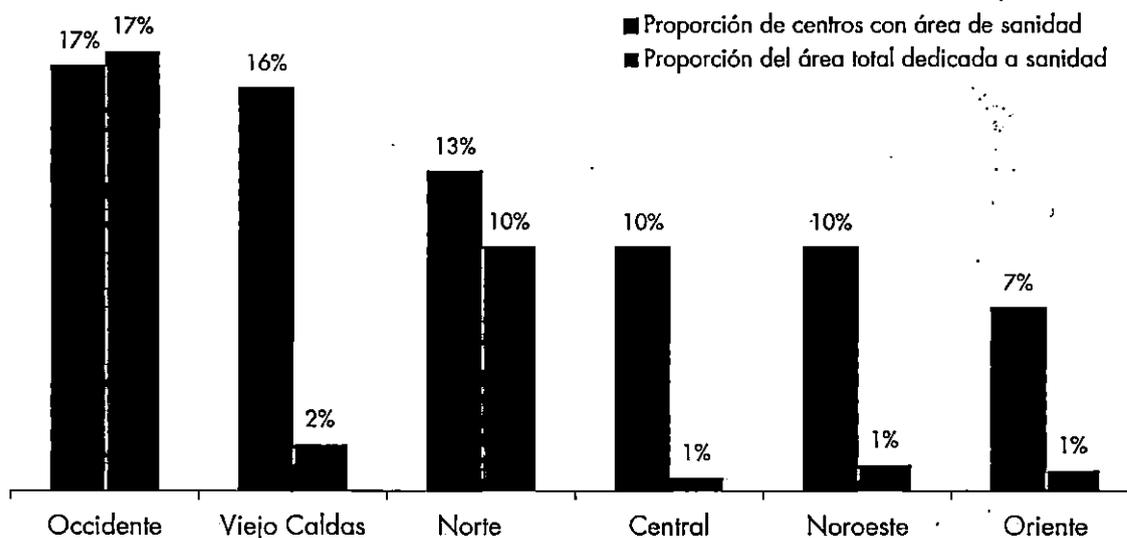
Actualmente, los centros de reclusión del orden nacional carecen de la infraestructura de atención sanitaria y saneamiento básico para atender las necesidades de la población reclusa. Existe una concentración en los riesgos de salud propiciados por el hacinamiento y la baja intervención sobre los determinantes prevenibles y las condiciones mínimas de higiene; manipulación y provisión de alimentos; disponibilidad de servicios públicos; y calidad del agua. Adicionalmente, la prestación de servicios médicos es limitada. Como se puede evidenciar en el Gráfico 4, la destinación de áreas de sanidad¹¹, a excepción de las regionales norte y occidente, resulta muy precaria en sus proporciones.

Según la Dirección de atención y tratamiento del INPEC, de 137 ERON, 81 reportan insuficiencia de insumos médico quirúrgicos para la prestación del servicio intramural; 73 reportan que el suministro de medicamentos es inadecuado; y 23 reportan que no cuentan con una red prestadora de servicios de salud extramural. Según la Defensoría del Pueblo (2010), el 32% de los directores de ERON encuestados refirieron que a los internos no se les proporcionaban los medicamentos recetados oportunamente, mientras que el 69% reportó que no había oportunidad en la asignación de citas con especialistas. El Ministerio de Salud ha señalado que actualmente existen problemas importantes en la garantía del derecho a la

¹¹ Área destinada al personal de internos que requieran atención inmediata o tratamiento médico con hospitalización, la cual deberá diseñarse de acuerdo al programa de prestación de servicio de salud a internos con el fin de asegurar el cumplimiento de los servicios exigidos y normatividad vigente.

salud de la PPL, como la ineficiente respuesta a las necesidades de salud de la población y el precario acceso al servicio de salud, en especial de los medicamentos.

Gráfico 4. Establecimientos penitenciarios y carcelarios que cuentan con área de sanidad y participación de esta en el área total, por regional, 2014



Fuente: Elaboración del DNP (2015) con datos suministrados por el INPEC (2014).

Aunado a la insuficiencia en la estructura básica de atención sanitaria y de saneamiento básico, se pueden encontrar otra serie de problemas que afectan la integridad física y mental de la PPL. Las principales dificultades en el ámbito de la salud son, entre otras:

- Prevalencia de enfermedades infectocontagiosas por factores evitables con medidas tales como garantizar condiciones mínimas en la provisión de alimentos y calidad del agua y el entorno.
- Dificultades manifestadas por el asegurador, relacionadas con el modelo existente, tales como deficiencia en los sistemas de información para obtener la plena identificación de la PPL y la existencia de determinantes de la salud asociados a condiciones higiénico sanitarias.
- Las personas privadas de la libertad con enfermedades mentales agravan su patología por las condiciones de reclusión.
- Desarticulación institucional para garantizar la gestión integral de los riesgos en salud.
- Desuso del sistema de información de registro de atención e historias clínicas.

Un obstáculo importante para mejorar el sistema de salud penitenciario, es la ausencia de información detallada sobre la actual oferta y utilización de servicios de salud. No hay

datos desagregados sobre el volumen de oferta y demanda por servicios de salud o tratamientos médicos específicos. Lo más cercano a esto proviene de la tabulación de gasto por categorías como "servicios ambulatorios - consulta externa" y "apoyo terapéutico - farmacia e insumos", pero aún en estos casos solo se reporta el gasto total y no hay mención sobre el número de servicios prestados.

Finalmente, es relevante resaltar que el ineficiente servicio de salud prestado a la población femenina privada de la libertad impacta gravemente las condiciones mínimas a las que deberían tener acceso, puesto que no siempre cuentan, por ejemplo, con asistencia ginecológica. Esta situación afecta, particularmente, los derechos fundamentales a la salud y a la vida de madres gestantes y lactantes.

4.1.3. Competencias del personal del sistema penitenciario y carcelario

Una de las principales dificultades que se presentan con respecto al personal del sistema penitenciario y carcelario es la ausencia de competencias profesionales y técnicas acordes a las labores que se desempeñan. Al respecto, la Corte Constitucional, en Auto 41 de 2011, señaló que la ausencia de personal especializado puede poner en riesgo los derechos fundamentales de los reclusos, situación que además afecta la posibilidad de cumplir a cabalidad con las funciones del sistema, es decir, la resocialización de las personas privadas de la libertad.

En ese mismo auto, la Corte Constitucional añade que el personal dedicado a la capacitación de los reclusos, resulta fundamental dentro del proceso de resocialización de los internos, así como el personal sanitario es indispensable para garantizar sus derechos a la vida e integridad personales, y finalmente, el personal de guardia penitenciaria y carcelaria, es imprescindible para garantizar la seguridad de los internos.

Con el fin de identificar las deficiencias institucionales para el cumplimiento de sus funciones, el INPEC elaboró un estudio de necesidades para que las instituciones competentes determinen la viabilidad técnica y financiera del fortalecimiento de la planta de personal¹², de tal suerte que se pueda contar con personal suficiente y capacitado para cumplir con cada una de las funciones anteriormente señaladas, y que a su vez, resultan fundamentales para el cumplimiento de los fines del sistema penitenciario.

Además de los problemas relativos a la ausencia de un número suficiente de personal especializado, el sistema penitenciario y carcelario también es víctima de episodios de corrupción (Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998). Esto requiere de acciones

¹² El estudio técnico de necesidades de personal hecho por el INPEC, se realizó con la metodología del Departamento Administrativo de la Función Pública y actualmente está siendo objeto de revisión.

tendientes a corregir este fenómeno para poder minimizar su posible impacto en el adecuado funcionamiento del sistema.

En resumen, en este ámbito se han identificado los siguientes problemas: (i) insuficiencia de personal profesional, técnico, asistencial, y del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria frente a las necesidades de los servicios y los procesos del sistema penitenciario y carcelario; (ii) debilidades en el sistema de gestión de talento humano del sistema penitenciario y carcelario; y (iii) riesgo de corrupción en el sistema penitenciario y carcelario.

4.1.4. Tecnologías de la información y las comunicaciones

En Colombia diversas instituciones públicas, encargadas de ejecutar y diseñar la Política Criminal del Estado, han desarrollado un sinnúmero de bases de datos y sistemas de información de nivel local, regional y nacional, entre las que se encuentran: Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, ICBF, Ministerios, Policía Nacional, Medicina Legal, INPEC, Consejo Superior de la Judicatura, operadores de salud, entre otras.

Sin embargo, estas bases de datos se encuentran dispersas, son restringidas o de difícil acceso al público (personal de las entidades del sector), y en muchos casos se desconoce la información que contienen. Por consiguiente, existe una falta de coherencia y reciprocidad entre las cifras y datos sobre criminalidad y el sistema penitenciario del país. Situación que impide la formulación de políticas, programas y proyectos con sustentos empíricos sólidos en relación con las problemáticas y realidades del nivel nacional, local y regional, de acuerdo con su tránsito por cada una de las instancias que intervienen en los procesos penales.

Respecto del sistema penitenciario y carcelario, actualmente el INPEC cuenta con un sistema de información que consigna los datos derivados de sus registros administrativos. Sin embargo, la información relativa a infraestructura, contratación y prestación del servicio de salud no se encuentra sistematizada, aun cuando debería realizarse mediante el SISIPPEC (Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario).

Por su parte, el INPEC ha venido trabajando con diferentes entidades y organismos de seguridad del Estado en la interoperabilidad de los sistemas de información de estas, permitiendo la consulta de la información consignada en SISIPPEC y a través de procedimientos automáticos, se entrega información que actualiza las bases de datos de la Policía Nacional. Sin embargo, el INPEC recibe información únicamente de la Registraduría Nacional del Estado Civil, y no de otras entidades. Hecho que no permite agilizar los trámites administrativos que involucran distintas instituciones.

El Estado colombiano ha realizado una gran inversión para la implementación y funcionamiento de SISIPPEC WEB¹³, con el fin de automatizar los procesos de ingreso, estadía y salida de internos de un ERON y fortalecer la infraestructura tecnológica a nivel nacional.

En el proceso de actualización tecnológica y en pro de optimizar el procedimiento de ingreso de internos, en el año 2009 se implementó el Sistema Automatizado de Identificación Dactilar (AFIS). Por medio del AFIS, cada vez que ingresa un recluso se realiza el registro de las 10 huellas. A la fecha se ha realizado por este medio el registro de 268.000 internos, para los cuales se recibió de manera automática, desde la Registraduría Nacional, su plena identidad.

Adicionalmente, desde el año 2012 se comenzó el enrolamiento de los visitantes. Actualmente no existen mecanismos automatizados para que las demás entidades del Estado puedan utilizar la información biométrica que reposa en el INPEC, como es el caso de la Policía Nacional para la verificación de antecedentes, teniendo en cuenta que el AFIS del INPEC es compatible con el de las otras entidades.

Finalmente, cabe anotar que la Ley 65 de 1993, refrendada por la Ley 1709 de 2014, establece la necesidad de realizar el examen de ingreso y de egreso de las personas privadas de la libertad (completa identificación, verificación de estado de salud preexistente, priorización de atenciones en salud), así como el seguimiento a la prestación de salud. Así mismo, el artículo 45 de la Ley 1709 de 2014, que modificó el artículo 61 de la Ley 65 de 1993, establece que se debe contar con un registro adecuado en el sistema de información. A la fecha esta información no se encuentra automatizada, ni centralizada; por lo anterior, se genera la necesidad de un desarrollo dentro del SISIPPEC que permita el control detallado de estas actividades.

4.1.5. Herramientas tecnológicas para la vigilancia, control, monitoreo y desarrollo virtual de audiencias

Además de no contar con un sistema integrado de información, los establecimientos carecen de las herramientas tecnológicas adecuadas para ejercer una función de control y vigilancia tanto dentro como fuera de los centros de reclusión. Ejemplos de lo anterior son:

¹³ El objetivo principal de este aplicativo, es mantener centralizada y consolidada toda la información de los internos reclusos en los establecimientos a cargo del INPEC y domiciliarios. Actualmente, cuenta con 27 módulos que registran toda la información penitenciaria y jurídica de los internos desde que ingresa al establecimiento, estadía y salida, controla el registro de visitantes, permite la generación de estadísticas en tiempo real. En la actualidad se presta el servicio a más de 2.500 usuarios concurrentes y se generan más de 15.000 reportes semanales, en fines de semana se imprimen aproximadamente 60.000 desprendibles como comprobante de registro de ingreso de los visitantes. El SISIPPEC cuenta con certificación oficial expedida por el DANE bajo registro de calidad CIÓ23-077 de febrero 15 de 2012, con calificación Tipo B por dos años. El aplicativo misional SISIPPEC permite la consulta a seis entidades del Estado, con las cuales se suscribieron convenios interadministrativos y se atienden aproximadamente 180 usuarios.

la deficiencia en los inhibidores de señal (que a su vez tiene un impacto directo en la criminalidad presente en las cárceles y hacia el exterior); el insuficiente número de instrumentos de vigilancia electrónica para los sindicados y condenados; la carencia de un adecuado sistema de vigilancia interno y telecomunicaciones; y la ausencia de salas de audiencias virtuales en muchos de los centros de reclusión.

La vigilancia electrónica inició como proyecto en 2009, con el fin de aumentar la vigilancia y control de medidas extramurales, disminuir los costos del control y facilitar los procesos de integración del interno a la vida familiar laboral y social. En el transcurso del proyecto se han instalado 18.883 dispositivos de vigilancia electrónica. A la fecha se cuenta con 4.400 brazaletes disponibles y 4.333 instalados. Este sistema presenta algunas falencias tales como:

- Las reiteradas transgresiones reportadas por los internos.
- La falta de dispositivos y accesorios para atender las múltiples órdenes judiciales, que a hoy suman casi 1.000 instalaciones por realizar.
- La no descentralización del monitoreo electrónico por ciudades principales (regionales).

En cuanto a la seguridad electrónica, el INPEC, por condiciones de obsolescencia tecnológica, tiene en funcionamiento el 60% de los equipos de control y vigilancia, lo cual afecta el desarrollo de las funciones del personal de custodia dentro de los ERON.

Otros problemas relacionados con este eje tienen que ver con los siguientes aspectos: (i) la infraestructura tecnológica es obsoleta y resulta insuficiente para adelantar iniciativas como aulas virtuales de capacitación, cursos a distancia, u otras que podrían emprenderse, (ii) la cobertura en radiocomunicaciones es limitada; (iii) deterioro de la infraestructura tecnológica por acciones de vandalismo por parte de la PPL y el CCV; y (iv) dificultades en la implementación en el sistema de seguridad de la información.

No obstante lo anterior, vale la pena rescatar el Plan de instalación de sistemas para restringir la utilización de dispositivos de telecomunicaciones móviles en establecimientos de reclusión del orden nacional. El fin primordial de este plan es erradicar la comisión de delitos que se adelantan a través de medios de comunicación móviles, tales como amenazas, estafas, extorsiones, y demás comunicaciones no permitidas, con base en el Decreto 4768 del 14 de Diciembre de 2011 y en el Plan Nacional Anti Extorsión del Ministerio de Defensa Nacional.

Durante los últimos tres años, mediante los planes Cerrojo, Institucional y Orión, se ha venido desarrollando la implementación de sistemas tecnológicos que permiten la inhibición de señales de comunicaciones móviles, obteniéndose buenos resultados en la disminución del riesgo de comisión de delitos mediante el uso de equipos de comunicación no permitidos.

Hasta el momento, este plan se ha implementado en doce ERON: EC Bogotá (Modelo), Complejo Penitenciario Metropolitano de Bogotá (Picota), EPAMSCAS Valledupar

(Tramacúa), EPAMSCAS Combita, Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué (Picalaña), EPMSC Acacias, EPMSC Pereira, EPAMSCAS Palmira, EPMSC Cali (Vistahermosa), EPC Pedregal, EPC Puerto Triunfo y EPMSC Bucaramanga.

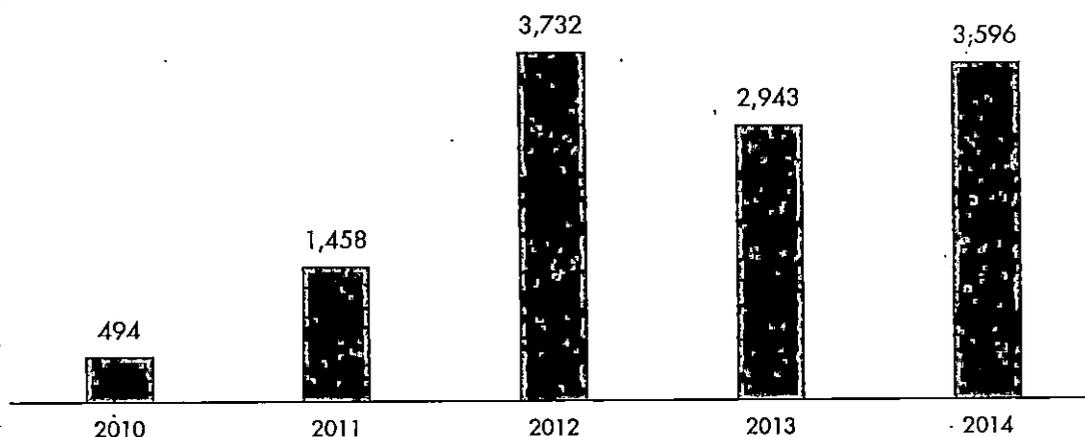
Frente al tema de comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, el artículo 16A de la Ley 1709 de 2014, contempla que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones tienen la obligación de atenuar las señales que cubren los establecimientos penitenciarios y carcelarios. De igual forma, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones incluyó dentro de las condiciones para la renovación de uso del espectro radioeléctrico de los actuales operadores de telefonía móvil celular, obligaciones tendientes al uso de medios tecnológicos que eviten las comunicaciones no autorizadas dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, medida que no ha reportado los resultados esperados, razón por la cual, se requieren acciones urgentes a fin de evitar la delincuencia intramuros.

En respuesta a esta problemática, el Gobierno nacional ha venido explorando diversas alternativas adicionales, entre ellas, la figura de APP para la instalación de solución de bloqueo en la totalidad de los ERON el país.

Es preciso señalar que, actualmente, el INPEC cuenta con 88 cámaras de videoconferencia instaladas en 62 establecimientos, las cuales permiten a través de la red nacional de datos institucional la realización de audiencias virtuales en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura. Esta práctica ha venido incrementando año a año desde el inicio del proyecto en el año 2008 (Gráfico 5), permitiendo la reducción de costos en desplazamientos tanto de guardia como de internos, y mitigando los riesgos en posibles rescates.

Con el fin de unificar y ampliar esta tecnología a los ERON, el INPEC, junto con el Consejo Superior de la Judicatura, actualmente se encuentra adelantando el proyecto de audiencias virtuales. El Gráfico 5 muestra el número de audiencias virtuales realizadas por año, desde la implementación del programa.

Gráfico 5. Audiencias virtuales nacionales, 2010-2014



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 2015.

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos por adecuar las salas de audiencias virtuales en algunos ERON, se pone de presente la necesidad de aumentar su número, dado que esta medida podría agilizar el desarrollo de las audiencias para la resolución de la situación jurídica de los presos y generar un impacto positivo respecto a los costos producidos por el traslado de los reclusos a los centros judiciales. Se calcula que sólo en materia de traslados de internos a las audiencias judiciales, el INPEC invierte alrededor de 13.000 millones de pesos anuales. Las salas de audiencias virtuales podrían contribuir no sólo en agilizar trámites judiciales sino también ahorrar importantes recursos.

Por último, el INPEC utiliza las cámaras de videoconferencias también para la realización de visitas virtuales, permitiendo el contacto de las familias con los internos condenados que no hayan recibido visitas por más de un año. Así mismo, se utilizan en capacitaciones y videoconferencias institucionales reduciendo el costo de desplazamiento y viáticos a nivel nacional.

4.1.6. Condiciones de reclusión de miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad

La PPL perteneciente a la fuerza pública, asciende a un total de 2.013 personas, de las cuales, 1.158 son sindicados y 955 se encuentran condenados. En la Tabla 3 se desagregan estos totales para el Ejército, la Armada Nacional y las Unidades Tácticas, por centro de reclusión.

Tabla 3. Población sindicada y condenada de la Fuerza Pública, 2015

Centro de reclusión	Sindicados	Condenados	Total
A. Ejército Nacional			
EC Ejército escuela de artillería No 13	40	62	102
EPMSCAS BAPOM No 13	47	91	138
CRM BACOM1 FACA	38	52	90
BAS16 Yopal, Casanare	42	9	51
BIOSP Bello, Antioquia	74	492	566
BAS07 Apiay, Meta	45	12	57
BAS10 Valledupar	100	42	142
BIVER Malambo, Atlántico	32	26	58
C. Militar Nápoles Cali BAPOM3	22	26	48
Total Ejercito	440	812	1.252
B. Armada Nacional			
BACAM 1 Corozal (BACAIM 1)	12	4	16
BASEGIM Bogotá (BPNM 70)	4	3	7
BAFIM 2 Cartagena (BIM 12)	9	1	10
BACAIM3 Buenaventura (BACAIM 2)	3	9	12
Total Armada Nacional	28	17	45
C. Unidades tácticas no autorizadas por INPEC			
Consolidado CRM Unidades Tácticas "UT" (58)	590	126	716
Total Unidades Tácticas	590	126	716
TOTAL (A+B+C)	1.058	955	2.013

Fuente: INPEC, 2015.

Es importante mencionar, que del total del personal militar privado de la libertad, se encuentran sindicados o condenados por justicia especializada el 48%, por justicia ordinaria el 37% y por justicia penal militar el 15%. Ahora bien, de esta población, el 40% ha adelantado estudios de educación superior, ya sea en pregrado o posgrado. El 43% tiene un nivel de educación técnica o tecnológica, y el 17% completó los grados necesarios de la secundaria para acceder a los programas anteriores. Esta situación, indica que el personal militar privado de la libertad requiere de un tratamiento penitenciario que tenga en cuenta sus competencias, habilidades y destrezas.

Por otra parte, un alto índice de población militar y policial privada de la libertad no cuenta con la cobertura suficiente de los servicios básicos de atención integral. En virtud de lo anterior, se requiere reglamentar el artículo 27 de la Ley 65 de 1993 modificado por el

artículo 19 de la Ley 1709 de 2014, a fin de delimitar la competencia institucional frente a las normas que rigen la privación de la libertad de la Fuerza Pública.

En relación con el SISIPPEC, no existe la suficiente accesibilidad en los centros de reclusión y unidades tácticas de la Fuerza Pública, lo que impide el adecuado registro de las personas privadas de libertad y la trazabilidad en línea de la información.

Los anteriores elementos permiten establecer la necesidad de tender a un modelo penitenciario para el tratamiento especial del personal de la Fuerza Pública privado de la libertad, que responda a una metodología acorde a nuestra realidad nacional, mediada por el respeto a los Derechos Humanos, la dignidad humana y el principio de igualdad, tal y como se aplica para la demás PPL.

4.2. Eje 2: Política criminal y sistema penitenciario y carcelario

Colombia no es el primero, ni el más notorio caso de una política criminal basada en el uso de las prisiones como instrumento preferencial de la justicia, el país hace parte de una tendencia que ha cubierto casi a toda América.

Cada sociedad ha definido su política de prisiones de acuerdo al momento histórico en que se encuentre. Hasta los años setenta se creía que existía una tasa natural de convictos, es decir que un porcentaje constante de los ciudadanos eran propensos a la criminalidad y esta condición justificaba el aumento lineal de los cupos penales. Las cárceles debían responder al crecimiento poblacional como una solución a la "tasa natural de castigo" en las prisiones (Cohen, 1973).

Las tesis demográficas que definían el tamaño ideal de las prisiones fueron abandonadas ante las nuevas realidades sociales y políticas de las últimas décadas del siglo XX. La doctrina de la mano dura y los mayores castigos penales se expandieron internacionalmente, proceso que estuvo fuertemente marcado por la penalización del consumo y tráfico de drogas en los países de Occidente.

En Colombia, los debates de política carcelaria se han dado mirando solamente su propia historia, sin tener en cuenta los referentes externos y sin considerar los aportes, logros y dificultades de otros países que han buscado reformar los sistemas penales.

Una de las lecciones internacionales que es necesario resaltar, es la desmitificación de las prisiones como mecanismos disuasivos de la criminalidad. Es decir, más cárceles y más detenidos no van a reducir por sí solas los crímenes de mayor impacto y su violencia (ni en Colombia, ni en ningún país), los fenómenos de criminalidad son de una complejidad mucho mayor y abarcan una gama amplia de intervenciones institucionales, que solo la oferta de prisiones no puede resolver.

Precisamente en esta relación entre encarcelamiento y criminalidad radica el principal consenso de la criminología moderna, desarrollada principalmente en Europa y los Estados Unidos. Quienes han estudiado durante décadas el problema carcelario y la política criminal en estos países, encuentran que las cárceles no son un disuasivo real frente a la criminalidad (Petersilia, McKensy y Kiminura, entre otros). Por el contrario, algunos estudios presentan evidencia de acuerdo con la cual las mayores tasas de encarcelamiento o la ampliación de los periodos de condena, tienen el efecto contrario de aumentar (en vez de reducir) la tasa de criminalidad (Lee, 2010) ¹⁴.

La evidencia empírica ofrece un marco amplio de experiencias para desvirtuar los beneficios de acentuar una política pública altamente punitiva y de bajo nivel de gestión en la justicia. Duplicar o triplicar la población carcelaria (aumento de cupos) tendría en el mejor de los casos un efecto marginal sobre las principales tasas de crímenes y violencia en el país, por el contrario es más factible basados en la experiencia nacional e internacional, que al tener más personas entrando al sistema penal, esto tenga un efecto reproductor de la violencia y la delincuencia, por el efecto de contagio de un sistema penal débil en sus capacidad de resocialización.

Tal y como lo señalan Blumstein y Beck (2008), el éxito de una política criminal radica en que el número de salidas del sistema penal sea mayor al número de ingresos. Mejor justicia, mejor control policial, mejores condiciones de seguridad y mayor presencia del Estado tanto en los espacios urbanos como en los rurales, debe significar una reducción del número de detenidos. Pensar que más cárceles y penas más prolongadas aseguran el bienestar de los ciudadanos, no solo es equivocado sino altamente costoso.

En Colombia se observan varios de los síntomas que Blumstein y Beck (2008) caracterizan en su estudio (basado en las prisiones norteamericanas) sobre el crecimiento penal y su efecto no solo en los detenidos, sino en las relaciones sociales que ocurren fuera de las prisiones: (i) aumento de la edad de los detenidos, con implicaciones fiscales y jurídicas por sus efectos en la atención médica, la vulnerabilidad social y expectativas laborales y familiares poscondena; (ii) el crecimiento de las penas y la tasa de encarcelamiento se da de manera más drástica en las minorías y las mujeres, es decir el castigo se distribuye en términos desiguales según el género y la capacidad económica de la población; (iii) la reincidencia criminal está asociada a mayores niveles de violencia, es decir, las cárceles lejos de generar procesos de resocialización, alimentan en el detenido mecanismos de uso de la violencia que aplica una vez sale de la detención.

Una de las teorías más influyentes en las reformas de los sistemas penales en el mundo anglosajón, ha sido la teoría del ciclo de vida criminal, expuesta por Laub y Sampson (1998).

¹⁴ Este es un punto frente al que aún existe controversia en la literatura especializada.

Estos autores destacan la ineficiencia de las sentencias largas como mecanismos para la reducción del crimen, en sus análisis la criminalidad se reduce de manera drástica a partir de cierta edad y episodios en la vida de los criminales que en nada tienen que ver con el tiempo en prisión, es decir esto ocurre tanto dentro como fuera de las prisiones, por lo que las largas condenas no afectan un proceso de "descriminalización" que en todo caso se daría.

La visión integral de la política carcelaria ha llevado a encontrar relaciones mucho más sólidas en otros campos de acción estatal, como por ejemplo la salud mental. Los trabajos recientes de Raphael y Stoll (2013) muestran la profunda conexión entre los programas de salud pública en atención a la salud mental y los efectos sobre la criminalidad y la población carcelaria. En sus unidades de análisis encuentran que los penados mantienen una tasa cinco veces mayor de prevalencia de enfermedades mentales, indicando que la intervención oportuna con medicamentos e ingreso a los sistemas de salud, es una solución superior a la del encarcelamiento prolongado. Estos resultados son también validados por Penrose (2000), quien encontró una fuerte correlación entre dichas variables en 18 países (europeos principalmente).

Otro criterio de referencia internacional sobre la ineficiencia del encarcelamiento en las dinámicas criminales de los países se encuentra en el trabajo de Useen y Piehl (2008), quienes cuestionan el crecimiento de las prisiones con delitos de bajo impacto o miembros de base en las estructuras delictivas. Para éstos autores se mantiene constante en la sociedad el número de criminales más violentos o que más daño le generan a aquella por medio de los delitos económicos. Es decir, la alta tasa de encarcelamiento no ha sido una herramienta para combatir los delitos que afectan el desarrollo de las comunidades como la corrupción, los crímenes corporativos o el asesinato.

Las cárceles a nivel internacional representan un factor de regresividad económica tal y como lo señala Western (2006). Es decir, las prisiones aumentan la brecha de ingresos y en la medida que más personas ingresan a los centros penales mayor será la inequidad generada. El estigma de ex-convicto, la mayor propensión a enfermedades (SIDA, tuberculosis y hepatitis, principalmente), entre otros factores, no sólo tienen un efecto individual de por vida en el detenido y su familia, sino que en términos agregados es un generador de pobreza e inequidad social.

El encarcelamiento asociado específicamente a los delitos violentos, de bajo impacto y relacionados con drogas, es una de las críticas principales de Sutherland (1949) a la política criminal de expansión penal. Esta teoría defiende la postura de vincular más la política penitenciaria en relación con los daños que sufre la sociedad.

A mediados de los noventa la fe que existía en las prisiones como mecanismo resocializador y determinante de la seguridad pública decae, nuevos debates se generan a

nivel internacional. El trabajo de Tonry y Linch (1996) evalúa los resultados de la nueva política carcelaria que se orienta hacia una dimensión de penas intermedias, es decir las alternativas al encarcelamiento masivo que se expandieron en varios países con mecanismos de detención domiciliaria, el seguimiento electrónico, la supervisión extra-mural, las fianzas y las condenas condicionadas, entre tantos otros modelos. Dos conclusiones de esta evaluación son importantes para el contexto colombiano, a pesar de sus buenos resultados, las penas intermedias no tuvieron el apoyo de la opinión pública, que se manifestaba electoralmente a favor del populismo penal. En segundo lugar, las penas alternativas terminaron generando el efecto opuesto de aumentar la población carcelaria, ya que el esquema de "mano dura" no se desmontó, en consecuencia las penas intermedias se sumaron y no sustituyeron las condenas previas.

Los procesos de transición hacia penas alternativas o intermedias han tomado décadas para afianzarse en la institucionalidad de otros países. En el caso de Europa con un énfasis hacia las sanciones económicas con multas, o de los Estados Unidos con esquemas orientados hacia el trabajo comunitario y la vigilancia periódica. Ambos casos indican la necesidad de una política de largo plazo como alternativa al populismo penal y el encarcelamiento preventivo de sindicados.

Por último, vale la pena resaltar los estudios de McKensey (2008), quien hace énfasis en las bondades de los programas posdetención como una política pública con réditos en la reducción de la reincidencia criminal, el uso de la violencia y la resocialización. La visión integral de una política carcelaria que incluya asistencia para la inserción laboral, acompañamiento para la reconstrucción del tejido familiar y apoyo para la integración en espacios de convivencia residencial, es menos costosa y más efectiva que el encarcelamiento prolongado como mecanismos para prevenir la repetición criminal.

De acuerdo con lo expuesto en relación con la experiencia internacional y la literatura especializada, este eje abarca los principales problemas que se derivan de la desarticulación entre la política penitenciaria y la criminal en Colombia. Se han identificado cuatro componentes estratégicos: i) excesiva expansión del derecho penal y sistema penitenciario; ii) población sindicada y población condenada; iii) criminalidad intramuros; y iv) programas de atención, resocialización y reintegración.

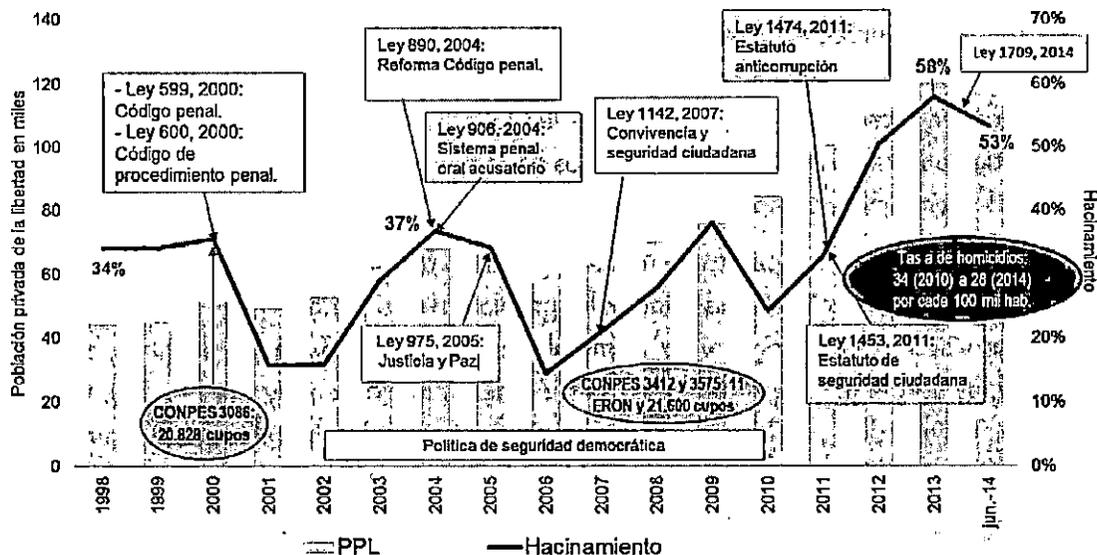
4.2.1. Expansión excesiva del derecho penal

El incremento de la PPL, tal como lo destacó la Comisión Asesora para la Política Criminal, se encuentra, entre otros aspectos, fuertemente relacionado con las modificaciones que se han introducido en materia penal sustancial, de procedimiento y de ejecución de la sanción penal (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014).

Desde 1998 se han presentado importantes picos en los niveles de hacinamiento y sobrepoblación que responden a la expedición de leyes que plantean la privación de la libertad y el aumento de penas como respuesta fundamental a las necesidades de seguridad ciudadana. El Gráfico 6 muestra el impacto normativo sobre el hacinamiento carcelario en el periodo 1998-2014. En este, puede notarse, por ejemplo, cómo la introducción del nuevo sistema penal acusatorio, el cual logró inicialmente reducir los tiempos del proceso penal, tuvo un impacto sobre la cantidad de entradas al sistema penitenciario y carcelario. Al introducir la figura del juez de garantías e imprimirle velocidad a la resolución de la situación jurídica de los acusados, el porcentaje de ingresos disminuyó.

Lo anterior contrasta con el efecto que tuvieron, por ejemplo, la Ley de Justicia y Paz de 2005 o la Ley de Seguridad Ciudadana de 2007. En el Gráfico 6 se puede notar que, la primera permitió la desmovilización y reclusión de aproximadamente 1.900 paramilitares postulados. La segunda, la creación de nuevos delitos y el endurecimiento de penas, impactando el aumento de la PPL. Igualmente, el Estatuto de Seguridad Ciudadana de 2011, significó un incremento en medidas privativas de la libertad impuestas por la judicatura, dado que creó nuevos delitos, endureció la pena de otros y excluyó la excarcelación de muchos de los que se incluyen.

Gráfico 6. Impacto normativo sobre hacinamiento carcelario, 1998-2014



Fuente: INPEC, 2014.

Al margen de los aspectos positivos de la norma en materia de impacto sobre la disminución de las tasas de criminalidad - por ejemplo, la disminución vertiginosa del homicidio a nivel nacional, cuya tasa pasó de 34 en 2010 a 28 en 2014 por cada 100.000 habitantes (Ministerio de Defensa Nacional, 2015)-, del total de delitos creados o

modificados por el Estatuto de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011), se encuentran 29 delitos asociados a la población interna en los ERON durante el periodo 2008-2014¹⁵, de los cuales el 97,34% se concentra en cinco delitos que son: (i) fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones; (ii) tráfico, fabricación o porte de estupefacientes; (iii) fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas; (iv) fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones; y (v) tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos. Estos delitos se mantienen entre los cinco con mayor frecuencia independientemente de la situación jurídica de la población interna, es decir, si son sindicados o condenados.

El anterior ejemplo, es uno de los muchos que pueden ser citados para demostrar que existe una relación directa entre la producción normativa y la política penitenciaria.

Por otra parte, del total de delitos creados o modificados por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), se encuentran cuatro delitos asociados a la población interna en los ERON durante el periodo 2008-2014. Estos delitos son: (i) administración desleal; (ii) celebración indebida de contratos; (iii) contrato sin cumplimiento de requisitos legales; y (iv) enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias.

Para analizar el impacto de los ejemplos arriba mencionados con relación al número de internos entre 2011 y 2014, se procede a considerarlos en tres grupos: (i) aquellos privados de la libertad a causa de delitos modificados o creados por la Ley 1453 de 2011; (ii) los privados de la libertad por delitos modificados o creados por la Ley 1474 de 2011; y (iii) aquellos privados de la libertad por otros delitos. Este ejercicio se muestra en Tabla 4, en la que se evidencia que:

- De casi 170 mil casos en los que se internan personas por los delitos analizados, alrededor de un tercio son por delitos creados en el Estatuto de Seguridad Ciudadana.
- El aumento en los delitos por los que se interna a la población se da más por los delitos creados en el Estatuto de Seguridad Ciudadana que por los demás. Desde 2011 ambos aumentan en aproximadamente 10 mil internos; sin embargo en proporción resulta ser mayor para los delitos contemplados en el Estatuto de Seguridad que ascienden a 56.844 casos en 2014.
- Sin restarle importancia a los logros en materia de judicialización de delitos comúnmente cometidos por organizaciones criminales, existe una relación directa entre las disposiciones normativas y el sistema penitenciario.

¹⁵ Se toma este período de referencia para facilitar la ejemplificación del impacto de la norma en un lapso de tiempo relativamente corto.

Tabla 4. Delitos asociados a la población ERON agrupados en la Ley 1453 y 1474 de 2011 y otros delitos, 2011-2014

Año	Delitos en Ley 1453 de 2011 (estatuto de seguridad ciudadana)			Delitos en Ley 1474 de 2011 (estatuto anticorrupción)			Otros delitos		
	S	C	T	S	C	T	S	C	T
2011	12.422	33.776	46.198	41	44	85	28.036	74.463	102.499
2012	16.775	37.573	54.348	48	43	91	33.926	79.272	113.198
2013	18.561	40.999	59.560	44	56	100	36.411	81.063	117.474
2014	18.492	38.352	56.844	57	50	107	38.260	74.657	112.917

Fuente: SISIPPEC, INPEC (2014). Elaboración: DNP (2015).

Nota: S: Sindicado; C: Condenado; T: Total.

Los resultados expuestos permiten afirmar que existe una falta de armonización entre la producción normativa en materia penal, que debe además atender a criterios de calidad y eficacia, y la capacidad penitenciaria. Situación que es reflejo de la desconexión entre las dos políticas.

La velocidad en la promulgación de reformas penales, incluso ha afectado la posibilidad de medir de manera precisa el impacto de cada una de estas normas en el sistema carcelario y penitenciario, reduciendo la capacidad de reacción y de previsión de las entidades encargadas de la gestión y operación de los centros de reclusión¹⁶.

Así como la proliferación de algunas normas penales ha tenido un impacto negativo en el sistema penitenciario, otras han demostrado que a través de la racionalización normativa se puede incidir en las tasas de hacinamiento y sobrepoblación en las prisiones en la dirección deseada. Un ejemplo de lo anterior es la Ley 1709 de 2014, cuya expedición está relacionada con la reducción de la tasa de hacinamiento en cinco puntos porcentuales en un año (pasó de 58,4% en diciembre de 2013 a 53% en diciembre de 2014).

Ahora bien, es preciso señalar que existen circunstancias particulares y coyunturas del orden nacional que son atendidas mediante estrategias que permiten atacar problemas de gran relevancia para la comunidad. Es el caso de las iniciativas del Gobierno nacional para

¹⁶El G-DIP y el REP en su *Informe relativo a las personas privadas de la libertad en Colombia* (2012), evidencia que este enfoque no es pertinente para la evaluación y diagnóstico de las problemáticas del sistema, y que el incumplimiento y retrasos de los objetivos planteados por el CONPES 3575/04 y el PARC planteado en el CONPES 3575/09 responden a un cálculo inadecuado de los planes, programas y proyectos. Para el G-DIP y el REP, el análisis de la situación penitenciaria bajo parámetros cuantitativos no ha tenido un impacto favorable y "refleja la forma en que se concibe la crisis penitenciaria como una cuestión numérica cuya solución se logra exclusivamente ampliando la capacidad del sistema. Es esta visión unidimensional la que no ha permitido contemplar de forma adecuada otras alternativas, y que por el contrario, ha hecho que se implementen políticas públicas fiscalmente irresponsables."

combatir la criminalidad organizada o estructuras delincuenciales que ponen en riesgo la seguridad de la ciudadanía.

En ese orden de ideas, si bien la solución a los problemas sociales, bajo un enfoque integral de la política criminal, no es la excesiva expansión normativa, tampoco se pretenden limitar las estrategias legislativas de alto impacto en la lucha contra fenómenos de multicitriminalidad, siempre y cuando cuenten con fundamentos empíricos sólidos y tengan una perspectiva de derechos humanos.

Es preciso entonces que la expedición de las normas penales se realice atendiendo a criterios de calidad y de responsabilidad en materia de impacto institucional, es decir, respetando el enfoque de una política criminal racional, coherente y eficaz.

4.2.2. Población sindicada y condenada

Una de las problemáticas más agudas del sistema penitenciario en Colombia, es la alta proporción de reclusos sindicados. Actualmente se calcula que el 36% de la población en los establecimientos penitenciarios y carcelarios tiene esta calidad. Además de incidir en la tasa de hacinamiento, esta cifra impacta las finanzas públicas (al elevar los costos de mantenimiento, traducirse en demandas contra el estado en caso de fallos absolutorios o archivos, y recargar al sistema nacional con obligaciones que legalmente le corresponderían a los entes territoriales), y en general, tener un alto número de sindicados tiene efectos perversos en el goce efectivo de los derechos de los mismos, y adicionalmente desconoce y desvirtúa la posibilidad de aplicar medidas alternativas a la privación de la libertad.

Aunque en términos absolutos la población condenada es superior a la sindicada, en relación con la tasa de crecimiento de la PPL, es de destacar que desde el 2012 la tasa de crecimiento anual de la población sindicada ha sido superior a la de la población condenada. De hecho, de 2013 a 2014 los condenados se redujeron en 5,08% mientras que la población sindicada aumento en 9,84% (ver Gráfico 2). Situación que resulta preocupante e implica, entre otras cosas, que hay una baja aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad.

En efecto y de acuerdo con lo anterior, en el balance del funcionamiento del sistema penal acusatorio, presentado por la Comisión Interinstitucional de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio (CISPA) (2014), se evidencia cómo la utilización de la detención preventiva parece estarse aplicando con mayor amplitud, debido a tres factores principales: (i) la presión de los medios de comunicación; (ii) la falta de capacitación del personal del sector justicia, lo cual ha llevado a que la imposición de la medida se realice sin los suficientes elementos para sustentar la autoría del procesado, o que se fundamente en argumentos genéricos, muy ligados a la gravedad del delito, pero no a la necesidad de la detención preventiva; y (iii) la

ausencia de criterios objetivos, suficientes y confiables para decidir si se impone una medida de aseguramiento y, en caso afirmativo, si esta debe ser privativa de la libertad.

Gráfico 7. Total de medidas de aseguramiento clasificadas por privación de la libertad, 2008-2013



Fuente: Sistema Nacional de Defensoría Pública, 2014.

Esta dinámica, que le da preferencia al uso de la detención preventiva, tiene efectos presupuestales. En efecto, a 30 de junio de 2014, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado calculó que el total de las pretensiones de los procesos por privación injusta de la libertad asciende a 22,9 billones de pesos. Cifra que equivale al 10% del total de las pretensiones de las demandas contra el Estado.

Adicionalmente, esta práctica ha impactado negativamente la situación general de las prisiones en el país, lo que ha conllevado, junto con los demás factores descritos en este diagnóstico, al cierre de varios centros penitenciarios y carcelarios por orden judicial. Las distintas autoridades judiciales del país han venido profiriendo numerosos fallos judiciales, en ejercicio de acciones de tutela, acciones populares y acciones de reparación directa, entre otras, por medio de los cuales han condenado a distintas entidades estatales por la vulneración de derechos y la acusación de daños antijurídicos originados por la crisis del sistema penitenciario y carcelario nacional.

Entre las condenas judiciales impuestas, se destacan el cierre de establecimientos de reclusión, el mantenimiento de los establecimientos de reclusión existentes, la creación de nuevos establecimientos de reclusión, el traslado de la PPL a otros establecimientos y la

imposición de altas condenas pecuniarias por la acusación de perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales.

La racionalización del uso de la detención preventiva, debe ir acompañada del fortalecimiento de la operatividad en los procedimientos de captura y judicialización, de tal suerte que los operadores judiciales puedan contar con mayor información sobre la recurrencia y otros elementos necesarios para la adopción de la medida de detención preventiva en establecimiento carcelario. Aspecto que será abordado en el documento CONPES de Política Criminal que hace parte del plan de acción y seguimiento del presente documento (Anexo A).

4.2.3. Criminalidad intramuros

En los últimos años, la criminalidad originada desde los centros penitenciarios se ha incrementado significativamente, afectando de manera directa a la ciudadanía en relación con los delitos de extorsión, estafa y tráfico de estupefacientes al por menor. La comisión de estas conductas delictivas es favorecida por la corrupción presente al interior de los centros de reclusión. En efecto, tal corrupción permite que el crimen organizado capture el mando de los centros penales y expanda mercados ilegales, que van desde la distribución de drogas hasta el traslado de reclusos, el acceso a camas, la participación en los programas de reducción de penas, entre otros¹⁷.

La ocurrencia de mercados ilegales es favorecida por la dificultad para mantener la debida separación de los internos según su clasificación por perfil, así como por el excesivo contacto de estos con el personal de guardia. Situación que resulta en el comercio de espacios y en preferencias de internos que dan cuenta de privilegios en la asignación de beneficios y recursos individuales.

Ahora bien, además de las conductas antijurídicas cometidas por los internos al interior de los ERON, una de las mayores preocupaciones para del Gobierno nacional es la creciente tasa de delitos que se cometen desde dichos centros y que tienen un impacto profundo en la seguridad ciudadana. Un ejemplo de lo anterior es el delito de extorsión.

Del total de extorsiones ocurridas en el país durante el 2014, el 53% de los casos corresponde a extorsiones originadas desde los Centros Penitenciarios (Policía Nacional, 2015), por lo cual una intervención integral y estructural de los centros referidos impactaría ostensiblemente en la reducción de este delito que constituye uno de los principales fenómenos que afectan al país

Se ha identificado que las extorsiones se originan principalmente en 32 establecimientos del país. De estos, de acuerdo con la información del Observatorio del delito

¹⁷ Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998.

de la Policía Nacional, los que presentan mayor afectación de las conductas mencionadas anteriormente, especialmente la extorsión, son del Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué (Picalaña), EPMSC Cartagena (San Sebastián Ternera), EPAMSCAS Girón (Palo Gordo), EPMSC Barranquilla (el Bosque), EPMSC Santa Marta (Rodrigo de Bastidas), EPMSC Montería (las Mercedes), EPC la Paz (Itagüí), EPMSC Sincelejo (la Vega), EPAMS la Dorada (Doña Juana) y EPAMSCAS Boyacá (Cómbita).

La extorsión originada desde los centros penitenciarios, es claramente favorecida por el uso ilegal de teléfonos móviles y equipos electrónicos al interior de los mismos, conducta que también facilita la comisión de otros delitos por parte de los internos. En el último año se han incautado cerca de 20.000 teléfonos móviles y más de 22.000 tarjetas SIM utilizadas, y las autoridades hoy en día no cuentan con la información relacionada de los usuarios que las adquieren, dificultando las actividades investigativas y preventivas por parte de las entidades policiales y judiciales (Policía Nacional, 2015).

Igualmente, es importante contar con un mecanismo que permita el bloqueo inmediato por parte de los operadores de telefonía móvil de aquellos dispositivos electrónicos que vienen siendo utilizados en los ERON para la comisión de delitos. Es por eso que dentro de las estrategias del presente documento CONPES se incluye no sólo la reglamentación de las obligaciones en cabeza de los operadores móviles, sino también la dotación tecnológica dentro de los ERON para poder bloquear y controlar las comunicaciones no autorizadas.

4.2.4. Tratamiento penitenciario integral y resocialización

Según lo dispuesto en las normas penitenciarias, particularmente en la Resolución 7302 de 2005, el enfoque de resocialización es de tipo ocupacional, esto quiere decir que se desarrolla a partir de actividades de trabajo, estudio y enseñanza, las cuales generan la posibilidad, cuando las normas penales sustanciales no lo restringen, de redimir pena. Adicionalmente, el INPEC también cuenta con proyectos productivos.

Según la información presentada por el INPEC (2015), los establecimientos penitenciarios y carcelarios atienden a través de actividades ocupacionales a una población total de 88.735 individuos, los cuales representan el 74,7% de toda la PPL. La distribución de estas personas por actividad y género se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. PPL según actividad del eje ocupacional de resocialización, 2015

Regionales	Trabajo		Estudio		Enseñanza		Total Hombre	Total Mujer	Total PPL
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer			
Central	13.428	972	14.618	1.183	622	51	28.668	2.206	30.874
Occidente	6.500	598	7.487	666	240	29	14.227	1.293	15.520
Norte	4.635	252	4.497	136	183	11	9.315	399	9.714
Oriente	5.177	538	4.066	321	139	29	9.382	888	10.270
Noroeste	3.602	520	5.501	541	144	13	9.247	1.074	10.321
Viejo Caldas	5.285	521	5.320	677	203	30	10.808	1.228	12.036
Total	38.627	3.401	41.489	3.524	1.531	163	81.647	7.088	88.735

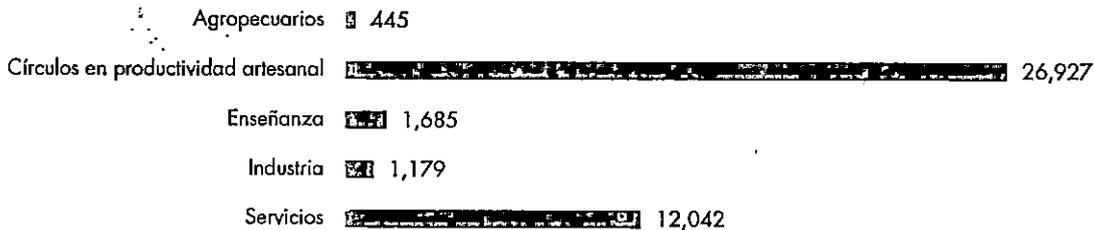
Fuente: SISIPEC WEB, 2015.

Si se tiene en cuenta el principio de la presunción de inocencia, es razonable comenzar con el tratamiento penitenciario resocializador hasta tanto la persona haya sido condenada penalmente, por lo cual la oferta existente sería suficiente para cubrir a esta población. Así mismo, debe destacarse que más del 80% de las mujeres privadas de la libertad se encuentran actualmente vinculadas a alguna de las actividades ofertadas.

No obstante lo anterior, ha sido diagnosticado que se presentan altos niveles de desocupación al interior de los establecimiento carcelarios, situación que se ve agravada por el consumo de sustancias psicoactivas. Esto conlleva a que se potencialicen los efectos de la prisionalización y la vinculación de estos reclusos a dinámicas de criminalidad en los establecimientos (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014).

En cuanto a los proyectos productivos, de acuerdo a la información suministrada por el INPEC, a marzo de 2015 a nivel nacional, 42.275 (35,6%) internos se encontraban participando de alguna actividad laboral. Su distribución por áreas se muestra en el Gráfico 8, del que se destaca que el 64% de la PPL ocupada realiza actividades de productividad artesanal.

Gráfico 8. Internos por sector productivo, 2014



Fuente: SISIPEC WEB, 2015.

La información antes descrita evidencia la necesidad de realizar mejoras en la infraestructura, dotación y fortalecimiento de los equipos de tratamiento penitenciario para ampliar la oferta en actividades agrícolas, pecuarias y de industria, pues son estas actividades las que permiten generar o fortalecer competencias laborales útiles para la vida en libertad y en las que se encuentran ocupados la menor proporción de internos en comparación con las demás actividades.

Ahora bien, además de los programas anteriormente señalados, el INPEC cuenta con 520 actividades productivas de tipo comercial, industrial y agropecuaria, con el apoyo de la empresa pública y privada. Actualmente, 1.927 internos están vinculados a actividades de trabajo relacionadas con estos proyectos, lo que corresponde a 1,6% de la población penitenciaria total, distribuidos en los distintos sectores productivos tal como se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6. Participación en actividades productivas en ERON, 2014

Clase actividad	Número de actividades	Internos laborando
Comercial	146	565
Industrial	233	1001
Agropecuaria	141	361
Total	520	1927

Fuente: INPEC, 2014.

Por otra parte, se ha podido identificar que (i) las actividades de tratamiento penitenciario para la resocialización no tienen enfoque productivo y competitivo; (ii) se cuenta con escasa participación privada; (iii) existen debilidades en la articulación del modelo educativo para PPL con las políticas de educación nacional¹⁸, (iv) hay una capacidad limitada para la implementación del modelo educativo para PPL; (v) existe una baja interacción con los ámbitos familiar, comunitario y social en los programas de atención social y tratamiento penitenciario; y (vi) se presentan debilidades en los procesos de evaluación y tratamiento a la PPL condenada¹⁹ (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2014).

¹⁸ Al respecto, el INPEC actualmente adelanta cualificación del Modelo Educativo (MEI) con el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de unificar criterios frente a la educación para la Rehabilitación Social (Ley 115/93, art. 69; Sentencia 84/94). Una de las exigencias es que se cuente con profesionales en educación que orienten el proceso de educación en los ERON.

¹⁹ Según los informes de auditoría realizados por la Contraloría General (2011) este tratamiento penitenciario no ha obtenido los resultados esperados debido al hacinamiento que ha impedido el desarrollo de los programas enfocados hacia la humanización y resocialización. Según las mismas fuentes, otro gran obstáculo ha sido la falta de una política que establezca los lineamientos para el desarrollo de los diferentes programas de tratamiento

Es importante resaltar, que además de lo expuesto en el párrafo anterior, las condiciones de infraestructura inadecuada e insuficiente, inciden negativamente en el desarrollo y consolidación de habilidades, competencias y comportamientos pro sociales necesarios para la vida en libertad y para una adecuada resocialización.

Adicionalmente, la participación en actividades de resocialización en muchas ocasiones se acoge como mecanismo de redención de pena y no se reflexiona sobre la necesidad de construir un proyecto de vida. Así mismo, la deserción de programas transversales (de tipo terapéutico) y la no participación por parte de la PPL en algunas actividades de resocialización se condiciona a la obtención de recursos básicos para la manutención de sí mismos y sus familias.

Aunado a lo anterior, se presenta un escaso énfasis en los programas transversales que están articulados con los procesos de atención psicosocial que se desarrollan en los establecimientos penitenciarios. Lo anterior, de la mano de poca participación por parte de los internos, entre otras razones, se debe a que estos programas no redimen pena, ni tampoco generan ingresos.

Para la ejecución del tratamiento penitenciario en los establecimientos, se ha previsto la conformación de cuerpos colegiados, interdisciplinarios, que de manera coordinada y continua deben buscar la optimización de recursos y la consecución de las mejores medidas para cada persona privada de la libertad en su proceso de resocialización. Estos cuerpos colegiados son la junta de asignación de patios y distribución de celdas, el consejo de evaluación y tratamiento, la junta de evaluación de estudio, trabajo y enseñanza y el consejo de disciplina, y deben funcionar en forma permanente en los establecimientos, para garantizar la progresividad del tratamiento penitenciario.

De acuerdo con la información suministrada por el INPEC en 2015, por falta de personal especializado o idóneo, especialmente para el consejo de evaluación y tratamiento, estos cuerpos colegiados no se han podido conformar. En algunos casos, el condenado llega a cumplir su pena sin haber superado la fase de alta seguridad²⁰. De igual manera, cuando algunas juntas se conforman, en la mayoría de los casos estas no cuentan con las características de interdisciplinariedad requerida, por lo que no se puede hacer un seguimiento progresivo al condenado en su proceso de tratamiento.

y que asigne los recursos necesarios para su ejecución. El diagnóstico, evaluación y clasificación de los internos no se ha implementado adecuadamente. Esta labor corresponde al Consejo de Evaluación y Tratamiento y debe indicar el tipo de tratamiento requerido para cada persona y señalar un concepto sobre el tipo de lugar donde debería purgar su pena.

²⁰ Esta fase está dirigida al tratamiento de condenados cuyas condiciones de seguridad, circunstancias jurídicas y factores de personalidad sugieren medidas precautelativas, que ameritan espacios y tratamientos restrictivos, con el ánimo de proteger y prevenir, tanto al interno, como a la comunidad carcelaria y a la sociedad misma (INPEC, 2013).

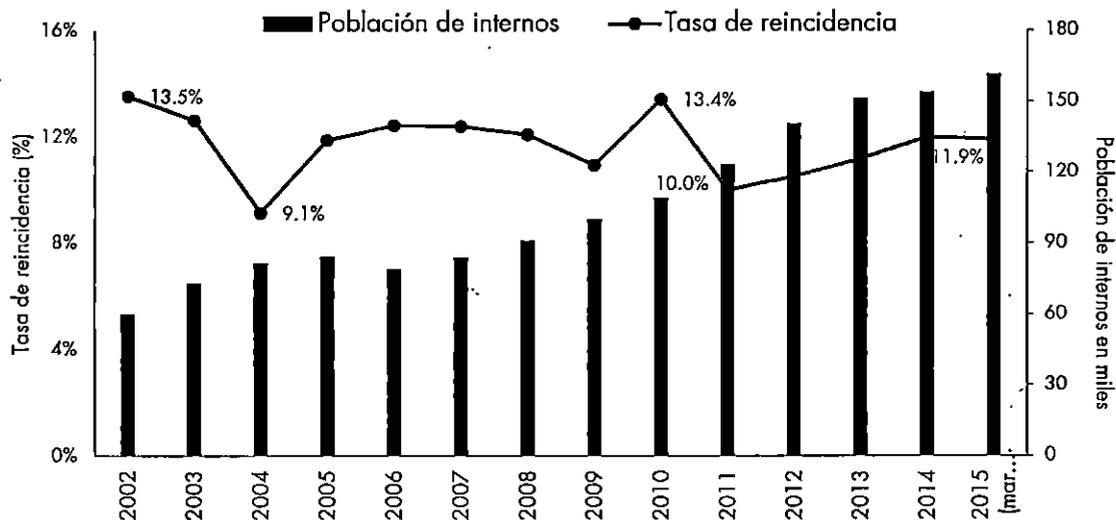
Por otra parte, es importante resaltar que las iniciativas orientadas a la participación de la familia en el tratamiento penitenciario no son representativas. Así mismo, las condiciones de ejecución de la pena no involucran un enfoque de justicia restaurativa, y al contrario restringen las posibilidades de restaurar los vínculos con la familia, las víctimas y la comunidad.

En lo que se refiere a las políticas de acompañamiento a pospenados, existen algunas iniciativas de centros de reclusión, entes territoriales, entidades sin ánimo de lucro, y, en menor medida, de empresas privadas (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2014). Sin embargo, estas estrategias no se encuentran vinculadas a una política nacional que establezca una línea de acción común en el marco de la política criminal.

Adicional a lo anterior, se ha evidenciado que en el INPEC no se han establecido funciones específicas en una dependencia que lidere la temática anteriormente descrita, situación que genera desarticulación y dificultades para la construcción e implementación de un programa de atención a los pospenados. El acompañamiento en la fase de pos pena debe procurar que el condenado, una vez en libertad, pueda reintegrarse a la comunidad, reconstruir los lazos sociales y disminuir todas las posibilidades de reincidencia.

La ausencia de un marco de política integral dirigida a la reintegración social y comunitaria de los pospenados, tiene también una relación directa con las tasas de reincidencia (ver Gráfico 9).

Gráfico 9. Población de internos reincidentes, 2002-2015



Fuente: INPEC, 2015.

En la medida en que exista una hoja de ruta en donde se articulen los procesos de asistencia y reintegración del Gobierno nacional con los esfuerzos de las entidades territoriales, además de cumplir con los fines constitucionales de la pena, se podrá disminuir el riesgo de impacto en las tasas de reincidencia, las cuales, como se ha mencionado, guardan relación con la ausencia de oportunidades laborales para los pospenados, pero también con la ineficacia de las políticas resocializadoras del sistema. Adicionalmente para este aspecto, puede ser de gran aporte la participación privada en la infraestructura penitenciaria bajo el esquema de APP, en donde se pueden desarrollar modelos innovadores que incluyan a la población privada de la libertad en desarrollos productivos dentro del centro penitenciario. Esto tendría un beneficio doble, al representar un efecto positivo en la resocialización de la población reclusa y así mismo en la disminución de requerimientos de recursos fiscales.

El enfoque punitivista, al tiempo que aumenta los índices de PPL, obliga a que los recursos destinados para estos programas, se tengan que distribuir en un número mayor de beneficiarios, afectando la posibilidad de que se cumpla con sus propósitos.

4.3. Eje 3. Relaciones nación-territorio y promoción de las APP

El desarrollo de una política penitenciaria integral requiere de la participación de actores estratégicos. En primera medida, las entidades territoriales están llamadas a responder por las obligaciones que la ley establece, es decir, atender la población sindicada. Por otra parte, se busca fomentar la participación del sector privado bajo esquemas de APP, para que haga parte de un conjunto de soluciones enfocadas al desarrollo de esta política.

Una adecuada articulación entre las entidades del orden nacional y territorial, así como la activa participación de la empresa privada, ayuda a garantizar la efectividad en el desarrollo de una política que se basa fundamentalmente en la sinergia de las acciones a la cabeza de cada uno de los actores estratégicos involucrados. Es así que el éxito del presente documento CONPES descansa en gran medida en que dicha articulación se pueda llevar a cabo.

4.3.1. Responsabilidades de los entes territoriales

La Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, modificada por la Ley 1709 de 2014, en sus artículos 16, 17, 19, 21 y 22, estableció la siguiente diferenciación entre las penitenciarías y las cárceles.

Penitenciarías: establecimientos de reclusión del orden nacional, exclusivos para condenados. Responsabilidad del INPEC.

Cárceles de detención preventiva: establecimientos de reclusión exclusivos para sindicados. Responsabilidad de los departamentos, los municipios, las áreas metropolitanas y el distrito capital de Bogotá.

Del seguimiento al sistema penitenciario y carcelario, se puede observar que la mayoría de los entes territoriales no se encuentran cumpliendo lo establecido en la Ley y, por ende, no gestionan ni destinan presupuesto para administrar, crear y organizar las cárceles para las personas detenidas preventivamente.

La finalidad de la norma es clara, en la medida en que le asigna a los entes territoriales la competencia de crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles destinadas a las personas detenidas preventivamente.

El incumplimiento de la referida disposición incide en la sobrepoblación de los establecimientos del orden nacional, como quiera que de las 118.066 personas privadas de la libertad en los centros de reclusión a cargo del INPEC en el 2015, el 36% corresponde a detenidos preventivamente (CEDIP, 2015). Lo anterior, muestra que el hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario es causado por las personas que se encuentran en calidad de sindicados (ver Gráfico 2).

Al comparar el número de personas sindicadas y condenadas en valores absolutos, se evidencia que la sobrepoblación existente en los establecimientos penitenciarios y carcelarios es equivalente al número de personas detenidas preventivamente. Lo anterior, permite inferir que si las entidades territoriales dieran cumplimiento a los mandatos legales que les imponen la obligación de atender a la población sindicada privada de la libertad, se tendría un impacto positivo en los índices de sobrepoblación penitenciaria.

Ahora bien, la Corte Constitucional manifestó que el manejo del sistema penitenciario debe contar con la participación de todas las entidades descentralizadas, dado que su efectiva recuperación es un propósito nacional (Sentencia C-471-95). Es así que las entidades territoriales cumplen un papel fundamental en el cumplimiento de la ley, y por consiguiente, en el buen manejo del sistema. Adicionalmente, el Alto Tribunal señaló que es preciso distinguir entre las personas a las que se les ha impuesto una medida preventiva respecto de aquellas que han sido condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad. En ese orden de ideas, y atendiendo el espíritu del Código Penitenciario, tiene sentido que haya una distribución de responsabilidades entre la nación y las entidades territoriales, en la medida en que resulta inconveniente que se le dé el mismo tratamiento a las personas condenadas, frente a aquellas sindicadas o sentenciadas por meras contravenciones policivas.

Por lo expuesto, puede indicarse que el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, ilustra de una manera adecuada lo concerniente a la figura de la descentralización propuesta por la Constitución Política y a la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y

subsidiaridad que regulan la concepción del sistema carcelario y penitenciario en todo el territorio, en donde los entes territoriales deben colaborar de manera armónica con la nación.

Los entes territoriales pueden cumplir la obligación establecida en el artículo 17 con recursos propios, en la medida en que ellos son los sujetos pasivos del vínculo jurídico. Para esto cuentan con dos posibilidades: por un lado, la creación de estampillas. Por el otro, los fondos de seguridad.

Para tener una aproximación a la ejecución presupuestal de las entidades territoriales según la información encontrada en el Formulario Único Territorial (FUT), se encuentra la existencia de un componente denominado "Centros de Reclusión" que incorpora nueve subcomponentes frente a los que las entidades comprometen sus recursos: (i) pre-inversión en infraestructura; (ii) construcción de infraestructura carcelaria; (iii) mejoramiento y mantenimiento de infraestructura carcelaria; (iv) dotación de centros carcelarios; (v) alimentación para las personas detenidas; (vi) transporte de reclusos; (vii) educación para la rehabilitación social; (viii) pago del personal de la guardia penitenciaria; y (ix) pago de déficit de inversión en centros de reclusión.

Al evaluar los casos particulares de los años 2012 y 2013, se encuentra que para el primero sólo un total de nueve departamentos (28%) reportaron haber comprometido sus recursos para dirigirlos a este tema, de los cuales La Guajira es aquel que muestra una mayor ejecución con un total de 20.000 millones de pesos para el subcomponente de pre inversión en infraestructura. Del análisis de este año en particular, se puede evidenciar la falta de compromiso por parte de la mayoría de entes departamentales para destinar recursos al tema carcelario y garantizar el cumplimiento de los compromisos a los cuales están sujetos en el marco normativo de la Ley 65 de 1993.

Por otro lado, para el año 2013, la ejecución presupuestal de las entidades territoriales departamentales muestra que sólo siete destinaron recursos dirigidos al tema carcelario (22%), de las cuales Antioquia se destaca con un presupuesto de 447 millones de pesos en el subcomponente de educación para la rehabilitación social.

En términos generales, existe una disminución del 6% entre el 2012 y el 2013 en la ejecución presupuestal de los departamentos, lo que lleva a reflexionar sobre su compromiso con el manejo del sistema carcelario para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población reclusa.

Otra de las posibles fuentes de financiación para construcción de establecimientos de reclusión, se encuentra en el Sistema General de Participaciones. El artículo 76 de la Ley 715 de 2001 establece que, de la mano con entidades del orden nacional, podrán participar en la construcción de creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

De esta manera se configura el abanico de posibilidades e instrumentos legales que las entidades territoriales tienen a la mano para atender el cumplimiento de las obligaciones a su cargo en relación con la población sindicada. Lo que se ha evidenciado en la práctica es la falta de articulación entre la nación y las entidades territoriales, así como entre estas mismas, para generar convenios de integración territorial que permitan el mejoramiento de las condiciones carcelarias. De este modo, la principal debilidad consiste en la falta de una ruta de orientación a las entidades territoriales, así como la necesidad de generar un canal de comunicación periódico y estable que garantice un acompañamiento técnico tanto en la fase exploratoria de alternativas viables, como en la implementación de las mismas en procura de generar sinergias y aunar esfuerzos para la resolución de los problemas carcelarios y el goce efectivo de los derechos de la población reclusa.

4.3.2. Participación de sector privado en establecimientos penitenciarios y carcelarios

Las APP son esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el sector privado que permiten la financiación y provisión en el largo plazo, por parte del sector privado, de infraestructura o equipamientos públicos, servicios conexos a estos o prestación de servicios públicos a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura o servicio que preste el sector privado.

El marco normativo de las APP, se encuentra plasmado en la Ley 1508 de 2012 y sus decretos reglamentarios. Según este, la constitución de una APP implica el cumplimiento de requisitos como la prestación del servicio de operación y mantenimiento de la infraestructura por parte del particular, la relación entre la APP y los objetivos del plan de desarrollo territorial, la transferencia de riesgos al particular, y el cumplimiento de niveles de disponibilidad e indicadores de la calidad del servicio, entre otros.

La Ley de APP permite dos tipos de iniciativas, la proveniente del sector público y la del sector privado. En el caso de infraestructura carcelaria, la iniciativa pública es la opción más viable por el cual estos proyectos se pueden desarrollar ya que este tipo de infraestructura social carece de tarifas o rentas que lleven al proyecto a ser totalmente o en su mayoría autofinanciable con ingresos propios.²¹ Es importante recalcar que en los países donde se han desarrollado este tipo de proyectos, la estructuración ha provenido del sector público.

Frente a los recursos necesarios para el pago del proyecto una vez entre en servicio, dentro de la normativa de APP en el país se establece que cada año el CONPES, previo

²¹ La Ley 1508 de 2012 y sus decretos viabilizan iniciativas privadas siempre y cuando los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser superiores al 30% del presupuesto estimado de inversión del proyecto. Tratándose de proyectos de infraestructura vial de carreteras, dicho porcentaje no podrá ser superior al 20% del presupuesto estimado de inversión del proyecto.

concepto del CONFIS, define un límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de APP. Actualmente se encuentra fijado en el 0,4% del PIB, del cual el 0,004% del PIB es el cupo asignado al sector justicia para la ejecución de los proyectos que bajo este mecanismo sean desarrollados. Es importante tener en cuenta que este cupo hace parte del marco de gasto del sector. El cupo sectorial de vigencias futuras de APP es flexible y está sujeto a verificación y ajuste dependiendo de la necesidad del sector y la existencia de proyectos de este tipo.

En el ámbito penitenciario y carcelario, el Gobierno nacional ha planteado la necesidad de recurrir a desarrollos bajo el esquema de APP, a través de la estructuración de proyectos específicos de infraestructura carcelaria y penitenciaria que puedan ser diseñados, construidos, dotados, operados, o mantenidos por particulares, generando ahorros significativos para el erario y un empleo más eficiente de los recursos estatales. El modelo por implementar para el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de los nuevos ERON sería realizado bajo el esquema de contratos tipo "Diseño, Construcción, Operación, Mantenimiento y Transferencia" (DBOT²²), lo que implicaría la participación de particulares en la gran mayoría de los servicios conexos a la operación y mantenimiento de los centros carcelarios y penitenciarios del país como lo son el mantenimiento de la infraestructura, dotación y mantenimiento de equipos, servicios de tecnología, alimentación, servicios de salud, con exclusión de servicios tales como el tratamiento penitenciario y la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de la población reclusa.

En ese orden de ideas, es necesario considerar alternativas en la estructuración del proyecto para que, a pesar de las bajas tasas de rentabilidad, resulte financieramente viable para los operadores privados. Dentro del abanico de posibilidades se contemplan opciones tendientes a estructurar modelos de escala donde un privado pueda encargarse de la operación, mantenimiento y dotación de los centros penitenciarios de una determinada región como forma de apalancamiento financiero para la construcción de nuevos ERON.

Es así que la modelación del proyecto de APP de iniciativa pública, permitiría estructurar en una sola propuesta diferentes tipos de servicios en diferentes establecimientos de reclusión. La sostenibilidad financiera de dicho modelo estaría sujeta al compromiso de vigencias futuras de acuerdo con el cupo del sector justicia, y además, con la rentabilidad que pueda producir la operación, manutención y dotación de centros penitenciarios ya existentes.

Las experiencias internacionales de implementación de APP en este ámbito han surgido como respuesta al desafío de buscar soluciones innovadoras y dinámicas para financiar y operar de la manera más eficiente la gestión penitenciaria. La mayoría de estas son

²² DBOT por sus siglas en inglés.

experiencias exitosas, en donde el modelo logra un impacto socio-económico, al reducir el costo de mantenimiento de un interno a largo plazo y constituirse en una herramienta de mayor eficacia en su resocialización, beneficiando, en últimas, a toda la comunidad.

Estados Unidos fue pionero en la vinculación de privados en el desarrollo de establecimientos penitenciarios en la década de 1980, debido a los requerimientos surgidos por el alto crecimiento de detenciones tras la aprobación de leyes penales que aumentaban la población condenada y los tiempos de las condenas (American Civil Liberties Union, 2015). En el Reino Unido, se aplicó el esquema de APP en la década de 1990 y la infraestructura carcelaria se multiplicó, y luego en otros países de Europa (como Francia o España), de Asia, Australia y Suráfrica. En 2013, Estados Unidos poseía el mayor número de detenidos en cárceles privadas, y Australia y el Reino Unido tenían la mayor proporción de internos en establecimientos penitenciarios privados, llegando al 19% en Australia (Allen & English, 2013).

La operación de privados en la prestación de los servicios carcelarios ha buscado garantizar resultados eficaces como parte importante de un sistema de justicia penal eficiente e integral, que incluye acceso a programas de educación, habilidades para la vida, y mecanismos para enfrentar el trauma o la adicción (Tartaglia, 2014). El Reino Unido, por ejemplo, propuso nuevas formas de contratación como el pago por resultados en la gestión de la prisión y los servicios de rehabilitación (Currie & Brown, 2014). Entre los resultados obtenidos, en Estados Unidos se presentan ahorros de entre el 5% y el 15% en los costos de operación en algunos estados y mejoras en la prestación de servicios de guarda y custodia (Currie & Brown, 2014).

En América Latina, se han tenido experiencias en Brasil en el año 1999, en Chile en el 2000 con el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria en donde se ha logrado el mayor avance, en México que adelantó un ambicioso programa de cárceles, y recientemente Uruguay que adjudicó en 2014 su primer APP en el sector. Hoy en día existen entre estos países latinoamericanos más de 35 cárceles operadas bajo APP, en las que varios de los servicios que se brindan tales como alimentación, vestuario, educación y hasta salud, se encuentran a cargo del sector privado.

El proceso chileno se caracterizó por un esfuerzo masivo de construcción mediante el cual se obtuvo la puesta en funcionamiento de siete complejos penitenciarios concesionados, que para 2013 albergaban cerca del 25% de la población penal total del país. La construcción de cárceles concesionadas permitió duplicar en metros cuadrados la infraestructura carcelaria existente en Chile hasta entonces (Carmach, 2013).

Este programa, además de expandir la infraestructura penitenciaria, buscaba fortalecer la capacidad del sistema para rehabilitar a los internos. Por tal razón, se incluyó en los

contratos la prestación de servicios de nutrición, salud, mantenimiento y programas de rehabilitación por parte del privado (Currie y Brown, 2014).

En general, el éxito de estas experiencias se puede atribuir a un adecuado marco político, legal, regulatorio e institucional para este sector, que ha permitido involucrar la participación privada en su desarrollo, aunado a estructuraciones correctamente elaboradas, que logren una apropiada asignación del riesgo y un balance de responsabilidades de acuerdo a lo requerido, a las posibilidades de la entidad pública y al marco normativo e institucional del país en donde se ejecute el proyecto.

De acuerdo con lo anterior, para un satisfactorio desarrollo de estos proyectos del sistema penitenciario y carcelario colombiano, resulta prioritario fortalecer la capacidad técnica, administrativa y presupuestal de la USPEC para adelantar los procesos de desarrollo, gestión, contratación y administración, derivados de la aplicación de los esquemas de APP según los principios de la Ley 1508 de 2012, en la solución de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

Así mismo, se considera al sector privado como socio estratégico en el desarrollo y financiación de proyectos, y que su participación a través de esquemas de APP es una alternativa viable y eficiente de solución a los requerimientos de establecimientos, tanto para la provisión y manejo de los cupos de infraestructura, como para la infraestructura tecnológica y el equipamiento asociado.

Actualmente, el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho se encuentra adelantando el proyecto de diseño, construcción, operación y mantenimiento del establecimiento penitenciario de Popayán, con una capacidad de 3.600 internos.

5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA

5.1. Objetivo General

Fortalecer la capacidad institucional desde una perspectiva integral con miras a garantizar la efectiva resocialización de la población privada de la libertad y el cumplimiento de los fines constitucionales de la pena en condiciones de dignidad humana.

5.2. Objetivos Específicos

5.2.1. Generar las condiciones de infraestructura física, sanitaria, tecnológica y humana que permitan el cumplimiento de los fines del sistema penitenciario y carcelario en condiciones de dignidad humana para los reclusos.

OE 1.1 Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria para el cumplimiento de los fines de la pena.

OE 1.2 Generar condiciones adecuadas para la garantía del derecho a la salud en materia de prevención, atención, tratamiento y rehabilitación de la población privada de la libertad.

OE 1.3 Fortalecer las competencias funcionales y comportamentales específicas del personal del sistema penitenciario y carcelario con el fin de atender las necesidades identificadas para la prestación de los servicios penitenciarios y carcelarios.

OE 1.4 Fortalecer la infraestructura tecnológica para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario.

5.2.2. Armonizar la política penitenciaria y carcelaria como parte integral de la política criminal con miras al cumplimiento del fin resocializador de la pena.

OE 2.1 Articular las entidades del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo que mitigue el impacto de la excesiva expansión penal.

OE 2.2 Racionalizar el uso de la detención preventiva.

OE 2.3 Diseñar estrategias para contrarrestar la criminalidad generada en y desde los establecimientos de reclusión.

OE 2.4 Fortalecer el tratamiento penitenciario desde una perspectiva integral y restaurativa.

5.2.3. Promover la articulación de las entidades territoriales y del sector privado con el Gobierno nacional para solventar las necesidades del sistema penitenciario y carcelario

OE 3.1 Orientar a las entidades territoriales en la generación de estrategias para la atención de la población detenida preventivamente.

OE 3.2 Promover la participación privada para brindar soluciones al sistema penitenciario y carcelario.

5.3. Implementación de los ejes estratégicos: plan de acción

El contexto actual de las prisiones en Colombia exige reorientar la política pública penitenciaria y carcelaria, a través de acciones normativas, actividades políticas y administrativas, hacia la atención de los fundamentos básicos de la pena y el objetivo principal de su ejecución, esto es, un tratamiento penitenciario integral y con fin resocializador.

Más que enfrentar con el presupuesto público las consecuencias del hacinamiento, este documento CONPES busca definir políticas de largo plazo que cambien la tendencia creciente de la demanda de cupos carcelarios, y consolidar los esfuerzos iniciados a través de la Ley 1709 de 2014 para fortalecer las garantías de la PPL, incluidos los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad, quienes tienen una condición especial que ha sido abordada en el presente documento.

Por lo tanto, a las inversiones previstas para mejorar las condiciones de habitabilidad de la población penitenciaria, se suman acciones orientadas a incorporar una perspectiva integral del tratamiento penitenciario para lograr los fines resocializadores de la pena, y los efectos preventivos sobre la reincidencia de las personas que han sido seleccionadas por el sistema penal en virtud de una condena, especialmente, para que estas no vuelvan a entrar al circuito del sistema penal.

El número de camas disponibles en los penales, las personas detenidas o los años que en promedio reciben de condena los detenidos, no son y no deben ser objetivos en sí mismos, estos no son más que medios para lograr la protección del bien común y las garantías individuales. Por tal razón, este documento CONPES pretende hacer énfasis en las bondades de los programas pos detención como una política pública con réditos en la reducción de la reincidencia criminal, el uso de la violencia y la resocialización. La visión integral de una política carcelaria que incluya asistencia para la inserción laboral, acompañamiento para la reconstrucción del tejido familiar y apoyo para la integración en espacios de convivencia residencial, puede llegar a ser menos costosa y más efectiva que el encarcelamiento prolongado como mecanismos para prevenir la repetición criminal.

Como se ha reiterado, resulta imposible entender la política penitenciaria como el ejercicio de una función desarticulada del sistema penal y, por lo tanto, independiente de la política criminal. En tal sentido, es prioritario desarrollar a través de otro documento CONPES una política criminal racional, coherente y eficaz, que supere la política reactiva, incoherente y fuertemente punitiva colombiana, a partir de la articulación entre las diferentes instituciones tanto en la etapa de definición normativa, procesal, como de ejecución de la pena. Así

mismo, este instrumento deberá generar lineamientos específicos para afianzar en la institucionalidad la implementación de penas alternativas o intermedias, con un énfasis hacia las sanciones económicas con multas y esquemas orientados hacia el trabajo comunitario y la vigilancia periódica, enmarcados en una política de largo plazo como alternativa al populismo penal y el encarcelamiento preventivo de sindicados.

En ese orden de ideas, esta política pública busca superar una visión meramente infraestructural de la política penitenciaria y carcelaria, entendiendo que esta hace parte integral de la política criminal, en el marco del sistema penal. De esta manera, se busca formular estrategias integrales que respondan a la problemática, expuesta en el diagnóstico de este documento, en sus distintas dimensiones.

Así las cosas, este documento CONPES parte de una aproximación temática que organiza en tres ejes estratégicos las acciones prioritarias dirigidas a fortalecer la capacidad institucional desde una perspectiva integral, para propender por una efectiva resocialización de la PPL, así como el cumplimiento de los fines de la pena en condiciones de dignidad humana. Estos ejes son: (i) condiciones del sistema penitenciario y carcelario respetuosas de los derechos humanos; (ii) política criminal y penitenciaria racional, eficaz y coherente; y (iii) articulación de la nación con las entidades territoriales y el sector privado.

5.3.1. Condiciones del sistema penitenciario y carcelario respetuosas de los derechos humanos.

El primer eje pretende la adopción de medidas encaminadas a generar condiciones penitenciarias y carcelarias que faciliten el cumplimiento del fin resocializador de la pena y garanticen el respeto de los derechos fundamentales de la PPL, incluidos los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad. Estas acciones se orientan a contrarrestar las debilidades de la infraestructura, de las condiciones sanitarias, de las capacidades y competencias del personal penitenciario y carcelario y de las tecnologías de seguridad, vigilancia y gestión de información. A continuación se presentan los cuatro componentes que abarcan las mencionadas acciones.

El primer componente se centra en la mejora de las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria para el cumplimiento de los fines de la pena y la garantía de derechos fundamentales de la PPL en centros de reclusión (OE 1.1). Lo anterior, implica rehabilitación, mantenimiento y construcción de cupos integrales, que incluyan un espacio digno de habitación y los demás necesarios para el desarrollo de las actividades ofrecidas en el marco de la atención y tratamiento (por ejemplo, trabajo, estudio, enseñanza, sanidad, entre otros). Acciones que harán parte de proyectos de gran impacto sobre las condiciones físicas de los establecimientos de reclusión del orden nacional. Proyectos que propone esta política y que se exponen a continuación. El detalle de los mismos se encuentra en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del presente documento (Anexo A).

Para alcanzar el primer objetivo específico dentro de este eje, resulta fundamental consolidar un plan maestro de infraestructura en materia penitenciaria y carcelaria. Es importante contar con dicho instrumento para establecer una serie de estándares predeterminados que cumplan con los requisitos y las normas exigidas para esta clase de estructuras. El plan maestro de infraestructura penitenciaria y carcelaria será elaborado por la USPEC durante 2015 y 2018 con un costo de 14.000 millones de pesos.

Adicionalmente, el plan de acción de la política contempla la ampliación de cupos como una de las acciones principales para alcanzar el primer objetivo de esta política y el estudio de la viabilidad de la construcción de colonias agrícolas, como un tipo de infraestructura adecuada para el fin resocializador de la pena. Lo anterior, responde a que el problema del hacinamiento sigue siendo uno de los más preocupantes del sistema penitenciario y carcelario, considerando que actualmente la tasa de hacinamiento supera el 52% (Sección 4.1.1). Al respecto, la Corte Constitucional, en diferentes sentencias, ha señalado que los altos índices de sobrecupo ponen en riesgo el goce efectivo de los derechos fundamentales de la PPL.

Atendiendo dicha problemática, se ha dispuesto la construcción de aproximadamente 11.843 nuevos cupos mediante los proyectos de inversión del sector por obra pública, a cargo de la USPEC, y se espera desarrollar otros 7.200 nuevos cupos bajo el esquema APP. Es importante aclarar que, para alcanzar la meta del PND 2014-2018 de un hacinamiento igual al 45,9% se requiere la generación de 33.043 cupos, de los cuales 11.843 serán generados por inversión pública, y se espera desarrollar 7.200 más por APP. Sin embargo, para alcanzar la meta sería necesario generar otros 14.000 cupos, lo que requeriría aproximadamente de 424.000 miles de millones de pesos anuales de vigencias futuras por 25 años, cifra que supera significativamente la capacidad presupuestal del sector.

Además de la construcción de nuevos cupos, el presente documento CONPES prevé la adecuación y mantenimiento de los existentes. Este proyecto está dirigido a mejorar las condiciones de infraestructura dentro de los 137 centros de reclusión del orden nacional y adaptarlos a las necesidades actuales del sistema. Esta actividad está a cargo de la USPEC y contempla un costo de 157.200 millones de pesos.

En suma, para el primer componente del eje estratégico de mejoramiento de las condiciones en los centros de reclusión del orden nacional, el plan de acción prevé proyectos para la creación de un plan maestro de infraestructura, la construcción de nuevos cupos y la adecuación y mantenimiento de los existentes. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará a la USPEC en la definición de las reformas institucionales que sean requeridas para adelantar estas acciones. Estas tres líneas de acción tienen un costo aproximado de 838.423 millones de pesos. La entidad responsable de adelantar las acciones de este componente del documento es la USPEC.

El segundo componente de este eje apunta a la generación de las condiciones para la adecuada prestación del servicio de salud. La Corte Constitucional ha señalado²³ que uno de los problemas más críticos del sistema penitenciario y carcelario en Colombia tiene que ver con las precarias condiciones de salubridad de la PPL. Es así, que este documento ha contemplado dentro de sus objetivos específicos el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura sanitaria en los centros de reclusión del orden nacional. Es importante destacar que el Estado deberá garantizar la adecuada prestación del servicio de salud a la PPL.

Para el desarrollo de este propósito, es necesaria la articulación de una serie de acciones, tales como la expedición del decreto reglamentario del Fondo Nacional de Salud para la PPL en 2015, su gradual implementación y entrada en funcionamiento. El cumplimiento de las disposiciones del decreto será objeto de un estricto seguimiento. La expedición del decreto y la verificación de su debido cumplimiento estarán a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es igualmente importante que la prestación del servicio de salud tenga en cuenta el perfil epidemiológico de la PPL, que actualmente no se encuentra documentado. Esto permitirá un mejor diseño de estrategias concretas de prevención, atención, tratamiento y rehabilitación, con enfoque diferencial. Así, se ha previsto la elaboración de un diagnóstico de caracterización en salud de la PPL y el desarrollo de un módulo de salud en el SISIPPEC, por parte de la USPEC. Estas acciones facilitarán el acceso a información detallada sobre las condiciones en las cuales se está prestando el servicio de salud y la situación de cada paciente.

Además de las anteriores acciones, el presente documento CONPES ha previsto que el INPEC elabore un manual técnico administrativo para la prestación del servicio de salud dentro de los establecimientos de reclusión del orden nacional. Este manual permitirá establecer una serie de procedimientos que garanticen la prestación estandarizada de dicho servicio en condiciones de dignidad humana.

Adicionalmente, y con el fin de mejorar la cobertura de servicios básicos integrales para los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad por medio de la delimitación de la competencia institucional frente a las normas que rigen la privación de la libertad de personas de la Fuerza Pública, Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Defensa Nacional reglamentarán el artículo 27 de la Ley 65 de 1993 modificado por el artículo 19 de la Ley 1709 de 2014.

Finalmente, una de las acciones más importantes previstas para mejorar las condiciones de infraestructura sanitaria dentro de los centros de reclusión del orden nacional, es la

²³ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998, entre otras.

adecuación de las áreas de sanidad. Tal y como quedó expresado en el diagnóstico del presente documento, el 82,5% de los ERON no cuentan con un área de sanidad adecuada, lo cual impide que la PPL tenga acceso a este servicio. El plan de acción prevé la adecuación de los 137 ERON para garantizar que tengan espacios apropiados para atender las necesidades sanitarias básicas de la PPL. El costo estimado de los proyectos que abarca este componente de infraestructura sanitaria es de 111.400 millones de pesos.

El tercer componente se enfoca en el fortalecimiento y la generación de competencias específicas del personal profesional y técnico penitenciario y carcelario. Dentro del diagnóstico del presente documento CONPES se puso en evidencia la necesidad de contar con personal adecuado y capacitado para adelantar las funciones de seguridad, vigilancia y atención dentro de los establecimientos de reclusión del orden nacional. Así mismo, se plasmó la necesidad de adelantar los estudios necesarios para verificar si el sector cuenta con los recursos humanos necesarios para cumplir dichas tareas.

Teniendo en cuenta lo anterior, lo primero que prevé el PAS, para este componente, es la realización de un estudio técnico, por parte del INPEC, para evaluar las condiciones y necesidades en materia de capital humano para la adecuada gestión de los centros de reclusión del orden nacional. Con esto se busca que el sistema cuente con los recursos humanos requeridos para su adecuado funcionamiento. Así mismo, se procurará el desarrollo programas de fortalecimiento del talento humano, para atender los requerimientos técnicos demandados. La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) apoyará este proceso mediante un convenio para el desarrollo de programas de capacitación y formación específicos.

La elaboración del estudio técnico mencionado se propone en concordancia con lo dispuesto por el artículo 31, parágrafo 2º, del Código Penitenciario y Carcelario, reformado por el artículo 35 de la Ley 1709 de 2014, el cual establece que el INPEC deberá gestionar el concepto técnico y financiero del estudio desarrollado para la modificación de la planta de personal. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará al INPEC en el desarrollo de estas acciones.

Y por último, el cuarto componente de este eje apunta al fortalecimiento de la infraestructura tecnológica que permita el apoyo efectivo al sistema penitenciario y carcelario. Con esto, se pretende que los establecimientos cuenten con las condiciones necesarias para garantizar la seguridad interna, prevenir la comisión de conductas punibles que se realicen desde los establecimientos y apoyar tecnológicamente el desempeño de las labores administrativas y de gestión.

Para lograr dicho propósito, dentro del PAS del presente documento, se han previsto una serie de importantes acciones. Algunas tendientes al mejoramiento y adecuación de los sistemas de información. Otras, dirigidas a la implementación de herramientas que permitan

mejorar la capacidad de vigilancia y control dentro y fuera de los establecimientos penitenciarios.

En cuanto al primer grupo de acciones, cabe destacar la estrategia de interoperabilidad de los sistemas de información. Se tiene que existe abundante información contenida en una multiplicidad de sistemas de información. Sin embargo, hace falta un plan que permita que dicha información pueda ser compartida por las diferentes entidades del sector. Se prevé el diseño de una estrategia para la interoperabilidad de los sistemas de información del sector justicia, a cargo del INPEC, y la elaboración de un diagnóstico sobre el particular, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, que permita avanzar en un modelo único de gestión de la información.

Adicionalmente, en cuanto a lo relacionado con los sistemas de información, se ha presupuestado una estrategia para promover el uso adecuado del SISIPPEC. Es así que la Oficina de Sistemas de Información del INPEC, se encargará de implementar en los 137 ERON módulos de capacitación por un valor aproximado de 630 millones de pesos.

Por otra parte, los centros de reclusión de la Fuerza Pública requieren conectividad con el SISIPPEC para contar con la trazabilidad de la información de los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad, su ubicación y los servicios que se les presta. Por esta razón, se propone la elaboración de un convenio entre el INPEC y el Ministerio de Defensa para lograr la accesibilidad a este sistema en los establecimientos de reclusión de la Fuerza Pública.

Por último, este componente también incluye un plan para fortalecer la infraestructura tecnológica del sistema penitenciario. El proyecto le apunta a intervenir (en el cuatrienio) a por lo menos 60 establecimientos de reclusión del orden nacional, y entre sus objetivos también se encuentra la prevención de la criminalidad intramuros, factor que se profundiza más adelante, en las acciones relativas al eje 2. El costo inicial de este plan es de 30.600 millones de pesos.

Adicionalmente, se ha podido evidenciar que otro componente importante para el mejoramiento de la infraestructura tecnológica dentro de las penitenciarías del orden nacional, es la implementación de un sistema centralizado de radiocomunicaciones. La meta para el cuatrienio es lograr la implementación del sistema en los 137 ERON con los que actualmente cuenta el país. La USPEC ha contemplado que el costo de implementar el sistema es de 18.750 millones de pesos.

Finalmente, uno de los proyectos más ambiciosos incluido en el PAS de esta política es el de la construcción de 557 salas de audiencias virtuales en los ERON. Mediante la dotación de estas aulas en todos los centros de reclusión, se lograría descongestionar el sistema judicial, aminorar los costos de traslado de la PPL a las audiencias y, sobre todo, agilizar los procesos ante los jueces de ejecución de penas, permitiendo resolver la situación jurídica de

los reclusos sin las dilaciones que surgen como consecuencia de las dificultades en la programación y asistencia a las citaciones judiciales. En este contexto, también se contempla la suscripción de un convenio el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con el INPEC, que permita avanzar en la implementación de un sistema de telejusticia para los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

El componente de infraestructura tecnológica dentro del CONPES, tiene un costo aproximado de 123.564 millones de pesos²⁴.

5.3.2. Política criminal y penitenciaria racional, eficaz y coherente

El segundo eje, de política criminal y penitenciaria, hace referencia a la necesidad de comprender que la política penitenciaria y carcelaria es parte integral de la política criminal. Bajo esta óptica, se parte de identificar que la política penal en Colombia se ha concentrado en un uso preponderante de la prisión como medida cautelar personal y mecanismo sancionatorio. Esta situación ha conllevado a un aumento indiscriminado de la PPL, generando que, precisamente por esa falta de conexión entre la política criminal y penitenciaria, las condiciones de reclusión estén en contravía de la garantía de derechos fundamentales de los sindicados y del cumplimiento de los fines propios de la pena, fundamentalmente de la resocialización.

De la misma manera, la sobrepoblación generada por la ya mencionada expansión exagerada del derecho penal ha agudizado problemáticas tales como que, en un mismo establecimiento, no se pueda hacer la debida diferenciación entre sindicados y condenados para la reclusión, atención y tratamiento; que se creen mercados ilegales; que se recrudezca la violencia intramuros, o que se hayan aumentado exponencialmente las denuncias sobre criminalidad cometida desde los centros penitenciarios.

En este sentido, y como se ha mencionado, las medidas orientadas a superar las problemáticas del sistema deben estar integradas con una política criminal racional, eficaz y coherente. Lo anterior permitirá abordar la problemática del hacinamiento y los efectos adversos de la prisión no sólo con la generación de infraestructura adecuada para la atención y tratamiento de la PPL, sino también con la adopción de medidas legislativas destinadas a crear mecanismos alternativos al encarcelamiento, o aquellas que racionalicen la aplicación de la detención preventiva y propugnen por la proporcionalidad de las penas²⁵.

En virtud de lo anterior, y con el objeto de hacer frente a las problemáticas enunciadas en este eje, se proponen cuatro componentes que se describen a continuación.

²⁴ Ver el PAS (Anexo A) para conocer todas las acciones incluidas en este componente.

²⁵ La adopción de estas medidas harán parte integral de un documento de política pública específica, encaminada al diseño de una política criminal, racional, eficaz, coherente, articulada y con enfoque restaurativo.

El primer componente se enfoca en la articulación de las entidades del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho. Hasta el momento solo han intervenido en el diseño e implementación de la política penitenciaria las entidades que hacen parte del sector justicia. No obstante lo anterior, tal y como se ha puesto en evidencia, existen otra serie de actores que tienen un rol fundamental en la ejecución de dicha política y que este documento identifica como actores primordiales. Es el caso, por ejemplo, de la participación del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, del Ministerio del Trabajo, y del Departamento Administrativo de la Función Pública, en la implementación de los proyectos de teletrabajo.

Ahora bien, frente a las entidades del sector justicia, se precisa fortalecer los espacios interinstitucionales. En este sentido, resulta fundamental el empoderamiento del Consejo Superior de Política Criminal y, en particular, la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, instancia asesora de este Consejo. Será imprescindible contar con este órgano fortalecido para la articulación y verificación del avance en materia de política criminal y penitenciaria bajo los lineamientos expuestos en este documento CONPES.

Los anteriores espacios son fundamentales para la articulación y coordinación de las distintas entidades del Estado que tienen injerencia en la construcción, implementación, evaluación y seguimiento de la política criminal, y del sistema penitenciario y carcelario, respectivamente.

Dentro del marco de acciones que se deben adelantar bajo un modelo de articulación interinstitucional, la principal estrategia es la expedición del documento CONPES de política criminal como instrumento de armonización de las diferentes políticas públicas del sector, que permitirá fijar un arreglo institucional sólido en torno a los lineamientos que deben orientar las decisiones de política criminal bajo criterios de racionalidad y proporcionalidad en todos los niveles.

El segundo componente apunta a la racionalización de la detención preventiva, encaminada al fortalecimiento de los principios de libertad y presunción de inocencia. Con este propósito se espera lograr, a través de un proyecto de ley actualmente en trámite, que se impongan restricciones al uso irracional de medidas cautelares personales, contrariando la finalidad principal de los juicios penales que se basan en la presunción de inocencia y que establecen la imposición de la detención preventiva única y exclusivamente para los fines constitucionales y legales previstos: i) que haya un riesgo de obstrucción a la justicia; ii) que el imputado constituya un peligro para la sociedad; y iii) que resulte probable que no comparezca al proceso o que no cumpla la sentencia.

Esta propuesta es coherente, además, con el propósito de seguir avanzando en instaurar la seguridad de los ciudadanos, pues dicha racionalidad de la detención preventiva no persigue como fin primordial reducir el hacinamiento sino proteger los derechos de las personas sometidas a un proceso penal, de tal forma, que para quienes incurrir por primera vez en el delito, se adopten medidas cautelares no privativas de la libertad para evitar su desocialización en los establecimientos carcelarios, en tanto que a los reincidentes se les puede afectar con la privación de su libertad.

El Código de Procedimiento Penal, a este respecto, regula en el artículo 308 que la detención preventiva puede decretarse en caso de que el implicado constituya "un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima". A su vez, el artículo 310 establece como criterio para determinar el peligro para la sociedad, el hecho de que en el imputado se presente "la continuación de la actividad delictiva" o que este esté gozando de un mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad, por delito doloso o preterintencional.

Para garantizar la efectividad de estas disposiciones, y así evitar que la población a quien se le deba aplicar la medida de detención preventiva en establecimiento carcelario por las causales anteriormente mencionadas quede en libertad, sea un peligro para la sociedad, obstruya el proceso o evada la acción de la justicia, resulta necesario establecer mecanismos concretos para reforzar el seguimiento que se requiere en la toma de decisiones judiciales.

Para esto, la Policía Nacional deberá integrar a los formatos de denuncia y noticia criminal el espacio respectivo para consignar la información sobre capturas y denuncias previas, así como mecanismo sustitutivos de sanciones penales que se encuentren vigentes. Esta medida permitirá que el Juez de Control de Garantías cuente con mayores elementos para realizar la interpretación de las disposiciones de procedimiento penal, así como le dará herramientas a la Policía Nacional para cumplir con mayor eficacia sus funciones.

Adicionalmente, el DNP y el Ministerio de Justicia y del Derecho implementarán una estrategia para generar conciencia dentro de los operadores judiciales sobre la importancia de la racionalización punitiva, en especial en las conductas que no afectan de forma drástica la seguridad ciudadana. Tal y como ha sido diagnosticado anteriormente, una de las mayores barreras frente a la aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad, particularmente para el caso de los sindicatos, es la presión social y mediática a la que están sometidos los servidores de la Rama Judicial. Es preciso, por tanto, desarrollar estrategias que sensibilicen a la ciudadanía en general sobre la orientación, no solo retributiva sino también resocializadora y restauradora, del castigo penal, a fin de que puedan reducirse las brechas que la estigmatización de la prisión genera en la sociedad.

Además de los proyectos de ley dirigidos a la racionalización punitiva, es preciso adelantar una campaña de información y sensibilización que enfatice en cuáles son los fines resocializadores y restaurativos de la pena y cómo deben aplicarse las medidas de reclusión

en un marco de política criminal coherente y eficaz. Esta función será liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y tendrá el acompañamiento y apoyo del DNP.

Por último, como acción complementaria a la racionalización de la detención preventiva, el Gobierno nacional, a través del documento CONPES de Política Criminal desarrollará una estrategia para fortalecer las herramientas de los operadores judiciales que permita contar con mayor información sobre la recurrencia delictiva al momento de imponer medida de aseguramiento en establecimiento carcelario.

El tercer componente de este eje se centra en el diseño de estrategias contra la criminalidad intramuros; particularmente con el objetivo de identificar bandas criminales y focos de criminalidad en las cárceles a través de planes de priorización tendientes a investigar y sancionar estas conductas.

Se ha puesto en evidencia que uno de los problemas que más aqueja al sistema es la criminalidad intramuros. No sólo tiene un impacto en el goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad. También afecta los procesos de resocialización, dado que promueve espacios de criminalidad donde los reclusos, lejos de beneficiarse de las políticas de atención, fácilmente son absorbidos por bandas o grupos que delinquen al interior de los centros de reclusión.

Para atacar este problema, el rol de entidades como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación son cruciales. Es necesario avanzar en los procesos de investigación y judicialización de los delitos cometidos dentro de las penitenciarías. Para tales efectos, el Ente investigador pondrá en marcha planes de priorización que tengan como objeto dismantelar las bandas dedicadas a delinquir dentro y desde los ERON.

Ahora bien, se ha establecido que sólo 12 de los 137 centros cuentan con tecnología que evita el uso de dispositivos móviles dentro de los establecimientos penitenciarios. Por lo tanto, se ha previsto el análisis de la vinculación de participación privada en una solución orientada hacia el bloqueo de las comunicaciones no permitidas de los reclusos con el exterior en todos los ERON, que incluya ya sea un sistema de inhibidores o la implementación de un sistema informático que cumpla con el mismo objetivo, y un sistema centralizado de radiocomunicaciones. Para el efecto el INPEC adelantará la gestión para estructurar el proyecto bajo el esquema de APP.

En la misma línea, se implementará la estrategia *Visión 360°* diseñada por el Ministerio de Defensa Nacional, y contenida en el Plan Nacional Antiextorsión, con el fin de incorporar una intervención global a la judicialización de los delitos originados desde los establecimientos de reclusión. Esta estrategia consiste en centralizar bajo un solo parámetro investigativo los hechos de corrupción y extorsiones originados en los ERON, así como la identificación de los flujos de dinero producto de estos ilícitos, a fin de extinguir el derecho de dominio.

Se espera mejorar y superar los indicadores del Plan Nacional Antiextorsión para intervenir los 32 establecimientos priorizados en los que se concentra el 92% de las extorsiones que se producen desde los ERON, los cuales corresponden al 53% del total de las extorsiones que se generan en el país (Policía Nacional, 2015). Con este plan se pretende se pretendan intervenir en el primer año los 12 establecimientos con mayores índices de extorsión, para poder lograr la meta de los 32 ERON priorizados en el cuatrienio.

Esta iniciativa está concebida para dismantelar la red criminal a los cuatro meses de su implementación. Es decir, una vez puesta en marcha la estrategia *Visión 360°*, de acuerdo con los pilotos que actualmente se están adelantando, se estima que se puedan identificar y controlar las cabecillas de las organizaciones delictivas que operan en los ERON en el término anteriormente establecido.

Ahora bien, para poder cumplir con los objetivos de la estrategia *Visión 360°* en el término fijado anteriormente, se requiere adelantar, para cada uno de los establecimientos priorizados, acciones conjuntas con la Fiscalía General de la Nación. Estas tareas ya se vienen articulando de manera satisfactoria en el plan piloto de esta iniciativa que se cumple dentro del marco del Plan Nacional Antiextorsión. La estrategia señalada depende de la adecuada articulación de diferentes entidades, ya que contempla acciones multimodales que van desde la intervención e investigación, hasta la judicialización y la extinción del derecho de dominio sobre los bienes resultantes de la actividad delictiva. Es por ello que resulta trascendental para la eficacia del plan, lograr integrar las acciones del Ministerio de Defensa Nacional con los planes de priorización que elabore la Fiscalía General de la Nación.

Además de lo anterior, es necesario tener en cuenta que *Visión 360°* es una de las diferentes acciones dirigidas a combatir la criminalidad organizada dentro de las cárceles, especialmente en lo que tiene que ver con el delito de extorsión. Esta estrategia va de la mano con una serie de acciones que tienen que ver con la implementación de herramientas tecnológicas que contribuyan en este propósito. Es así que, además de la articulación de las diferentes entidades en lo que tiene que ver con la judicialización de los presuntos delincuentes, se tiene proyectada la dotación de tecnologías que puedan bloquear las comunicaciones no autorizadas en los 137 ERON mediante el modelo APP.

El modelo de APP que se estructure, deberá contemplar también la posibilidad de la implementación de las últimas herramientas informáticas para la detección y prevención del crimen, ya sea mediante los inhibidores de señal o de cualquier otra herramienta tecnológica o informática que tenga la capacidad de bloquear las comunicaciones no autorizadas desactivando los equipos móviles de manera selectiva y controlada.

Teniendo en cuenta que la principal herramienta para realizar la extorsión dentro de los ERON es el uso de los dispositivos móviles, además de los inhibidores de señal que actualmente se encuentran operando en 12 ERON (y que se espera puedan llegar a ser 25

en el plazo de 12 meses), este plan pretende dotar a los 137 establecimientos de reclusión con las herramientas tecnológicas o informáticas anteriormente señaladas con el fin de controlar, bloquear y suspender las comunicaciones no autorizadas por medio de las cuales, generalmente, se produce el fenómeno de la extorsión.

Además de la dotación tecnológica en los ERON, este documento también prevé otra serie de estrategias para luchar contra la extorsión que se produce desde los establecimientos de reclusión. La primera, se refiere a la reglamentación de las obligaciones de los operadores de telefonía móvil en materia de inhibición de señal en los centros de reclusión (de acá se espera poder obtener una cifra aproximada de 14.000 millones de pesos, los cuales serán invertidos en dotar ocho ERON de inhibidores de señal). La segunda, prevé una reglamentación para permitir que la Policía Nacional pueda solicitar de manera preventiva la desactivación de líneas sobre las cuales se tenga información relativa a la posible comisión de extorsiones.

En consecuencia, se ha previsto dentro de este documento CONPES la necesidad de articular las acciones tecnológicas, judiciales y reglamentarias para poder hacer frente, especialmente pero no sólo, al delito de extorsión que se comete desde las cárceles. De acuerdo con las estimaciones de la Policía Nacional (2015), si se lograra poner en marcha este plan articulado de lucha contra la criminalidad intramuros, se podría esperar una reducción anual del 20% en las tasas de extorsión. Es decir que para el cuatrienio, la intervención en los 32 ERON priorizados, podría significar una disminución del 80% del total de la extorsión que se produce desde los centros de reclusión.

El cuarto y último componente de este eje apunta al fortalecimiento del tratamiento penitenciario desde una perspectiva integral y restaurativa. Sobre este aspecto es claro que, para hacer efectivo el fin resocializador de la pena, resulta indispensable el desarrollo de programas, actividades y estrategias encaminadas a disminuir los efectos adversos de la prisión, colaborar con el manténimiento y restablecimiento de los vínculos familiares y comunitarios de los detenidos y condenados, así como prevenir la reincidencia a través del acompañamiento del pospenado.

Es justamente este componente el que tiene un mayor número de acciones. Por un lado, su efectivo desarrollo permitiría una adecuada reintegración del pospenado en la sociedad. Por el otro, le daría cabida a los fines de la pena, es decir, a la resocialización en condiciones de dignidad humana para los reclusos.

El marco de proyectos dirigidos a lograr el mencionado objetivo, tiene que ver con el aseguramiento de las oportunidades necesarias para que los reclusos puedan emprender actividades formativas o productivas dentro de los ERON. También se incluyen acciones dirigidas a acompañar al pospenado en su proceso de reintegración social y familiar, y

planes para orientar a los reclusos de acuerdo con las necesidades del mercado laboral, imprimiéndole a los proyectos educativos y productivos un enfoque competitivo.

De acuerdo con lo anterior, se ha propuesto el diseño de un modelo educativo institucional y la actualización de los instrumentos de valoración integral de los condenados con el objetivo de mejorar la oferta penitenciaria en materia educativa y productiva. El SENA liderará un proyecto de orientación profesional y la consecuente capacitación de la PPL de acuerdo con las necesidades identificadas y la disponibilidad de ambientes de formación con las que cuenta el INPEC. Sólo para avanzar en esta dirección, se han contemplado 85.362 millones de pesos.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho estudiará un modelo de incentivos a través de la elaboración de una propuesta de armonización normativa de los beneficios administrativos para la PPL. Es importante que la redención de la pena se relacione con el desempeño académico y la productividad laboral de toda la PPL.

Frente a los esfuerzos por generar condiciones aptas para la resocialización de los pospenados, el INPEC diseñará e implementará un programa de promoción de la relación y la vinculación entre los internos, la familia y la sociedad por un valor de 1.960 millones de pesos. El objetivo de este programa es afianzar los lazos familiares y sociales de los beneficiarios.

Por otro lado, se pretende fortalecer el proceso de orientación laboral una vez salgan de los centros de reclusión. Esta iniciativa es de gran importancia en la medida en que se articula con dos iniciativas adicionales. Por un lado, se propone el diseño de un modelo de capacitación que sea acorde a las necesidades del mercado laboral, tal y como se expuso anteriormente. Por el otro, se dispone la implementación del programa de certificación por competencias laborales que le permita a los pospenados demostrar competencias específicas en el proceso de reintegración social. El SENA ha dispuesto de un presupuesto cercano a los 112 millones de pesos para poder expedir las recién mencionadas certificaciones laborales.

De igual manera, este componente incluye acciones tendientes a desarrollar un estudio sobre el marco normativo que permitiría implementar un modelo de teletrabajo dentro de los establecimientos de reclusión del orden nacional. Adicionalmente, se prevé identificar a la PPL que pueda ser susceptible de entrar a esta clase de programas que ya cuentan con un plan piloto en la ciudad de Bogotá, D.C. Estas acciones estarán lideradas por el Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Aunado a lo anterior, y atendiendo uno de los problemas más críticos que tiene el sistema, el subregistro frente a la tasa de reincidencia, se ha proyectado el diseño de un instrumento de valoración que permita medir dicha tasa y que, consecuentemente, sirva como base para la puesta en marcha de acciones tendientes a impactar este fenómeno. Dicho

estudio estará a cargo del INPEC, el cual ha dispuesto de aproximadamente 1.417 millones de pesos para este fin.

El presente documento CONPES, también prevé gestionar la construcción de una comunidad terapéutica como estrategia de intervención en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cali. Para esto, la Alcaldía de la ciudad de Cali donó 450 millones de pesos para que con el INPEC se lleve a cabo esta importante iniciativa.

Finalmente, con el fin de alcanzar las condiciones óptimas del sistema penitenciario y carcelario respetuosas de los derechos humanos en el marco de los lineamientos trazados en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos adelantará las líneas de acción descritas a continuación²⁶.

- a. Realizar visitas con equipos interinstitucionales para la verificación y diagnóstico del estado de asistencia humanitaria y vulneración de los derechos fundamentales de la PPL y de sus familiares, en materia de dignidad humana, garantía y respeto a la vida, integridad personal, salud, acceso a servicios públicos, alimentación y oferta institucional para la resocialización.
- b. Adelantar jornadas de formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario a servidores y población privada de la libertad. La ESAP apoyará esta iniciativa a través de su programa académico de Especialización en Derechos Humanos.
- c. Elaborar e implementar una estrategia de comunicaciones que permita la difusión de la garantía y respeto a los derechos humanos de la población privada de la libertad.

El costo aproximado de este eje de política penitenciaria está calculado en aproximadamente 116.574 millones de pesos.

5.3.3. Articulación de la nación con las entidades territoriales y el sector privado

El tercer eje tiene en cuenta las relaciones entre la nación y las entidades territoriales, así como la relación con el sector privado, en función de su participación en el sistema penitenciario y carcelario. De esta manera, se prevén los mecanismos para que la articulación entre distintos niveles de acción y competencias del sistema puedan integrar medidas eficaces para la atención de la población detenida preventivamente por parte de los entes territoriales. Adicionalmente, se establece la posibilidad de vincular participación privada para

²⁶ Estas acciones se encuentran alineadas a las establecidas en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034 construida por el Estado Colombiano mediante un proceso tripartito desde el año 2010 con la Comunidad Internacional y la Sociedad Civil, a partir de líneas de acción articuladas que permiten contribuir a la garantía del goce efectivo de derechos en todo el territorio nacional.

coadyuvar a la resolución de las necesidades del sistema penitenciario y carcelario, bajo el entendido de que la garantía del goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad solo será posible a través del trabajo mancomunado de los diferentes actores estratégicos en todos los niveles.

En ese sentido, el eje de articulación entre las entidades territoriales y el sector privado con el Gobierno nacional se enfoca en dos componentes.

El primer componente consiste en el acompañamiento técnico a las entidades territoriales para la definición de proyectos y alternativas viables para la atención de la población detenida preventivamente. Lo anterior, con el fin de garantizar que los entes territoriales dispongan de las herramientas necesarias, técnicas y jurídicas, para dar cumplimiento a la obligación legal establecida en el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario en relación con la población detenida preventivamente.

Es importante señalar que tanto el DNP, como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC y el Departamento Administrativo de Función Pública, se han comprometido a realizar acompañamiento integral a las entidades del orden territorial, así como a generar espacios de articulación para encontrar mecanismos de integración entre las competencias del orden nacional y territorial.

Este objetivo es muy importante, dado que una fallida articulación en el sentido anteriormente señalado impide el cumplimiento de las metas generales del presente documento CONPES. Tanto las entidades del orden nacional como territorial, tienen obligaciones de ley claras en materia penitenciaria y carcelaria, sin embargo, el índice de participación de los departamentos y municipios en la materia es bajo. El propósito del acompañamiento y la orientación de las entidades nacionales que pertenecen al sector justicia a las entidades territoriales, se enfoca en la búsqueda de soluciones para solventar la grave crisis penitenciaria del país.

Entre las soluciones posibles, se debe tener en cuenta el Sistema General de Regalías (SGR). En efecto, el desarrollo de infraestructura carcelaria se encuentra dentro de los proyectos que pueden ser financiados por esta vía. Al respecto, el artículo 22 de la Ley 1530 de 2012 establece que se podrán financiar proyectos de inversión y estructuración de proyectos a cargo del SGR, dentro de los componentes de un proyecto de inversión o presentados de forma individual. La norma también dispone que en dichos proyectos se podrán incluir los planes de operación y mantenimiento condicionado a que se defina el horizonte de realización. Los únicos gastos que no podrán cubrirse mediante regalías son los gastos permanentes. La disposición legal citada, finaliza advirtiendo que la solicitud de financiación para la estructuración de proyectos debe incluir el respectivo perfil. De acuerdo lo anterior, la financiación del proyecto mediante el SGR, podría comprender fases de operación y mantenimiento de los centros de reclusión.

En este sentido, la USPEC promoverá, con el apoyo del DNP, la formulación de proyectos del Gobierno nacional con componentes relativos a la construcción, adecuación, dotación y mantenimiento de cárceles para presentarlos ante los OCAD, teniendo en cuenta que dichos proyectos tienen un importante impacto regional.

Por otra parte, resulta técnicamente viable recurrir a la figura de los Contratos Plan, como herramientas de coordinación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno para realizar y cofinanciar estos proyectos a nivel territorial con horizonte de mediano y largo plazo. Con la ventaja adicional de que el contrato puede suscribirse entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, entre estas independientemente, y eventualmente con participación de otros actores públicos o privados del desarrollo local²⁷. Al permitir la articulación presupuestal de diferentes actores alrededor de un mismo proyecto, los contratos plan adquieren gran potencial para financiar las iniciativas requeridas en el tema penitenciario y carcelario. Esto, siempre y cuando se realice una aproximación a las necesidades particulares y condiciones específicas de las entidades territoriales en la materia, así como la relación directa con los planes de desarrollo local, bajo los cuales las iniciativas del presente documento CONPES se pudieran incluir.

Ahora bien, además del acompañamiento a las entidades territoriales y al estudio técnico sobre la viabilidad de incluir el Sistema General de Regalías y los Contratos Plan como posibles espacios de financiación, es necesario implementar una serie de medidas dirigidas a crear incentivos para que los municipios y departamentos incluyan dentro de sus proyectos de inversión programas para la construcción, adecuación, dotación y mantenimiento de cárceles.

En ese orden de ideas, se ha considerado necesario que tanto la USPEC como el INPEC elaboren un modelo de valoración y costo por cada sindicado remitido por las entidades territoriales a los ERON, de tal suerte que en los convenios que suscriba el INPEC con dichas entidades se pueda promover el cobro de un valor por cada sindicado remitido.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho, promoverá acciones administrativas y judiciales tendientes al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código Penitenciario con el objetivo de darle cumplimiento a las obligaciones que la ley pone en cabeza de los municipios y departamentos frente a la población sindicada. Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará el análisis de las capacidades institucionales requeridas por las entidades territoriales.

²⁷ Lo anterior, en concordancia con el Manual Operativo, C. P. (2011), Departamento Nacional de Planeación. Ver también Documento CONPES 3822 de 2014, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3822.pdf>.

Por último, en el ámbito de garantizar el goce efectivo de derechos humanos, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en articulación con las entidades del orden nacional y territorial, realizará un plan de acción en los lugares de privación de la libertad con mayor vulneración a los derechos humanos, que contenga las acciones para dar respuesta institucional a las necesidades identificadas.

El segundo componente de este objetivo consiste en la estructuración de modelos de APP como alternativa encaminada a brindar soluciones al sistema penitenciario y carcelario. De esta manera, se espera que a través de esta estrategia se pueda vincular al sector privado como uno de los actores que pueden contribuir el mejoramiento de las condiciones penitenciarias y carcelarias del país. Dado que los proyectos de APP de infraestructura carcelaria conviene desarrollarse mediante iniciativas públicas, el sector justicia debe ejercer un liderazgo en el desarrollo de la estructuración y ejecución de estos proyectos. El empoderamiento de la estructuración le permite al sector definir, a su medida, la forma de satisfacer sus necesidades de infraestructura y servicios conexos.

El mecanismo permite desarrollar estructuraciones innovadoras que, vinculando la operación y mantenimiento de establecimientos existentes, se creen economías de escala y optimización de recursos que permitan financiar nuevas construcciones en un mismo proyecto. La agrupación de distintos centros cercanos geográficamente conlleva a reducciones de costos para el privado vía optimización de procesos y lleva finalmente a una menor necesidad de recursos públicos destinados a mejorar la infraestructura actual y construcción de nueva.

Para el efecto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en conjunto con la USPEC, priorizarán y definirán un portafolio de proyectos que tengan viabilidad de ser adelantados a través de este esquema, considerando básicamente la aptitud técnica y normativa de los terrenos en donde tales proyectos se desarrollarían. Con base en dicha selección y priorización, el DNP, a través del Programa de Apoyo a la Participación Privada (PAPP), apoyará técnica y financieramente a la entidad competente con la contratación de un estudio cuyo objetivo abarque la estructuración técnica, legal y financiera de un proyecto que encargue a un inversionista privado en el del diseño, construcción, dotación, operación, mantenimiento o prestación de servicios conexos a los internos y personal de las entidades que laboren en centros de reclusión del orden nacional. Adicionalmente, el DNP está disponible para prestar acompañamiento técnico a las entidades del sector para efectos de cualquier tipo de nuevas iniciativas o desarrollos adicionales considerando la implementación de esta política carcelaria y penitenciaria.

Es así que además del proyecto de APP para la construcción de un nuevo establecimiento de reclusión del orden nacional en la ciudad de Popayán, en el que se ha

venido avanzando con apoyo de la CAF, se proyecta para el final del cuatrienio la estructuración de otro proyecto bajo esta modalidad.

En el marco del horizonte fijado para la implementación de la política, todas las acciones propuestas deberán cumplirse a más tardar el 31 de diciembre de 2018, bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

5.3.4. Resultados generales esperados de la implementación de la política

La ejecución cabal de la política pública trazada apunta a la articulación de la política penitenciaria y carcelaria con la política criminal, y a la resocialización, como grandes apuestas de transformación social. El impacto de la política en estos términos implica reconfigurar la función de la prisión a través de la obtención de resultados concretos frente a la garantía de unas condiciones dignas de privación de la libertad; la perspectiva resocializadora del tratamiento penitenciario dentro de una visión progresiva que sea capaz de prepararlos para la libertad; una política criminal integral, coherente y racional; y finalmente, la adecuada articulación entre la nación y los entes territoriales a fin de resolver de manera puntual los problemas colectivos identificados en torno a la situación carcelaria del país.

A esta visión del sistema penitenciario y carcelario a 2018, se propone concatenar las decisiones y acciones, intencionalmente adoptadas por los diferentes actores públicos concernidos en este documento CONPES. Entre los resultados se destacan: la reducción de la tasa hacinamiento en 7 puntos porcentuales (pp); una disminución en la relación entre sindicados y condenados de 9 pp y la implementación de dos APP para la generación de 7.200 cupos penitenciarios y carcelarios. Así mismo, se espera lograr el fortalecimiento tecnológico del sistema penitenciario y carcelario en procura de lograr mayor eficiencia en los procesos, reducir tiempos y costos de traslado de servidores, guardias y reclusos a diligencias judiciales, a través de la realización de audiencias virtuales. La Tabla 7 presenta los indicadores de resultado de las principales metas del presente documento CONPES.

Tabla 7. Indicadores de resultado

Indicador de resultado	Fórmula de cálculo	Línea base 2014	Meta 2018	Responsable
Reducción en la tasa de hacinamiento	Tasa de hacinamiento en 2014 – Tasa de hacinamiento en 2018.	N.A.	7	INPEC
Cupos penitenciarios y carcelarios integrales	Sumatoria de cupos carcelarios y penitenciarios integrales	76.777	88.620	USPEC
Proporción de población sindicada en relación a la condenada.	Población privada de la libertad sindicada /Población condenada en 2014	0,51	0,42	INPEC
ERON con áreas de sanidad adecuadas	Sumatoria de ERON con áreas de sanidad adecuadas	24	137(a)	USPEC
Jornadas de capacitación realizadas	Sumatoria de jornadas de capacitación realizadas	0	10	INPEC
Número de ERON con Módulos de capacitación del SISIPPEC implementados.	Sumatoria de ERON con módulos de capacitación del SISIPPEC implementados	0	137	INPEC
Salas de audiencia virtual en ERON funcionando	Sumatoria de salas de audiencia virtual funcionando en ERON	88	557	USPEC
Elaborar y tramitar la expedición de un Documento CONPES de Política Criminal	Documento CONPES de Política Criminal elaborado	0	1	DNP
Proyecto de Ley sobre detención preventiva elaborado	Proyecto de ley sobre detención preventiva elaborado	N.A.	1	Ministerio de Justicia y del Derecho
Orientación ocupacional para la Población Privada de la Libertad	Sumatoria de personas privadas de la libertad que recibieron orientación ocupacional	0	41.836	INPEC
Entidades territoriales fortalecidas en temas del sistema penitenciario y carcelario	Porcentaje de entidades territoriales orientadas en la elaboración de herramientas para la atención de la población detenida preventivamente	0%	100%	Ministerio de Justicia y del Derecho
APP estructuradas para el sistema penitenciario y carcelario	Sumatoria de APP estructuradas para el sistema penitenciario y carcelario	0	2	Ministerio de Justicia y del Derecho

Fuente: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno y Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, DNP; Ministerio de Justicia y el Derecho (2015).

(a) Con respecto a los recursos para el sistema penitenciario y carcelario, por una parte se destaca la necesidad de contar con personal de custodia y vigilancia, y administrativo, para atender las distintas funciones en correspondencia con la población penitenciaria. En lo que respecta al tratamiento penitenciario, se requiere contar con personal suficiente y capacitado para llevar a cabo las distintas actividades ocupacionales y transversales que comprenden los planes ocupacionales de los internos en su proceso de resocialización.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este, se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

El reporte periódico al PAS se realizará por todas las entidades concernidas en este documento CONPES, y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 8.

Tabla 8. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	31 de diciembre de 2015
Segundo corte	31 de diciembre de 2016
Tercer corte	31 de diciembre de 2017
Cuarto corte	30 de junio de 2018
Informe de cierre	31 de diciembre de 2018

5.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades involucradas en su ejecución, en el marco de sus competencias, gestionarán y priorizarán recursos para la financiación de las estrategias que se proponen, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) del respectivo sector.

En la Tabla 9 se encuentran las inversiones estimadas por entidad ejecutora, durante el horizonte de ejecución de la política penitenciaria y carcelaria que este documento define.

Tabla 9. Financiamiento estimado 2015-2018
Millones de pesos

Entidades	Total estimado
INPEC	16.133
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones	500
SENA	85.362
USPEC	1.069.290
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	464
Total aportes de la Nación	1.171.749
% aportes nación	99,96%
Donación de la Alcaldía de Cali	450
Total aportes locales	450
% aportes locales	0,04%
Total	1.172.199

Fuente: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, DNP (2015).

6. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES²⁸:

1. Aprobar la política penitenciaria y carcelaria planteada en el presente documento CONPES, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios:
 - a. Continuar con la ejecución del modelo de APP para complementar la provisión, operación y mantenimiento de establecimientos penitenciarios y carcelarios, incluyendo infraestructura tecnológica y equipamiento asociado. (Diciembre de 2018).
 - b. En colaboración con el Consejo Superior de la Judicatura, diseñar un plan de acción para que en el mediano plazo se logre la cobertura de salas de audiencias virtuales en todos los centros de reclusión del país. (Noviembre de 2015).
3. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho:
 - a. Revisar y fortalecer las capacidades técnicas de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios para la adecuada implementación del modelo de salud, con el fin de adelantar las gestiones requeridas para dotar a la entidad de las capacidades necesarias para la ejecución exitosa de las soluciones planteadas en este documento CONPES. (Junio de 2015).
 - b. Adelantar las acciones que correspondan para fortalecer el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario como órgano asesor del Consejo Superior de Política Criminal. (Ejecución permanente).
 - c. Adelantar acciones de tipo administrativo y judicial con el fin de garantizar que las entidades territoriales cumplan técnica, administrativa y presupuestalmente con las funciones que les han sido asignadas respecto al Sistema Penitenciario y Carcelario. (Ejecución permanente).

²⁸ Plazos para ejecución en paréntesis.

4. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, que definan un portafolio de proyectos con viabilidad para ser adelantado bajo el esquema de APP, y efectúen una priorización del mismo. (Agosto de 2015).
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Justicia y del Derecho elaborar un documento CONPES de política criminal integral, con la participación de la Fiscalía General de la Nación y las demás entidades concernientes en el tema. (Diciembre de 2015).
6. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Sujeto a la selección y priorización establecida en la recomendación 4 del presente documento, contratar los estudios de estructuración técnica, legal y financiera de un proyecto de APP para el desarrollo, operación y mantenimiento de un proyecto carcelario. (Seis meses después de la definición del proyecto).
 - b. Realizar un estudio técnico sobre la viabilidad de incluir un componente carcelario en el marco de Contratos Plan. (Diciembre de 2016).
 - c. Realizar un estudio técnico sobre la viabilidad de incluir un componente carcelario en el marco del Sistema General de Regalías. (Diciembre de 2016).
 - d. En coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, adelantar un estudio técnico que desarrolle las posibilidades de integración del marco de empresa y derechos humanos en materia penitenciaria y carcelaria. (Diciembre de 2017).
 - e. En coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, socializar y difundir el presente documento CONPES con las entidades del Gobierno nacional, operadores judiciales y sectores concernidos en su implementación, así como promover la divulgación de esta política pública frente a la ciudadanía y los medios de comunicación. (Diciembre de 2018).
7. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación fortalecer la capacidad técnica del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, para adelantar los procesos de desarrollo, gestión y administración, derivados de la aplicación de los esquemas de APP según los principios de la ley 1508 de 2012, en la solución de infraestructura penitenciaria y carcelaria. (Diciembre de 2016).
8. Solicitar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios adelantar las gestiones que permitan estructurar un esquema de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura pública contenida en este documento. En caso de recurrir a recursos públicos para el pago de la misma, los montos definitivos deberán ser

presentados al CONFIS y deberán ser consistentes con el escenario fiscal y presupuestal de mediano plazo del sector justicia.

9. Solicitar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
 - a. Definir, en el marco de sus competencias, criterios de infraestructura física, tecnológica y humana para mejorar las condiciones penitenciarias y carcelarias. (Noviembre 2018).
 - b. Fijar una tarifa global, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, para la atención y tratamiento de la población detenida preventivamente en los centros de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, que sirva como base para que, en adelante, los Directores de los centros de reclusión la incluyan en los acuerdos y convenios que celebren con las entidades territoriales, como requisito para el recibo de las personas detenidas preventivamente. (Diciembre 2015).
10. Solicitar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios elaborar proyectos de inversión para la construcción, adecuación, dotación y mantenimiento de establecimientos carcelarios para que, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, sean presentados a los OCAD con el objeto de que sean financiados con cargo a los recursos del SGR.
11. Solicitar al Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y el Departamento Administrativo de la Función Pública la elaboración de una propuesta tendiente al diseño de un modelo que permita integrar las nuevas tecnologías a los objetivos estratégicos del presente documento CONPES, en particular, respecto a la posibilidad de crear programas de teletrabajo. (Diciembre de 2016).
12. Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social, y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios expedir un modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad. (Agosto de 2015).
13. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, expedir una reglamentación que permita realizar las acciones necesarias para que las empresas de telefonía móvil procedan al bloqueo inmediato de los equipos terminales móviles y tarjetas SIM de manera preventiva bajo solicitud de la Policía Nacional cuando están siendo utilizados para cometer delitos, como la extorsión, desde los establecimientos penitenciarios. (Diciembre 2016).

- 88
14. Solicitar al Ministerio de Defensa Nacional
 - a. adelantar las acciones necesarias que permitan generar un tratamiento especial para los miembros de la Fuerza Pública que se encuentren sometidos al tratamiento penitenciario y carcelario. (Ejecución permanente).
 - b. Extender la estrategia "Visión 360", contenida en el Plan Nacional Antiextorsión, a los 32 establecimientos priorizados con mayor afectación, en articulación con la Fiscalía General de la Nación (Diciembre de 2016).
 15. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES:
 - a. Priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en este documento, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector. (Mayo de 2015).
 - b. Priorizar en la asignación de recursos el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas en los fallos de tutela de la Honorable Corte Constitucional y sus autos. (Ejecución permanente).
 16. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones que comprende la política según lo establecido en la Tabla 8 y en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información será proporcionada por las entidades involucradas en este documento.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo 0011 de 1995, por el cual se expide el reglamento general al cual se sujetarán los reglamentos internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios CONPES 3086 de 2000.
- Allen, R. & English, P. (2013) *Public-private partnerships in prison construction and management*. Justice and development working paper series. No. 25. Washington DC; World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/12/18662900/public-private-partnerships-prison-construction-management>
- American Civil Liberties Union. *Private prisons*. Disponible en: <https://www.aclu.org/prisoners-rights/private-prisons>
- Blumstein, A., & Cohen, J. (1973). *Theory of the Stability of Punishment*, A. J. Crim. L. & Criminology, 64, 198.
- Blumstein, A., & Beck, A. J. (1999). *Population growth in US prisons, 1980-1996*. Crime. & Just., 26, 17.
- Blumstein, A. (2011). *Bringing down the US prison population*. The Prison Journal, 91(3 suppl), 12S-26S.
- Carmach, Marco (2013) *Concesión de cárceles, la respuesta inconclusa* Pp. 5. Disponible en: <http://www.umayor.cl/descargables/junio2013/revista-de-derecho-penitenciario-N3.pdf>
- Carson, E. A., & Golinelli, D. (2013). *Prisoners in 2012*. Bureau of Justice Statistics, December, 1.
- Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*.
- CONPES 3277 de 2004. Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios.
- CONPES 3412 de 2006. Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Seguimiento del CONPES 3277.
- CONPES 3575 de 2009. Estrategia para la Expansión de la Oferta Nacional de Cupos Penitenciarios y Carcelarios - Seguimiento a los CONPES3277 de marzo 2004 y 3412 de marzo de 2006.
- Currie & Brown (2014). *Modelos de participación privada en la gestión penitenciaria*. Disponible en: http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/IER/SEMINARIO_CAF_PI/05 Modelos de participacion privada en la gestion penitenciaria.pdf
- Decreto 407 de 1994, por el cual se establece el régimen de personal del instituto nacional penitenciario y carcelario.

Decreto 2897 de 2011 por el 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.

Decreto 4107 de 2011 por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

Decreto 4150 de 2011, por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura.

Decreto 4151 de 2011 de por medio de los cuales se reestructura el INPEC.

Decreto 0987 de 2012 por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias.

Ley 65 de 1993 "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario". República de Colombia.

Ley 415 de 1997 (noviembre 8) Diario Oficial 46446 de noviembre 08 de 2006. "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".

Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros". República de Colombia.

Ley 750 de 2002 (julio 19) diario oficial 44872 del 19 de julio de 2002. "Por la cual se expiden normas sobre el apoyo de manera especial, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario".

Ley 1121 de 2006 (diciembre 29) Diario Oficial 46497 de diciembre 30 de 2006. "por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones".

Ley 1098 de 2006 (noviembre 8) Diario Oficial 46446 de noviembre 08 de 2006. "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".

Ley 1142 de 2007 (junio 24). Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011. "Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad".

Ley 1453 de 2011 "Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción

de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad". República de Colombia

Ley 1474 de 2011 (julio 12) Diario Oficial 48128 de julio 12 de 2011. "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública".

Ley 1453 de 2011 (junio 24) Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011. Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.". República de Colombia.

Ley 1508 de 2012 "Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones". República de Colombia.

Ley 1530 de 2012. "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías". República de Colombia

Ley 1709 de 2014 (enero 20). Diario Oficial No. 49.039 de 20 de enero de 2014. "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones".

Ministerio de Justicia y del Derecho (2014). *Lineamientos para el fortalecimiento de la política penitenciaria en Colombia*.

MacKenzie, D. L., & Souryal, C. (1994). *Multisite evaluation of shock incarceration*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.

Mundt, A. P., Chow, W. S., Arduino, M., Barrionuevo, H., Fritsch, R., Giraldo, N., & Priebe, S. (2014). *Psychiatric Hospital Beds and Prison Populations in South America Since 1990: Does the Penrose Hypothesis Apply?*. *JAMA psychiatry*, 3.

Nakamura, K., & Bucklen, K. B. (2014). *Recidivism, Redemption, and Desistance: Understanding Continuity and Change in Criminal Offending and Implications for Interventions*. *Sociology Compass*, 8(4), 384-397.

Petersilia, J. (2003). *When prisoners come home: Parole and prisoner reentry*. Oxford University Press.

Pfaff, J. F. (2008). *The empirics of prison growth: a critical review and path forward*. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 547-619.

Piehl, A. M., & Useem, B. (2011). *Prisons. Crime and Public Policy*, 532-558.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación".

Raphael, S., & Stoll, M. A. (2013). *Why are so many Americans in prison?*. Russell Sage Foundation.

Resolución 7302 de 2005. "Por medio de la cual se revocan las Resoluciones 4105 del 25 de septiembre de 1997 y número 5964 del 9 de diciembre de 1998 y se expiden pautas para la atención integral y el Tratamiento Penitenciario." INPEC.

Resolución 7302 de 2005 por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario a través de la cual se expiden pautas para la atención integral y el tratamiento penitenciario.

Resolución 3190 de 2013 del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, por medio de la cual se determinan y reglamentan los programas de trabajo, estudio y enseñanza válidos para evaluación y certificación de tiempo para la redención de penas en el sistema penitenciario y carcelario.

Sampson, R. J., & Laub, J. H. (2005). A general age-graded theory of crime: Lessons learned and the future of life-course criminology. *Integrated developmental and life course theories of offending*, 14, 165-182.

Sentencia C-394 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Trabajo carcelario y expedición de reglamento general del INPEC.

Sentencia C-184 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Constitucionalidad de colonias agrícolas.

Sentencia T-296 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Reitera la exigencia constitucional de otorgar un trato digno a la población carcelaria.

Sentencia T-257 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Deficiencia en atención médica, numerosos trámites administrativos y dificultades para acceder al estudio o trabajo.

Sentencia C-1510 de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Planeación y organización del trabajo del INPEC.

Sentencia C-157 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Derechos del niño en establecimiento carcelario y permanencia de hijos de las internas.

Sentencia T-690 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto derechos a alimentación, agua, vestuario, utensilios de higiene, celda, condiciones de higiene, salubridad, seguridad, servicios sanitarios, asistencia médica y descanso nocturno, entre otros.

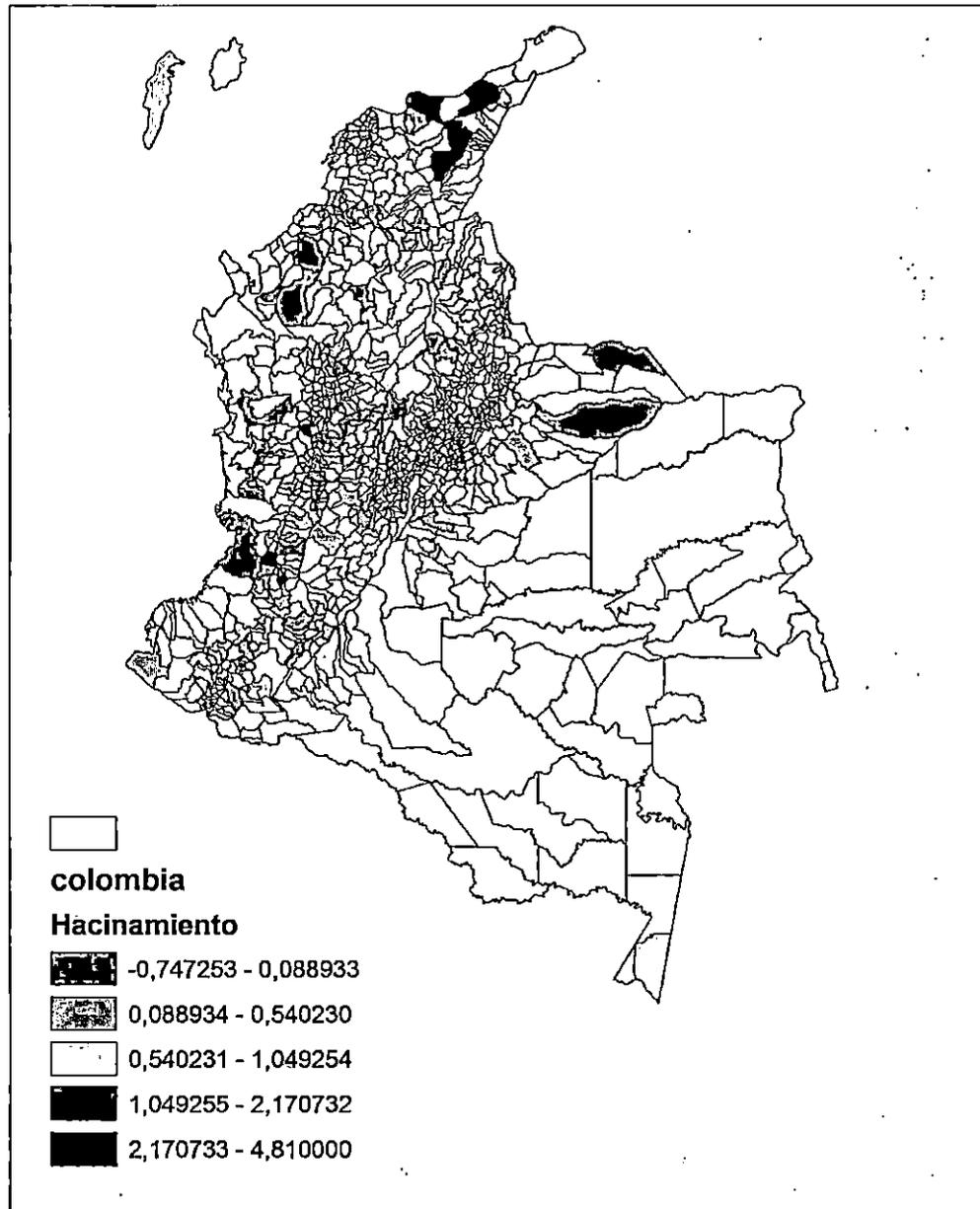
- Sentencia T-213 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Establece que el INPEC está obligado a sustentar las causas que motivaron el traslado de un interno de su correspondiente establecimiento de reclusión.
- Sentencia T-286 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub. Define el tratamiento penitenciario.
- Sentencia C-227 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub. Régimen de visitas en Código Penitenciario y Carcelario.
- Skarbek, D. (2012). *Prison gangs, norms, and organizations*. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 82(1), 96-109.
- Sutherland, E. H. (1945). *Is "White Collar Crime" Crime?* *American sociological review*, 132-139.
- Tartaglia, Mike. *Private prisons, Private records*. Disponible en: <http://www.bu.edu/bulawreview/files/2014/10/TARTAGLIA.pdf>
- Taylor, I., Walton, P., & Young, J. (2013). *The New Criminology: For a Social Theory of Deviance* Routledge.
- Tonry, M., & Lynch, M. (1996). *Intermediate sanctions. Crime and justice*, 99-144.
- Western, B., & Pettit, B. (2002). *Beyond crime and punishment: Prisons and inequality*. *Contexts*, 1(3), 37-43.
- Zedlewsky; I. (1987). *Model-based US prison population projections*. *Public Administration Review*, 780-789.

8. ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel.

Anexo B. Hacinamiento en los ERON



Fuente: DNP, 2015.

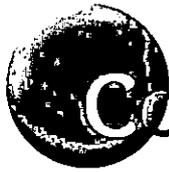
Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA



XXIII



Contenido

Presentación	13
I. Informe Central	17
A. El Ejercicio de la magistratura moral a través los medios de comunicación ..21	
A.1. Los pronunciamientos más relevantes realizados por el Defensor del Pueblo ante los medios masivos de comunicación durante el periodo 2015	25
II. Informes Anuales	49
B. Informes Generales	53
B.1. Situación de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el país, desde la perspectiva de análisis de las quejas recibidas y tramitadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2015.....	53
B.2. La dinámica del conflicto armado en el territorio nacional	89
B.3. Demanda de inconstitucionalidad	111
C. Informes de Ley	123
C.1. Análisis general de la situación carcelaria	123
C.2. Comisión de búsqueda de personas desaparecidas.	141
D. Informes Especiales	155
D.1. Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia	155

D.2. Desplazamiento, restablecimiento de derechos y retos ante un eventual posconflicto	173
D.3. Las víctimas del conflicto armado en Colombia Seguimiento a la ley 1448 de 2011	191
D.4. Derechos Humanos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes	211
D.5. Del derecho a la reparación integral de los grupos étnicos	229
D.6. Minería sin control.....	243
D.7 El derecho a la salud y a la seguridad social	261
D.8. Los derechos de las mujeres y los asuntos de género.....	267
D.9. Situación de los derechos de la población campesina	285
E. El Acceso a la Justicia.....	299
E.1. El Ejercicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública: logros y desafíos	299
E.2 Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales	311
F. Cultura de Derechos Humanos	323
F.1. Educación para la Construcción de una Cultura de Derechos Humanos.	323
III. Informe Administrativo y Financiero	331
G. Resultados y logros de la gestión administrativa y financiera	335
G1. Fortalecimiento Institucional.....	335
H. Informe de Seguimiento Guajira.....	431
H1. Informe de Seguimiento a las Recomendaciones de la Resolución Defensorial No. 065 de 2015	431

c. Informes de ley

C.1. Análisis general de la situación carcelaria

Tal como se indicó en el XXII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, correspondiente al año 2014, Colombia atraviesa por la peor crisis carcelaria de su historia; esta problemática está lejos de superarse, se agudizó a lo largo del año 2015. A efectos de acreditar esta afirmación, baste con señalar que finalizó el año con una tasa de hacinamiento del 55%; es decir, la sobreocupación carcelaria aumentó en la señalada anualidad cerca de siete puntos porcentuales. Pero no se trata exclusivamente del sostenido aumento de la población privada de la libertad, también la Defensoría ha constatado una desmejora notoria de la atención en salud que reciben los reclusos, tanto en términos de cobertura como de calidad.

De igual modo, persiste la insuficiencia de personal de guardia en la mayor parte de los establecimientos de reclusión, así como la ausencia de funcionarios y recursos suficientes para gestionar el proceso de resocialización de reclusos. Finalmente, la Defensoría advierte con gran preocupación que la acción constitucional de la tutela está perdiendo su efectividad como mecanismo de amparo de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, pues las autoridades carcelarias sencillamente se sustraen de su cumplimiento alegando la incapacidad material de atender la problemática. Como muestra de lo denunciado puede traerse a colación la situación del establecimiento de reclusión de Acacías (Meta), en donde los reclusos han obtenido más de 250 fallos de tutela amparando sus derechos y han debido promover más de 151 incidentes de desacato en razón al incumplimiento permanente de las autoridades carcelarias.



Este panorama supone una afectación generalizada y permanente a los derechos fundamentales más básicos de los hombres y mujeres privados de su libertad; tal como lo reconoció la honorable Corte Constitucional en sentencia T- 388 de 2013, publicada en marzo de 2015, en la que se declaró por segunda ocasión el estado de cosas inconstitucional en las cárceles y penitenciarias del país.

Por otra parte, cabe destacar que la dramática realidad penitenciaria colombiana ha sido denunciada y reconocida en distintos escenarios internacionales. Así, por ejemplo, el Comité contra la Tortura, en su escrito de observaciones finales al quinto informe del Estado colombiano acerca del cumplimiento de la convención¹ mostró su preocupación por las condiciones imperantes en las cárceles del país, estas fueron consideradas auténticos tratos crueles, inhumanos y degradantes. Cabe destacar que en el mencionado informe el Comité reconoció el trabajo de la Defensoría del Pueblo en lo que se refiere a la verificación de las condiciones de reclusión en las cárceles del país, e instó al Gobierno nacional a atender los requerimientos de la Defensoría frente a la problemática carcelaria.

Por último, en lo referente a este panorama general, cabe reiterar lo manifestado por el señor Defensor del Pueblo en distintos escenarios, en este sentido la actual crisis carcelaria supera por mucho las herramientas ordinarias con que cuentan las autoridades competentes para atender la situación, lo que amerita que se decrete el estado de excepción de emergencia social para garantizar, cuando menos, la vida e integridad física de los reclusos.

Formulado en estos términos el panorama general de las cárceles y penitenciarias del país, a continuación se procederá a describir brevemente los principales componentes de la crisis carcelaria y su evolución en el transcurso del año 2015.

1.1. El hacinamiento carcelario

A 31 de diciembre de 2015, la población privada de la libertad en los 137 centros de reclusión a cargo del Inpec ascendía a 120.696, lo que supone un hacinamiento del 55%, esto es, 42.865 reclusos por encima de la capacidad de las cárceles y pe-

1 Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Colombia, CAT/C/SR.1323. El documento puede ser consultado en el link: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/Observaciones_finales_sobre_el_quinto_informe_periodico_de_Colombia.pdf

nitenciarias del orden nacional que, en la misma fecha, se ubicaba en 77.953 cupos carcelarios.

Tal como se indicó en la pasada versión del presente informe, la cifra de hacinamiento podría ser sustancialmente superior si se valora que la capacidad de los centros de reclusión no obedece a criterios técnicos ni uniformes. En la mayor parte de los casos, la capacidad estimada de las cárceles y penitenciarías obedece al número de literas disponibles, ignorando que el concepto de cupo carcelario debe suponer la infraestructura sanitaria adecuada para garantizar la reclusión de los detenidos en condiciones dignas, así como los espacios necesarios para garantizar su proceso de resocialización.

Pese a que en sí misma la cifra global de hacinamiento es sumamente preocupante, la Defensoría ha advertido que este porcentaje encierra realidades contrarias a cualquier concepto de dignidad humana. Así, por ejemplo, en los centros de reclusión de la regional norte del Inpec, que agrupa los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, César, La Guajira, Sucre y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el hacinamiento carcelario alcanza el 90%.

Más grave aún, en esta zona del país se ubican los tres centros de reclusión más hacinados del país; a saber: (i) el EPMSC Riohacha 456%, (ii) EPMSC ERE Valledupar 400% y (iii) EPMSC Santa Marta 386%. Esta situación, lejos de ser coyuntural, se prolongó a lo largo de todo el 2015 y puede constatarse, cuando menos, desde principios de 2014. En otras palabras, los internos reclusos en estas cárceles “megahacinadas” llevan años soportando condiciones de reclusión que constituyen auténticos tratos crueles, inhumanos y degradantes y su situación en nada mejoró durante el año 2015. Por el contrario, empeoró de forma sostenida.

Así, por ejemplo, el establecimiento de reclusión de la ciudad de Valledupar –cárcel judicial– registró durante el 2015 un incremento de su población del 25.1%, pese a que desde el inicio del año 2015 hacía parte de los 10 centros de reclusión más hacinados del país. Del mismo modo, la cárcel de Riohacha registra un hacinamiento de 456%, erigiéndose como la más hacinada del país, pese a lo cual durante 2015 su población se incrementó en un 5.2%.



En conclusión, durante el año pasado se agudizó la problemática del hacinamiento carcelario, alcanzándose niveles de sobreocupación absolutamente intolerables en un número muy considerable de cárceles y penitenciarías del país, sin que se advierta ninguna solución a corto o mediano plazo para atender esta situación que, valga reiterar, compromete de forma grave la vida e integridad personal de la población privada de la libertad.

1.2. Deficiente e insuficiente atención en salud

Al igual que en 2014, durante 2015 la Defensoría del Pueblo constató y denunció una desmejora sustancial de la atención en salud brindada a la población privada de la libertad, tanto en términos de cobertura como de calidad. Pese a que en el aparte misional del presente informe se indicarán los hallazgos concretos advertidos por la Defensoría y las acciones emprendidas por esta agencia del ministerio público para garantizar el derecho a la salud de los reclusos, conviene presentar un panorama general de la situación como componente principal de la problemática carcelaria.

Este panorama abordará tres puntos fundamentales; a saber: (i) el modelo de atención en salud implementado por Caprecom ESP, ahora en liquidación, para garantizar la atención médica de los reclusos; (ii) las deficiencias advertidas en dicho modelo y cómo afectan la calidad y cobertura de los servicios; y (iii) la implementación del nuevo modelo de atención en salud de la población privada de la libertad y las dificultades que afronta su implementación.

1.2.1. El modelo de atención en salud de la PPL desarrollado por Caprecom EPS

En lo que hace al primero de los temas planteados, recuérdese que Caprecom EPS asumió la atención de los reclusos a partir de la suscripción del contrato 092 de 2011, firmado entre el Inpec y dicha institución. Posteriormente, a Caprecom EPS se le asignó de forma más o menos indefinida esta responsabilidad con la expedición del Decreto 2496 de 2012, que en su artículo 13 previó: "La entidad promotora de salud que se encuentre garantizando la afiliación y prestación de servicios de salud

a la población reclusa –esto es, Carepcom– no cesará en su responsabilidad hasta tanto se culmine el procedimiento de afiliación y traslado aquí dispuesto”.

En vista que el plan de afiliación previsto en el mencionado decreto jamás se ejecutó, la Ley 1709 de 2015 dispuso la creación del Fondo Nacional de Salud de la Población Privada de la Libertad, con lo que se sentaron las bases de un nuevo modelo de atención en salud para la población privada de la libertad (PPL), en el cual a través de un fondo fiduciario se garantizaría la totalidad de los servicios requeridos por la población carcelaria. Sin embargo, las disposiciones pertinentes de la Ley 1709 no fueron desarrolladas reglamentariamente sino hasta la expedición del Decreto 2519 de 28 de diciembre de 2015, de modo que durante todo 2015 la atención en salud de la PPL estuvo a cargo de Caprecom EPS.

A efectos de prestar los servicios requeridos por la PPL, Caprecom EPS suscribió en agosto de 2014 el contrato No. CN01 0104 de fecha 1º de agosto de dicho año, con la Unión Temporal UBA INPEC. El referido contrato fue adjudicado por un valor de veintiún mil ochocientos cincuenta y cinco millones ciento diecinueve mil novecientos dos pesos mcte. (\$21.855.119.902), pactándose un término de duración de cinco meses contados a partir del 1º de agosto hasta el 31 de diciembre de 2014; posteriormente, se adicionó y prorrogó en cinco (5) oportunidades hasta finales de 2015. En total los contratos suscritos con la referida unión temporal sumaron más de cincuenta y dos mil millones de pesos (\$52.000.000.000).

Los referidos contratos comprendían la atención de la PPL, ubicada en los 31 establecimientos de reclusión que registraban los mayores índices de ocupación y comprendía más del 70% de la PPL. Dentro de las principales obligaciones contractuales pactadas para garantizar la prestación del servicio de salud a las personas privadas de la libertad, se encontraban: (i) garantizar las prestaciones en salud con calidad, en forma oportuna y continua; (ii) garantizar accesibilidad y oportunidad en la realización de paraclínicos con laboratorios certificados para el reporte de los resultados; (iii) suministrar de manera oportuna, pertinente y continua los servicios y medicamentos contratados incluidos en el plan obligatorio de salud para la atención ambulatoria; (iv) contar con tres unidades móviles terrestres para la realización de procedimientos ambulatorios; (v) disponer y garantizar una plataforma tecnológica que incluya software y hardware que permita contar con una base de datos actualizada y



en tiempo real de las atenciones en salud efectivamente prestadas a la población de los respectivos establecimientos penitenciarios y carcelarios, entre otras.

1.2.2: El estado de la atención en salud de la PPL bajo la responsabilidad de Caprecom EPS

Infortunadamente, desde que la prestación de los servicios de salud fue adjudicada a la mencionada unión temporal, la Defensoría constató una reducción sustancial de la atención prestada a los reclusos, tanto en términos de cobertura como de calidad. Lo anterior no constituye una afirmación caprichosa de este ente de control; por el contrario, distintos jueces de tutela declararon probados los hallazgos de la Defensoría y tutelaron el derecho a la salud de los reclusos en los departamentos de Antioquia, Magdalena, Meta y Norte de Santander; regiones atendidas en su mayor parte por el referido prestador privado.

Más exactamente, la Defensoría constató y denunció, a través de la resolución defensorial 066 de 2015 y mediante múltiples oficios dirigidos a las autoridades carcelarias, a la Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría General de la República, que en buena parte del país no se estaba ejecutando el contrato de prestación de servicios de salud de forma adecuada. Por el contrario, obligaciones esenciales como la práctica de procedimientos ambulatorios a través de unidades quirúrgicas móviles o la sistematización de las historias clínicas sencillamente nunca se ejecutaron. Adicionalmente, son cientos de los informes de los internos y del propio personal del Inpec acerca de la ausencia de suficiente personal médico, la tardanza excesiva en el suministro de medicamentos y el enorme represamiento en la práctica de procedimientos especializados.

De igual modo, la Defensoría ha advertido que no existe certeza acerca del real estado de salud de la PPL. Esto es así en razón a que los exámenes médicos de ingreso –cuya práctica ordena la ley y los reglamentos– raramente se llevan a cabo, además no existe un contacto directo entre la PPL y el personal médico asistencial llamado a prestar la atención que requiere.

Con respecto a este punto, la Defensoría advirtió en un número considerable de centros de reclusión que son los propios reclusos, a través de la figura de los “moni-

tores de salud”, quienes determinan cuáles internos acceden a los servicios de salud; lo que conduce a que no siempre los casos prioritarios sean atendidos, así como a que se presenten casos de corrupción. Esta situación ha sido constatada en diversos fallos de tutela proferidos en respuesta a acciones incoadas por la Defensoría, providencias en las que se ordena a las autoridades carcelarias valorar individualmente a cada recluso a efectos de determinar su real estado de salud y el tratamiento que amerita.

Por otra parte, cabe destacar que la situación no es mucho mejor en tratándose de aquellos reclusos que hacen parte del régimen contributivo de seguridad social, cuya atención en salud es prestada por la EPS del régimen contributivo a la que se encuentran afiliados. En especial, la Defensoría ha advertido que las EPS no cuentan programas especiales para atender a la PPL y se niegan a prestar atención a los internos en el lugar de reclusión. Esta situación conduce a que la garantía de la atención en salud de la PPL del régimen contributivo esté sujeta a la disponibilidad de su traslado a las instituciones prestadoras de servicios de salud, lo que resulta sumamente dispendioso en razón a la escasez de medios humanos y técnicos que aquejan al Inpec.

En conclusión, el derecho a la salud de la PPL se encuentra gravemente comprometido en todos cada uno de los 137 establecimientos de reclusión del orden nacional que operan en el país, situación que en buena medida obedece a la falta de control efectivo de Caprecom EPS sobre sus contratistas y a la tardanza en la implementación del modelo de atención en salud diferencial previsto en la Ley 1709 de 2014.

1.2.3. Implementación del nuevo modelo de atención en salud para la PPL y dificultades advertidas en su puesta en marcha

La Ley 1709 de 2014, que modificó el Código Penitenciario y Carcelario –Ley 65 de 1993– creó el Fondo Nacional de Salud de la Población Privada de la Libertad como una subcuenta especial de la Nación, cuya administración fue confiada a una entidad fiduciaria. El fondo tiene por principal objetivo la contratación de prestadores de servicios de salud, públicos, privados o mixtos, para la atención intramural y extramural de la PPL. Una vez finalice la implementación de este modelo de atención en



salud² todos los servicios médicos de toda la PPL serán prestados por contratistas seleccionados por el Fondo; independientemente de que en el pasado los reclusos pertenecieran al régimen subsidiado o contributivo de seguridad social.

Cabe destacar que la población privada de la libertad, para efectos del modelo de atención descrito, comprende: (i) a las personas internas en los establecimientos de reclusión a cargo del Inpec; (ii) a quienes estén en prisión domiciliaria, detención en lugar en residencia o bajo un sistema de vigilancia electrónica a cargo del Inpec; y (iii) a los niños menores de tres años que convivan con sus madres en los establecimientos de reclusión. Como puede advertirse, se echa de menos cualquier referencia a las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, esto es, URIS y estaciones de policía.

Al respecto, conviene subrayar que mediante fallo de tutela proferido por la honorable Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá³, confirmado en segunda instancia por el Consejo Superior de la Judicatura, se dispuso que la atención en salud de estas personas debía ser asumida por Caprecom EPS, independientemente que físicamente no se hallaran reclusas en un centro penitenciario administrado por el Inpec. En este momento la Delegada de Política Criminal valora la posibilidad de ejercer la acción de inconstitucionalidad ante el contencioso administrativo para suplir esta omisión; lo que no es óbice para que se invoque el mencionado precedente con miras a garantizar la atención en salud de los detenidos en URIS y estaciones de policía.

El contrato de administración fiduciaria para el manejo del fondo ya se perfeccionó y en la actualidad el fondo es administrado por un consorcio conformado por Fiduprevisora S. A. y Fiduagraría S. A.

- 2 Conforme lo dispone el artículo 2.2.1.11.8.1. del Decreto 2245 de 2015, la implementación total del nuevo modelo deberá adelantar en un tiempo no mayor a ocho (8) meses contados a partir del 1° de diciembre de 2015. Es decir, a 1° de agosto de 2016 debe haberse implementado en su totalidad el modelo.
- 3 Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Rad. 2015-2718, 15 de julio de 2015. En relación con la atención en salud de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, señala la referida sentencia en el numeral 2.2. de la parte resolutive: "Caprecom EPS y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), en asocio con la Secretaría Distrital de Salud, coordinarán la prestación del servicio de salud con calidad, eficiencia y oportunidad a las personas que cobijadas con medidas de aseguramiento de detención preventiva o incluso condenadas a la fecha se encuentran detenidas en URI y/o estaciones de policía de la capital.

Ahora bien, en lo que hace al modelo de transición previsto para asegurar la atención en salud hasta tanto el fondo asuma por completo esta responsabilidad, el Decreto 2519 de 2015, por el cual se ordenó la supresión y liquidación de Caprecom EPS, dispuso en su artículo 4º que la entidad no puede ejecutar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social; sin embargo, simultáneamente previó que “deberá continuar con la prestación de servicios de salud a la población reclusa del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad hasta que esta actividad sea asumida por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)”. Por su parte, el Decreto 2245 de 2015, por el cual se reglamenta el modelo de atención en salud al que se viene haciendo mención, preceptuó que hasta tanto se produzca el proceso de implementación gradual los servicios de salud “podrán continuar pres-tándose por la entidad que viene asumiendo dicha actividad”, esto es, por Caprecom EPS ahora en liquidación.

Con base en las referidas disposiciones, el 30 de diciembre de 2015 se suscribió el contrato 59940-001-2015 entre El Patrimonio Autónomo PAP Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 y Fiduciaria La Previsora S. A. como liquidadora de Caprecom, por valor de \$39.450.030.000 millones de pesos con un término de tres (3) meses⁴, cuyo objeto consiste en garantizar la contratación de: “a) los profesionales de la salud necesarios y suficientes para la atención en salud; b) personal administrativo necesario para brindar el apoyo respectivo a éstas actividades en salud; y c) los servicios complementarios requeridos para la prestación integral de servicios de salud a dicha población”. En resumidos términos, todos los servicios de la PPL deberán ser suministrados por Caprecom EPS en liquidación, a través de sus contratistas, al total de la población privada de la libertad a cargo del Inpec.

No obstante lo señalado, la Defensoría ha constatado que Caprecom EPS, en liquidación, carece de la capacidad administrativa y reputacional para garantizar la atención en salud de la PPL; incluso por el breve período previsto en el contrato antes mencionado. Al respecto, conviene destacar que la Defensoría alertó a las autoridades competentes desde diciembre de 2015, que la liquidación de Caprecom EPS hacía a la entidad inidónea para garantizar los servicios médicos requeridos por la

4 Prorrogable hasta por el mismo término, esto es, 3 meses más, conforme lo establece la cláusula 3ª del mencionado contrato.



PPL; pese a lo cual se nos aseguró que estaban tomadas las medidas para asegurar la continuidad del servicio a partir del 1° de enero de 2016.

Contrario a lo señalado, la Defensoría advirtió en enero una significativa disminución y, en algunos casos, la suspensión, de la atención en salud suministrada a la PPL tras el inicio del proceso de liquidación de Caprecom EPS; lo anterior por la potísima razón que muy pocas IPS y profesionales de la salud están interesados en contratar con una institución en liquidación, lastrada por una larga historia de morosidad en los pagos de los servicios que contrata.

En conclusión, resulta imperioso para efecto de garantizar el derecho fundamental a la salud de los reclusos que, a la mayor brevedad, se ponga en funcionamiento el modelo previsto en la Ley 1709 y desarrollado por el Decreto 2519 de 2015, en especial, no se advierte ninguna razón válida para que Caprecom EPS, en liquidación, continúe contratando los servicios que requiere la PPL; labor que bien podría adelantar directamente el Fondo de Atención en Salud de la Población Privada de la Libertad.

1.3. Deficiente atención recibida por los reclusos con enfermedades mentales graves

Si bien esta problemática se enmarca en el contexto de las dificultades que afronta la atención en salud de los reclusos, su gravedad amerita un acápite independientemente en el presente informe. Conforme lo preceptúa el Código Penitenciario y Carcelario, modificado por la Ley 1709 de 2014, los reclusos que padecen enfermedades mentales graves, independientemente de si se trata de inimputables o de internos que sufren de un trastorno mental sobreviniente a su condena, deben hallarse reclusos en establecimientos con vocación médico-asistencial, y si bien la vigilancia de tales centros corresponde al Inpec, la atención a estos reclusos debe ser coordinada por la Uspec y el Ministerio de Salud. Infortunadamente a la fecha no existe ningún centro de reclusión de estas características ni se prevé su construcción a corto o mediano plazo; tanto es esto así que en el documento Conpes 3828, referente a la política penitenciaria y carcelaria en Colombia, no se hace ninguna referencia a la atención diferencial que debe recibir la PPL con enfermedades mentales graves.

No obstante a lo señalado en la norma, lo que la Defensoría del Pueblo ha advertido y denunciado, a través de distintas comunicaciones e informes, es que los reclusos que sufren de enfermedades mentales graves se vean expuestos a condiciones de reclusión incluso más precarias que las que debe padecer la generalidad de la población carcelaria. Así, por ejemplo, en no pocos casos son reclusos por períodos prolongados en las áreas de aislamiento de los centros de reclusión, esto es, la llamadas Unidades de Tratamiento Especializado; locaciones que carecen de condiciones para garantizar la integridad de los reclusos con algún tipo de patología psiquiátrica.

Adicionalmente, la mayoría de estos internos reciben una atención en salud inadecuada e insuficiente, lo que se traduce en una escasa esperanza de recuperación y, por el contrario, propicia que su condición se agrave. Prueba de lo anterior es que la Defensoría constató que el tiempo promedio de atención de estos internos en consulta psiquiátrica promediaba apenas los 8 minutos, así como que la periodicidad con que se presta la atención psiquiátrica depende del tipo de establecimiento de reclusión y no de la gravedad del paciente; estos hallazgos se exponen con mayor detalle en el componente de gestión del presente informe.

1.4. Construcción y adecuación de nuevos cupos carcelarios

La Defensoría del Pueblo ha sostenido en todos los escenarios que la problemática carcelaria no se reduce a la insuficiencia de cupos en las cárceles y penitenciarias del país; por el contrario, debe aceptarse que las órdenes dadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-153 de 1998, mediante la que se declaró por primera vez el estado de cosas inconstitucional los centros de reclusión del país se tradujeron en un aumento considerable de la capacidad del sistema penitenciario del país; cosa distinta es que las nuevas construcciones reúnan las condiciones necesarias para albergar a los reclusos dignamente.

No obstante, la Defensoría también ha señalado que resulta necesario emprender urgentemente un plan a gran escala para la construcción de nuevos cupos carcelarios, así como para dotar a los ya existentes de la infraestructura que garantice la seguridad e integridad de los internos y permita el desarrollo de programas de resocialización que garanticen la reinserción de los reclusos a la comunidad.



Infortunadamente, la Defensoría pudo constatar que del total de cupos proyectados para ser entregados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) en 2015, esto es, 7.088, apenas se entregaron 1.709, lo que supone un cumplimiento de apenas el 43.1%. Resulta sencillo advertir que el porcentaje de ejecución señalado es absolutamente insuficiente para superar, o siquiera paliar, una crisis como la que afronta el sistema penitenciario nacional.

Más grave aún, la mayor parte de los cupos entregados no están acompañados de la construcción de zonas de esparcimiento ni de locaciones para desarrollar actividades tendientes a la resocialización de los reclusos.

1.5. Desarrollos legislativos y jurisprudenciales con incidencia en la crisis carcelaria

En el plano normativo debe resaltarse la expedición de la Ley 1760 de 2015, promovida por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la cual tiene por finalidad racionalizar el ejercicio de la medida de aseguramiento de detención preventiva. La mencionada ley incorpora las siguientes novedades al régimen de enjuiciamiento penal colombiano:

- Se fija un término máximo de duración de la detención preventiva, la cual no podrá prolongarse por más de un (1) año. Solo se admite la posibilidad de prórroga, hasta por un máximo de dos (2) años, cuando así se solicite por el fiscal o por el apoderado de víctimas, y en el proceso sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011.

Vencido el término máximo de detención preventiva, esta se sustituirá por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad.

- Amplía sustancialmente el régimen de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, que en la actualidad estaban reservadas para delitos de menor entidad. Es más, se establece que la detención preventiva solo procederá en aquellos eventos en que “se pruebe” que las medidas no privativas carecen de idoneidad para la consecución de las finalidades previstas en la ley. En otras

palabras, la iniciativa legislativa extiende la aplicación de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad a toda clase de delitos sin restricción; régimen similar al de la redacción original de la Ley 906.

- Reafirma que el decreto de la medida de aseguramiento debe obedecer a la prognosis de la conducta futura del procesado, análisis en el que no es suficiente la valoración de la gravedad del delito que se investiga.
- Se precisan las causales de libertad provisional por vencimiento de términos. En particular, se establece que la libertad del procesado procederá: “4. Cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294; 5. Cuando transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio; y 6. Cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

Los términos señalados se prolongarán en otro tanto cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean tres (3) o más los imputados o acusados, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de que trata la Ley 1474 de 2011.

Debe reconocerse que la norma analizada constituye la primera iniciativa legislativa en 10 años que tiene por propósito racionalizar del ejercicio del poder punitivo del Estado. En particular, el proyecto tiende a restablecer el régimen garantista de privación de la libertad que consagraba el texto original de la Ley 906 de 2004, el cual prácticamente desapareció a consecuencia de las continuas reformas legislativas sufridas por el estatuto procesal –en particular a raíz de la Ley 1453–.

El gran logro del proyecto, más que la consagración de un término máximo de la detención preventiva, es ampliar el régimen de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, de modo que las mismas resulten aplicables frente a todo tipo de delitos. En particular, el proyecto acierta al exigir que se descarte la idoneidad de dichas medidas antes de poder decretar la detención domiciliaria o en estableci-



miento de reclusión; restricciones de la libertad cuya necesidad debe ser "probada" en la actuación y no meramente supuesta.

No obstante, debe criticarse que se haya diferido la aplicación del término máximo de la detención preventiva por un año; medida adoptada bajo el débil pretexto que debe darse a los operadores jurídicos la oportunidad de culminar las actuaciones ya iniciadas. Al respecto, baste con destacar que la norma referida establece que vencido el término máximo de detención preventiva, esta se sustituirá por una medida de aseguramiento no privativa de la libertad; con ello se garantiza que se continuarán tutelando las finalidades de la medida de aseguramiento.

En lo que hace a la jurisprudencia constitucional, resulta imperativo destacar la expedición de la Sentencia T-388 de 2013, publicada en marzo de 2015, mediante la cual se declara por segunda ocasión el estado de cosas inconstitucionales en las cárceles y penitenciarias del país; subrayese que se trata de la única problemática social que ha motivado en dos ocasiones tal pronunciamiento por parte del tribunal constitucional.

La Sentencia T-388 de 2013 identifica la problemática carcelaria como el resultado de desfases en las tres etapas o fases de la criminalización, esto es, tanto en la producción legislativa, como en desarrollo del enjuiciamiento penal y, finalmente, en el tratamiento penitenciario. Frente a cada una de estas fases se imparten órdenes tendientes a superar la problemática; lo que sin duda constituye un acierto frente a la Sentencia T-153 de 1998.

Así en materia de política penal, se exhorta al Gobierno nacional y al Consejo Superior de Política Criminal a realizar un diagnóstico de la coherencia, la razonabilidad, la proporcionalidad y la sostenibilidad de la política criminal, y a adoptar medidas para el uso eficaz y eficiente del poder punitivo del Estado. Asimismo, se ordenó buscar medidas alternativas a la intervención penal; lo cual, valga destacarlo, ya había recomendado la comisión asesora en materia de política criminal desde el año 2012.

Respecto al elemento de investigación y juzgamiento, se ordenó tomar medidas que garanticen el acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad. Frente a este punto, el Alto Tribunal Constitucional anotó que dada "la incapacidad material para atender las demandas de bienes y servicios que requiere la población carcelaria, hay

una mayor probabilidad de que ocurran errores judiciales que impliquen privar de la libertad a personas inocentes”. Sobre el particular, además de las medidas que deberá adoptar el Gobierno nacional, la Corte estableció que deben realizarse brigadas jurídicas en los seis establecimientos que tratan las acciones de tutela objeto de revisión.

En lo que respecta a la Política Penitenciaria y Carcelaria, la Corte Constitucional resolvió adoptar medidas específicas respecto a los seis (6) establecimientos objeto de revisión. Órdenes que debían cumplirse dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo; encaminadas a garantizar de manera inmediata la alimentación, condiciones sanitarias, salud, trabajo, estudio y condiciones respetuosas de un mínimo vital de dignidad. Asimismo adoptó órdenes a mediano y largo plazo para superar los problemas estructurales que, en caso de no haber sido implementadas en el término de tres (3) años, tiene como consecuencia el cierre de los establecimientos.

Respecto a toda la población penitenciaria y carcelaria, se ordenó que de manera inmediata se le garanticen el contenido mínimo de los derechos que no se ven suspendidos ni limitados como resultado de la privación de la libertad; igualmente, se señaló que el Gobierno nacional debe evaluar el eventual cierre de aquellos establecimientos que amenazan grave e inminentemente la dignidad humana, cuando no sea posible reparar o evitar la situación.

Por otra parte, la Corte Constitucional estableció como medida para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad la llamada “regla de equilibrio y de equilibrio decreciente”, mecanismo mediante el que se pretende reducir el hacinamiento y evitar volver a condiciones como las actuales.

Adicionalmente, se ordenó al Gobierno nacional adoptar una política pública en materia penitenciaria y carcelaria, con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, esto es: (i) la existencia de un plan; (ii) publicidad del plan; (iii) que se establezcan los tiempos de progreso; (iv) que garantice el goce efectivo de los derechos; (v) progresividad sostenible del plan; (vi) sin discriminación, y (vii) de construcción participativa. Sin embargo, la política pública no solamente debe estar encaminada a la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad, sino que debe



estar orientada a la prevención del delito y a la garantía del tratamiento penitenciario y carcelario.

Con el objeto de que la política pública garantice el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad, el plan debe estar acompañado del diseño de parámetros de cumplimiento de estructura, proceso y resultado. Los de estructura sirven para medir los instrumentos formales; los de proceso reflejan la relación entre los instrumentos formales y la consecución de resultados, y, finalmente, los de resultado deben evidenciar los logros en el goce efectivo de derechos.

En materia de infraestructura, pese a que la Corte Constitucional sostiene que el problema no es únicamente de hacinamiento, ni que se resuelve con la construcción de más cárceles, sí reconoce que los cupos penitenciarios y carcelarios actuales son insuficientes frente al número de personas privadas de la libertad, y que algunos de los establecimientos de reclusión requieren ser reemplazados por las precarias condiciones en las que se encuentran.

En conclusión, en la Sentencia T-388, la Corte emprendió un análisis global de la problemática penitenciaria y pretendió abordarla en sus distintas fases, cosa distinta es que puedan plantearse reparos a la factibilidad y efectividad de algunas de las medidas señaladas por esta corporación.

Proyecto	Apropiación	Ejecución	
		Pesos	%
Fortalecimiento del respeto, protección y garantía de los DESC para grupos y sujetos de especial protección nacional.	428.190.000	378.277.016	88,34
Divulgación y promoción de los derechos humanos en las defensorías a nivel nacional	1.700.000.000	1.533.456.849	90,20
Fortalecimiento para la promoción y seguimiento al cumplimiento de los derechos de las mujeres a nivel nacional.	244.773.220	209.698.055	85,67
Implementación del modelo organizacional para la cualificación integral del talento humano a nivel nacional.	489.360.000	488.875.204	99,90
Implementación de la estrategia de atención defensorial descentralizada a la población rural en Colombia.	600.000.000	583.452.789	97,24
Fortalecimiento de la capacidad técnica de defensa de los operadores, nacional	900.000.000	822.043.148	91,34
Implementación sistema de gestión documental de la Defensoría del Pueblo capitales de departamento y seccionales a nivel nacional.	428.190.000	0	0,00
Fortalecimiento de la gestión de la Defensoría del Pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado a nivel nacional	3.950.000.000	3.920.276.088	99,25
Asesoría, orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno nacional	3.950.000.000	3.890.330.016	98,49
Implementación del programa de acompañamiento, asesoría a las víctimas de grupos étnicos y seguimiento en el marco de los decretos especiales con fuerza de ley.	800.000.000	756.321.914	94,54



Proyecto	Apropiación	Ejecución	
		Pesos	%
Consolidación del sistema de alertas tempranas para la prevención de violaciones de DD. HH. y DIH a nivel nacional.	2.200.000.000	2.139.142.785	97,23
Totales	36.900.873.220	34.733.772.934	94,13

1.8.5. Sistema de Gestión de la Calidad

El compromiso de la Alta Dirección, la Oficina de Planeación, el Equipo Operativo MECI - Calidad y la participación de los servidores públicos, permitieron alcanzar el ciento por ciento del cumplimiento documental exigido por la Norma Técnica de Gestión de la Calidad - NTCGP-1000, según se evidenció en la auditoría de calidad realizada entre mayo y julio de 2015, esta auditoría formuló un plan de mejoramiento orientado al desarrollo de acciones de mejora continua que permitirán el inicio del proceso de certificación del Sistema de Gestión de la Calidad en la Defensoría del Pueblo.

1.8.6. Políticas transversales

1.8.6.1. Gobierno en Línea

La entidad realizó la caracterización de usuarios para conocer de manera detallada sus necesidades; además con el fin de automatizar y prestar trámites y servicios en línea, gestionó la inscripción de los trámites en el SUIT.

En cumplimiento de la Ley de Transparencia la entidad publicó, en la página web institucional, toda la información de carácter público; también identificó los datos de mayor impacto en los usuarios, susceptibles de publicación en datos abiertos y se gestionó su inscripción en el portal correspondiente.

La entidad diseñó el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y la Política de Seguridad de la Información (Petic). El Plan de acción propuesto para la implementación de Gobierno en Línea - 2015 se cumplió ciento por ciento.

1.8.6.2. Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano

En cumplimiento del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano se actualizó la metodología para la administración del riesgo, de acuerdo con la definida por el DAFP; posteriormente, se renovaron los mapas de riesgos de gestión y de corrupción. Asimismo se realizó seguimiento a los riesgos identificados, de acuerdo con los cortes establecidos en la estrategia para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, de manera permanente.

Es importante destacar que con el fin de fortalecer el principio de transparencia en la entidad, adicional a la rendición de cuentas sobre asuntos misionales liderada por el señor Defensor del Pueblo y la de asuntos administrativos liderada por el Secretario General, se llevaron a cabo, por primera vez, en las 36 Defensorías Regionales, audiencias de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre asuntos misionales.

En este sentido, se adoptó el proceso de evaluación a grupos de interés, por medio del cual se implementó el Sistema Integrado de PQRSDF, el cual permite hacer gestión, seguimiento y control a estas; además se realizaron capacitaciones a los servidores públicos sobre atención al ciudadano con el objetivo de fortalecer sus aptitudes.

Con el fin de mejorar la accesibilidad a los trámites y servicios de la entidad, se participó en las Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano.

Segunda parte del Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República
e Informe de Seguimiento a las Recomendaciones de la Resolución Defensorial
No. 065 de 2015 en medio virtual. (Consultar CD)



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

Carrera 9a No. 16-21
Tel. 57+1 314 4000
57+1 314 7300
Bogotá D.C., Colombia

www.defensoria.gov.co

La **paz** se construye
cada día

Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Segunda Parte

Inicio



XXIII

Contenido segunda parte

Presentación.....	9
A. Informes Generales de Situación de Derechos Humanos.....	17
A.1. Gestión del grupo de recepción y análisis nacional 2015.....	17
A.2. Gestión de la Delegada de prevención de riesgos de violaciones a los Derechos Humanos y DIH	49
A.3. Principales actuaciones ante el Congreso de la República y en ejercicio del litigio constitucional.....	101
B. Informes de Ley	145
B.1. Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad	145
C. Informes Especiales	187
C.1. Defensoría Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	187
C.2. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada.....	211
C.3. Defensoría Delegada para la Orientación y Asesoría de las Víctimas del Conflicto Armado Interno	231
C.4. Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor.....	257
C.5. Defensoría Delegada para los Indígenas y las Minorías Étnicas.....	277
C.6. Defensoría Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente	317
C.7. Defensoría Delegada para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad....	337
C.8. Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género	355
C.9. Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y Tierras	373
D. EL ACCESO A LA JUSTICIA.....	417



D.1. Dirección Nacional de Defensoría Pública 417

D.2. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales..... 453

E. CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE DERECHOS HUMANOS 481

E.1. Dirección Nacional de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos (DNPD)..... 481

F. Informe de Seguimiento Guajira 531

F.1. Informe de Seguimiento a las Recomendaciones de la Resolución Defensorial No. 065 de 2015 531



B. Informes de Ley

B.1. Derechos humanos de las personas privadas de la libertad

En vista de la gravísima crisis del sistema penitenciario y carcelario de Colombia, la Defensoría del Pueblo no se limitó a la tarea de verificar las condiciones de reclusión y presentar los informes correspondientes a las autoridades competentes, sino que, además, desarrolló acciones positivas tendientes a garantizar los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

Dichas acciones buscaron visibilizar y corregir aspectos puntuales y espacialmente graves de la problemática carcelaria, tales como la práctica generalizada de la tortura y otros tratos crueles en algunos centros de reclusión, así como la precariedad de la atención recibida por los internos que sufren de enfermedades mentales graves.

De igual modo, la Defensoría adelantó un seguimiento muy estricto al desarrollo de los planes del Gobierno nacional para superar el estado de cosas inconstitucional que impera en las cárceles del país, encontrando escasos avances en la construcción y habilitación de nuevos cupos; además, los pocos cupos entregados en el año 2015 no responden a las exigencias previstas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ni supusieron la adecuación de áreas idóneas para desarrollar programas de resocialización.

Cabe destacar la acción de la Defensoría del Pueblo frente a una de las más graves problemáticas del sistema penitenciario de Colombia, a saber: la muy deficiente atención en salud que recibe la mayor parte de la población privada de la libertad.





Frente a esta irregularidad, la Defensoría del Pueblo promovió múltiples acciones de tutela dirigidas a garantizar los derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la integridad personal de todos los reclusos de distintos establecimientos de reclusión. En todos los casos los jueces de tutela concedieron los amparos constitucionales rogados, al constatar la veracidad de los hallazgos de la Defensoría y advertir que se hacía necesaria una intervención estatal urgente e inmediata para salvaguardar la vida de los internos.

De igual modo, conviene destacar que durante el 2015 la Defensoría continuó con la verificación de la situación de los derechos humanos en aquellas regiones que recibieron especial atención defensorial en el año 2014, esto es, los departamentos de Chocó y Guajira.

Particularmente en lo que hace referencia a la garantía de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en el departamento de Chocó, la Defensoría adelantó visitas a los centros de reclusión de Quibdó e Istmina con el propósito de verificar el grado de cumplimiento a lo exhortado por el señor Defensor en la Resolución Defensorial No. 064 de 2014, advirtiendo un escaso grado de atención a las recomendaciones de la Defensoría. Esta situación motivó la expedición de un informe complementario a la Resolución 064, en el que se advierten nuevos hallazgos que comprometen los derechos fundamentales de los reclusos, y se formulan nuevos exhortos a las autoridades carcelarias y territoriales.

Finalmente, conviene indicar que la acción de la Defensoría en materia de política criminal y penitenciaria no se limitó a las acciones antes enunciadas, también se adelantaron estudios relacionados con la incidencia de determinadas iniciativas legislativas en materia penal, los cuales fueron presentados en el marco del Consejo Superior de Política Criminal.

En especial, resulta necesario destacar el estudio adelantado por la Delegada de Política Criminal y Penitenciaria, en desarrollo de lo preceptuado por la Ley 1719 de 2014, en el que se analiza la coherencia de la reglamentación interna de las FF. MM. con los postulados de la mencionada ley, que pretende erradicar los casos de violencia sexual contra la mujer en el marco del conflicto armado.



A continuación se procederá a desarrollar detenidamente las acciones desarrolladas por la Defensoría en estas materias.

1.1. Acción defensorial para la erradicación de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes en el Epamcas de Valledupar

La Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, en cumplimiento de su deber constitucional y legal, así como atendiendo a las sentencias de la H. Corte Constitucional T-282 de 2014 y T-388 de 2013, en la que se profirieron órdenes frente al Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad de Valledupar, de manera periódica durante el año 2015 realizó visitas de seguimiento al establecimiento, así como intervenciones para la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad; en particular frente a hechos constitutivos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

La H. Corte Constitucional notificó la sentencia T-388 de 2013 el 17 de marzo de 2015, providencia mediante la que se declaró un nuevo estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, estableciendo que la Defensoría del Pueblo debe adelantar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes establecidas. A resuelve octavo de la mencionada providencia, la Corte decidió revocar las sentencias del Juzgado 3º Penal del Circuito de Valledupar y de la Sala Penal del Tribunal Superior de Valledupar, que negaron la acción de tutela y, en su lugar, amparar los derechos a la dignidad humana, al agua, a la integridad personal, a la salud y a un ambiente sano de los 71 accionantes y de las demás personas reclusas en la cárcel de máxima seguridad de la ciudad de Valledupar, disponiendo una serie de medidas específicas para tutelar los derechos de las personas privadas de la libertad en el establecimiento.

Vencido el término para el cumplimiento de las órdenes específicas que frente al establecimiento debían ser cumplidas en el término de 48 horas y 2 meses, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, durante los días 18 a 21 de mayo de 2015, realizó visita al establecimiento en la que verificó el estado de las órdenes frente a los siguientes asuntos:





- Las condiciones de goce efectivo de acceso al agua, alimentación, higiene, salubridad y manejo de las aguas negras.
- No superar la capacidad máxima de cupos dispuestos.
- No adoptar medidas sancionatorias o castigos que puedan implicar violar el derecho de acceso al agua, a la comida o al descanso, y otros.
- Que los horarios de alimentación y ducha se ajusten a los del común de la sociedad, y se ponga a disposición de los internos agua potable en la cantidad y frecuencia por ellos requerida.
- Que los alimentos que se proporcionen estén en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición.
- Que el sistema sanitario, las tuberías de desagüe, baños y duchas estén en condiciones adecuadas de calidad y cantidad para atender al número de personas reclusas en cada establecimiento; igualmente, deberán entregar a los reclusos una dotación de implementos de aseo mensualmente.
- Que el servicio médico esté disponible de manera continua y cuente con medicinas, equipos y personal idóneos para los requerimientos de la población carcelaria.
- Que los servicios de aseo e higiene de las instalaciones se amplíen y fortalezcan en procura de evitar enfermedades, contagios e infecciones.
- Que se entregue a cada persona, especialmente a quienes no tienen celda para su descanso, una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permita un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito.
- Que se fomente la creación de espacios de trabajo y estudio, así como de actividades lúdicas y recreativas para las personas reclusas en estos establecimientos.



Por otra parte, la Sentencia T-282 de 2014 reconoce la necesidad de adoptar medidas en el establecimiento frente a los actos constitutivos de tortura, tratos crueles,

inhumanos o degradantes. La Defensoría del Pueblo con el objeto de intervenir el establecimiento para la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad frente a actos como los señalados, desde el día 21 de mayo de 2015 ha venido adelantando acciones de seguimiento, intervención y articulación interinstitucional frente a esa problemática.

Al respecto, se implementó un mecanismo de denuncia permanente que se han desarrollado en 5 fases, a saber: a) Diagnóstico; b) Diseño del mecanismo; c) Articulación interinstitucional; d) Implementación del mecanismo; y finalmente, e) Seguimiento.

A continuación se presentan las acciones que se han adelantado en cada una de las fases:

a) Diagnóstico para el mecanismo de denuncia: durante los días 21 y 22 de mayo de 2015 se realizó una visita conjunta al establecimiento, por parte de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, la Defensoría del Pueblo Regional Cesar, la Procuraduría Regional Cesar y el Grupo de Derechos Humanos del Inpec. La actividad estuvo encaminada a realizar un diagnóstico del sistema de denuncia que operaba en la época, los impedimentos para que las personas pudieran denunciar, y conocer cuál era el trámite dado a las denuncias recibidas ante casos presuntamente constitutivos de tortura.

Del resultado de la visita se encontró que existían demoras en el trámite de las denuncias sobre los hechos, lo que daba lugar a que para el momento de realizar la intervención al caso no se encontraran las pruebas y permitía que los internos fueran intimidados para que se retractaran de la denuncia; existía una percepción de que las acciones de los entes de control e investigación eran inocuas dado que no se evidenciaban sanciones; existía hostilidad del personal de custodia y vigilancia del Inpec frente a los funcionarios del establecimiento encargados de las investigaciones; el personal del establecimiento y las personas privadas de la libertad percibían que estaban ahí a manera de castigo; la violencia tanto física como psicológica a los internos persistía; había personas en aislamiento en las celdas por periodos que podían llegar a meses; y se hallaron personas en aislamiento fuera de los patios en lugares en los que quedaban expuestos al sol y sin acceso al agua o sistema sanitario.





b) Diseño del mecanismo de denuncia: de conformidad con los hallazgos encontrados en el establecimiento sobre la violación de los derechos humanos a la población privada de la libertad y las dificultades para que las autoridades competentes conocieran de los hechos, se sostuvo reunión con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Oficina de Derechos Humanos del Inpec, en la que se estableció la implementación de un mecanismo especial de denuncia, el cual se desarrolló pensando en generar múltiples alternativas de denuncia, una intervención permanente de las entidades y la presencia y acompañamiento a las personas privadas de la libertad en el establecimiento.

En lo que respecta a las formas en las que se puede poner en conocimiento los hechos a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación se establecieron cuatro mecanismos diferentes, a saber: a) correos electrónicos; b) líneas telefónicas; c) buzones; y d) visitas permanentes al establecimiento por parte de los representantes de las distintas agencias del Ministerio Público.

c) Articulación interinstitucional: La Defensoría del Pueblo lideró un proceso de vinculación de diferentes entidades estatales para el abordaje integral de casos de tortura, tratos cueles, inhumanos o degradantes en el establecimiento. Dicho proceso se consolidó en reunión celebrada en las instalaciones de la Defensoría del Pueblo Regional Cesar entre funcionarios de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, la Defensoría del Pueblo Regional Cesar, la Procuraduría General de la Nación, la Procuraduría Regional del Cesar, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses Regional Norte y el Inpec, en la que se establecieron diferentes roles de participación de cada entidad para el desarrollo no solo del mecanismo de denuncia sino para el tratamiento de los casos que fueran identificados.

d) Implementación del mecanismo de denuncia: Durante los días 2 y 3 de julio de 2015 se realizó en el establecimiento la implementación del mecanismo de denuncia. El día 2 de julio en horas de la tarde en las instalaciones del establecimiento se presentó por parte de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación a la Dirección del Establecimiento, al Comandante de Vigilancia y al personal de policía judicial del Inpec el mecanismo de denuncia.



Igualmente, las entidades que vienen participando en el mecanismo y el personal del Inpec suscribieron el documento denominado “*acta de compromisos para la lucha contra los tratos crueles e inhumanos en el establecimiento de alta y mediana seguridad y carcelario de alta seguridad de Valledupar*”, en el que la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo se comprometieron a trabajar en la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad y el Inpec a adoptar todas las acciones necesarias para erradicar los tratos crueles e inhumanos del establecimiento.

Con posterioridad a la reunión sostenida con el personal del Inpec, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, adelantó una reunión con los internos representantes de derechos humanos de cada patio, a quienes se les presentó el mecanismo de denuncia, explicándoles la manera cómo pueden poner en conocimiento los hechos que sucedan al interior del establecimiento, el enrutamiento que tendrán esas denuncias y el acompañamiento que adelantará la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Igualmente, se realizó entrega a todos los internos del establecimiento de un documento en el que está contenida toda la información del mecanismo de denuncia y los datos de contacto de las entidades.

El día 3 de julio funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación realizaron una visita por cada patio del establecimiento, verificando la entrega de los folletos con la información, hablando con los internos sobre el mecanismo de denuncia y entregando en cada patio el buzón de denuncias establecido en el mecanismo.

A partir de la implementación del mecanismo, un funcionario de la Defensoría del Pueblo Regional Cesar y un funcionario de la Procuraduría Regional Cesar realizan visita semanal, o cuando se requiera por conocimiento de hechos irregulares al Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad de Valledupar, desarrollando actividades como: recoger las denuncias depositadas en los buzones dispuestos en cada patio; visitar a los internos que han realizado denuncias; recibir las denuncias que los internos quieran realizar durante la visita; hacer seguimiento a las denuncias que se les ha dado trámite; realizar un estudio de las denuncias recibidas para determinar el enrutamiento; constatar los casos que requieran la intervención inmediata para proteger los derechos de las personas privadas de la libertad; comunicar los casos encontrados de forma inmediata al Director





del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses quien dispondrá de un perito experto para desplazarse al establecimiento y valorar los hechos.

e) Seguimiento al mecanismo de denuncia: Dentro de los compromisos del mecanismo de denuncia, se estableció la realización de una reunión mensual por parte de todas las entidades que participan en este para hacer seguimiento conjunto de los hechos que se han venido presentando y de la gestión adelantada por cada entidad. En ese marco desde el día 4 de agosto de 2015, fecha en la que se realizó la primera reunión de seguimiento en el establecimiento, se han venido celebrando reuniones periódicas con la participación de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, la Defensoría del Pueblo Regional Cesar, la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos, la Procuraduría Regional, la Oficina de Derechos Humanos del Inpec, el Cónsul de Derechos Humanos del Inpec en el Establecimiento, el Director Regional del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y las personas privadas de la libertad que son representantes de cada patio en el Comité de Derechos Humanos.

Del seguimiento mensual realizado por parte de las instituciones, se ha encontrado que el mecanismo de denuncia resultó ser un medio eficaz para intervenir en el establecimiento, con el inquebrantable objetivo de lograr visibilizar esta problemática y erradicar los actos de tortura al interior del centro de reclusión.

Los efectos positivos de la implementación del mecanismo no se han limitado a lograr la disminución radical de los actos de tortura, también, se han proyectado efectos colaterales ayudando sustancialmente al mejoramiento de otras problemáticas como lo son: el mejoramiento en la atención en salud; adecuado acceso a las instituciones del Estado, en particular aquellas garantes de los derechos humanos; mejoramiento de la confianza en las instituciones del Estado por parte de las personas privadas de la libertad; etc. Esto se debe a la constante presencia de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, que contribuye a que el engranaje institucional frente a los hechos que ocurren al interior del establecimiento empiece a funcionar adecuadamente. Estos efectos positivos no solo mejoran las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad, sino que tienen un efecto preventivo y disuasorio en los funcionarios del Inpec, con miras a garantizar la no repetición de estos aberrantes hechos y generar una cultura de un inquebrantable respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en el país.



Adicionalmente, el mecanismo ha servido como un escenario de diálogo frente a asuntos diferentes a los actos constitutivos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Al respecto, en la reunión de seguimiento al mecanismo de denuncia sostenida en el establecimiento durante el día 11 de diciembre de 2015, se constató la forma como se desarrolló la garantía de los derechos a las personas privadas de la libertad que adelantaban huelga de hambre por el incumplimiento de la Sentencia T- 282 de 2014, así como se logró mediar el levantamiento de esta.

En lo que respecta al cumplimiento de la Sentencia T-282 de 2014 de la H. Corte Constitucional, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria durante el 2015 ha venido haciendo seguimiento permanente al cumplimiento de las órdenes dadas por la Corte, en particular a la garantía del derecho al agua y las adecuaciones hidráulica para este.

Los hallazgos del seguimiento adelantado han venido siendo presentados de manera periódica al Tribunal Administrativo del Cesar, que es el Juez de instancia y por ende el competente para vigilar y decidir sobre el cumplimiento del fallo, encontrando que aunque se viene realizando un esfuerzo por parte de las entidades obligadas para el cumplimiento del fallo, los términos de ejecución se encuentran vencidos sin que se configure un goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

En conclusión, la práctica de tortura en la cárcel de máxima seguridad de Valledupar, cuando menos en su forma clásica, la cual había sido denunciada como una práctica generalizada en dicho centro de reclusión, es hoy una realidad superada, en buena medida, gracias a la acción y liderazgo de la Defensoría del Pueblo.

1.2. Deficiencias en la atención en salud prestada a los reclusos con enfermedades mentales graves

La Ley 1616 de 2013 es la primera norma en el país que aborda de manera integral el tema de la salud mental, al reconocerla como un derecho fundamental y brindar elementos que permitan garantizar, a través del Sistema General de Seguridad So-





cial en Salud, la promoción de la salud mental, y la prevención y atención de los trastornos mentales.

En relación con las personas privadas de la libertad, la Ley 1616 asigna al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Inpec y a las entidades prestadoras del servicio de salud que han sido contratadas para atender a la población privada de la libertad, la responsabilidad de garantizar el acceso a la promoción de la salud mental, y a la prevención y atención del trastorno mental.

Dicha atención se debe garantizar a todas las personas que se encuentren privadas de la libertad, sea que el trastorno haya sido diagnosticado antes de ingresar a prisión o luego de su ingreso.

Al respecto, conviene tener en consideración que el trastorno mental padecido antes de ingresar a prisión no necesariamente tiene relación con la conducta delictiva, esto es, no toda persona con una enfermedad mental grave es inimputable, pues la inimputabilidad es un concepto de orden jurídico y no psiquiátrico.

Por lo anterior, es factible, aunque no adecuado conforme a la normatividad, que pacientes con trastorno mental ingresen a los establecimientos de reclusión.

Actualmente 121.421 personas se encuentran privadas de la libertad, y de acuerdo a información suministrada por la Dirección de Atención y Tratamiento del Inpec, para el mes de septiembre de 2015 se registraban 2.340 internos diagnosticados con trastorno mental, lo que representa el 1.92% del total de la población. Frente a estas cifras, debe destacarse que el porcentaje de personas privadas de la libertad que hacen parte del programa de salud mental no ha variado significativamente desde el año 2011 (Cuadro 2.1); lo que llama la atención a la Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta que en estos 4 años la población privada de la libertad a cargo del Inpec ha aumentado en 20.938 internos. Lo anterior podría indicar una subvaloración del número de reclusos que padecen de enfermedades mentales graves.

Asimismo, los datos aportados por el Inpec permiten afirmar que si bien la mayoría de las personas privadas de la libertad que han sido diagnosticadas con trastorno mental pertenecen al género masculino, en relación con la población total por sexo



estos trastornos afectan mayormente a la población femenina, como se evidencia en el Cuadro 2.2.

Cuadro 1.2.1. Porcentaje hombres y mujeres con trastorno mental, por año.

Año	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total	Porcentaje con relación a la población total
2013	2133	90,73%	218	9,27%	2351	1,95%
2014	2046	91,46%	191	8,54%	2237	1,96%
2015	2157	92,18%	183	7,82%	2340	1,92%

Fuente: Series históricas Inpec. Subdirección de Atención en Salud Septiembre 2015.

Cuadro 1.2.2. Porcentaje hombres y mujeres con relación a la población total, por año.

Año	Población total hombres	Hombres	Población total mujeres	Mujeres
2013	109.025	1,96	8961	2,43
2014	109.010	1,88	8379	2,28
2015	111.644	1,93	8360	2,19

Fuente: Series históricas Inpec. Subdirección de Atención en Salud, septiembre de 2015.

Estas cifras resultan mínimas si tenemos en cuenta que de acuerdo al Estudio Nacional de Salud Mental (2003), el 40.1% de la población colombiana presentó alguno de los 23 trastornos del manual diagnóstico DSM-IV alguna vez en su vida, 16% lo reportó en los últimos 12 meses y el 7.4% reportó trastornos mentales durante los últimos 30 días. Como puede advertirse, casi la mitad de la población colombiana padece, o ha padecido una enfermedad mental, aun sin enfrentarse a los eventos estresores que implica la privación de la libertad en un establecimiento carcelario o penitenciario. Esto conduce a la Defensoría a concluir, se reitera, que la cifra suministrada por el Inpec podría no compadecerse con la realidad del número de personas con enfermedades mentales graves privadas de la libertad.

En desarrollo del POE de 2015, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria realizó visitas de inspección a 12 establecimientos de los 102 a nivel nacional en los que, de acuerdo al Inpec, se encuentran personas diagnosticadas con trastorno mental.





En cada uno se realizó una entrevista al personal encargado de la IPS que presta la atención psiquiátrica –GIH– y a los funcionarios del Inpec que supervisan dicha atención; se adelantó la revisión de historias clínicas, de los registros de entrega de medicamentos y se inspeccionó el lugar en el que estos son almacenados; lo anterior, con el fin de verificar que lo estipulado en el contrato Caprecom EPS-S- GIH cumpliera con lo establecido por la Ley 1616 de 2013, y se estuviera ejecutando adecuadamente en los establecimientos de reclusión.

Cuadro 1.2.3. Población privada de la libertad con trastornos mentales, en establecimientos de reclusión visitados según sexo.

Establecimiento	Hombres	Mujeres
Epamscas Valledupar	94	0
EPMSC Valledupar	11	3
EPMSC Medellín	92	0
COPED Pedregal	22	19
EPAMS Girón	69	0
EPMSC Bucaramanga	29	0
RM Bucaramanga	0	10
RM Peréira	0	8
EPMSC-RM Pasto	61	5
EPMSC Cali	47 (Unidad de Salud Mental)	12 (patios)
Cojam	18	24
Coiba	88	7

Fuente: GIH en cada establecimiento de reclusión visitado.

De las visitas realizadas a estos 12 establecimientos, se pudo establecer que la incidencia de los trastornos mentales se da de la siguiente forma:

Cuadro 1.2.4. Incidencia trastornos mentales en población privada de la libertad de los 12 establecimientos visitados

Trastorno mental	Total	%
Esquizofrenia	130	25,8
Farmacodependencia	199	39,6



Trastorno mental	Total	%
Trastorno de ansiedad	83	16,5
Trastorno depresivo	29	5,7
Trastorno afectivo bipolar	12	2,3
Trastorno afectivo orgánico	1	0,1
Trastorno de personalidad	3	0,5
Trastorno de control de los impulsos	3	0,5
Trastorno estrés postraumático	4	0,7
Trastorno distímico	1	0,1
Trastorno disocial	5	0,9
Trastorno delirante	2	0,3
Trastorno del sueño	4	0,79
Trastorno conversivo	1	0,19
Trastorno adaptativo	2	0,39
Trastorno mental sin especificar	1	0,19
Trastorno psicótico	2	0,3
Trastorno del comportamiento	1	0,19
Retraso mental	4	0,7
Psicosis orgánica	1	0,19
Psicosis inespecífica	3	0,5
Conducta disocial	3	0,5
Epilepsia	3	0,5
Episodio disociativo	1	0,19
Otros	4	0,7
Total en establecimientos visitados	502	100

Fuente: GIH en cada establecimiento de reclusión.

Asimismo, las visitas de inspección realizadas por los asesores de la Delegada de Política Criminal y Penitenciaria permitieron concluir:

- El servicio de atención en salud prestado por GIH (IPS contratada por Caprecom), no garantiza los estándares mínimos de atención en salud mental para la población privada de la libertad, contemplados en el artículo 6° de la Ley 1616 de 2013. En particular, el tratamiento se limita, en el mejor de los casos, al suministro diario de medicamentos, echándose de menos el desarrollo de terapias psicológicas,





ocupacionales y de actividades de esparcimiento. Adicionalmente, la atención psiquiátrica mensual, bimestral y en algunas ocasiones trimestral no satisface las necesidades de tratamiento de la mayoría de las patologías presentadas por los internos. Estas situaciones, sin duda alguna, vulneran los derechos humanos de los internos diagnosticados con enfermedad mental.

- El tiempo promedio destinado por los médicos psiquiatras para la valoración y seguimiento de las personas privadas de la libertad es de 5 a 8 minutos, tiempo que resulta insuficiente para realizar una entrevista minuciosa que dé cuenta de los síntomas presentes o ausentes de una enfermedad mental; adicionalmente, resulta imposible que un especialista en este tiempo logre valorar, entrevistar, realizar los trámites administrativos, diligenciar los formatos de historia clínica, consentimiento informado y sugerir el tratamiento pertinente que garantice de manera efectiva los derechos fundamentales de los pacientes con trastorno mental.
- Existe una invisibilización generalizada de la enfermedad mental en los establecimientos de reclusión del país, que se refleja en el nulo incremento en la población diagnosticada en relación con el incremento general de la población privada de la libertad, de acuerdo con lo informado por el Inpec.
- En el país existen solamente 2 Unidades de Salud Mental (Establecimiento Carcelario de Bogotá "La Modelo" y Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cali "Villahermosa"), que a la fecha están saturadas, de forma que no es posible trasladar a un interno desde otras zonas del país con enfermedad mental en estado agudo para que reciba tratamiento adecuado.
- A pesar de que la incidencia de los trastornos mentales en la población femenina es mayor (2.17%), no se evidencia atención integral e integrada dirigida a esta población, no cuentan con Unidades de Salud Mental (USM) que garanticen una atención en etapas críticas de la enfermedad, ni atención continua o suficiente a la enfermedad que permita disminuir los riesgos para sí mismas o para otras internas.
- Los modelos de atención acordados por Caprecom EICE en liquidación, Inpec, Uspec y GIH no están diseñados teniendo como base el informe epidemiológico que anualmente presenta GIH a Caprecom, por lo que personas privadas de la libertad que padecen enfermedades mentales graves y no se encuentran en algu-



na de las USM no reciben el tratamiento que favorezca las condiciones mínimas para garantizar la efectiva protección a sus derechos fundamentales.

- Pese a que la ley regula estrictamente el uso de las Unidades de Tratamiento Especial (UTE) en los establecimientos de reclusión, estas son empleadas como unidades para albergar a las personas privadas de su libertad con trastornos mentales, lo que agrava la condición de su patología y es profundamente atentatorio de los derechos humanos de las personas allí recluidas.
- Las historias clínicas no están sistematizadas. Esta mala práctica implica: (i) una desarticulación entre la información que existe en las historias clínicas de otras especialidades manejadas por la UT UBA Inpec y las historias clínicas de psiquiatría administradas GIH. Evidentemente, esta situación pone en peligro la salud de los pacientes diagnosticados con enfermedad mental, pues los otros galenos no tienen información de los medicamentos que se le suministran a cada paciente y podrían generar efectos adversos de los mismos, y (ii) pone de presente la inexistencia del consentimiento informado del interno con trastorno mental, ya que ni el prestador Caprecom EPS-S ni la IPS GIH han elaborado formatos con este propósito, o han fomentado la implementación de estos entre sus psiquiatras.
- El suministro de medicamentos para los pacientes con trastorno mental –diferentes a los de su tratamiento psiquiátrico– es realizado mensualmente por personal de Caprecom EPS-S. Ello conlleva a dos riesgos evidentes: **(i) posibles intentos de suicidio**, al ingerir todos los medicamentos entregados a la vez, en razón a tendencias autolesivas y/o manipuladoras propias de algunos trastornos mentales y **(ii) ineficacia de los tratamientos médicos** pues no existe un control que garantice que sean tomados siguiendo las instrucciones (cantidad y periodicidad) del médico tratante.
- En las historias clínicas que se inspeccionaron, se advirtió que en gran parte están diligenciadas con letra ilegible, hecho que no solo contraría lo ordenado expresamente en el artículo 5° de la Resolución 1995 de 1999, expedida por el Ministerio de Salud, sino que entorpece la comprensión de diagnósticos y formulaciones de medicamentos, lo que eventualmente pondría en riesgo la salud y la vida del interno.
- Existe un número significativo de personas judicialmente declaradas inimputables a las que se les decretó una medida de seguridad especial y, sin embargo, se encuentran privadas de la libertad en un establecimiento de reclusión ordinario.





El Ministerio de Salud no ha dado respuesta al Inpec referente al cupo para su ingreso en una institución de salud mental.

- El número total de personas privadas de la libertad con enfermedad mental, desborda la capacidad de atención de los psiquiatras contratados. En efecto, los psiquiatras materialmente solo pueden tener consultas, en promedio, de 8 minutos por paciente. Tiempo que se considera abiertamente insuficiente para la adecuada atención de un paciente con estas condiciones, y que es utilizado exclusivamente para reformular los medicamentos a los reclusos.
- El tratamiento que reciben las personas privadas de la libertad con trastorno mental, sigue siendo netamente farmacológico, ya que no se cuenta con personal terapéutico, como terapeuta ocupacional o psicólogo, y en los establecimientos en los que se cuenta con psicólogos su función se limita al seguimiento individual de la evolución de la enfermedad, para que en el momento en que el psiquiatra efectúe el respectivo seguimiento al paciente pueda modificar o mantener la dosis del medicamento formulado inicialmente.
- Aunque el artículo 16 de la Ley 1709 de 2014 dispone que en caso de ser necesario trasladar al interno a un centro de tratamiento especializado “una vez que se verifique mediante dictamen del Instituto de Medicina Legal que ha cesado el trastorno, la persona retornará al establecimiento de origen”, hasta el momento no se ha establecido un procedimiento o protocolo para que esa devolución del interno al respectivo establecimiento de reclusión se haga efectiva. Surgen al respecto varios interrogantes, por ejemplo, ¿quién debe solicitar esa nueva valoración al Instituto de Medicina Legal, el apoderado del interno, el hospital psiquiátrico, las autoridades penitenciarias? Es necesario despejar estos interrogantes pues el espíritu de este inciso no es otro que el de evitar, por un lado, que el interno afectado sea retornado al establecimiento de reclusión antes de lograr su plena recuperación, y por otro, que permanezca indefinidamente en el centro de rehabilitación para salud mental a donde fue transitoriamente enviado.

1.3. Infraestructura penitenciaria y carcelaria - proyección de construcciones año 2015

La Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, con el propósito de hacer seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno nacional con miras a superar la grave problemática de hacinamiento carcelario, dispuso en el plan



operativo anual la verificación de las condiciones en que se realizaría la ampliación de cupos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios durante el 2015. Con tal fin, se adelantaron visitas de inspección a 13 obras desarrolladas por la Uspec que hacen parte de las 22 que planeaban ejecutarse y que, conforme a la Uspec, se traducirían en la construcción o habilitación de 8.032 cupos para el año 2015.

A efectos de desarrollar esta tarea de verificación, la Defensoría consideró oportuno adoptar los conceptos técnicos y las recomendaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja en materia de construcción de centros de reclusión, recogidas en el Manual Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárceles –Guía Complementaria–¹, como instrumento guía para establecer las dimensiones mínimas para las celdas, así como para identificar cuáles espacios deben adecuarse para contar con un cupo integral. Adicionalmente, las visitas de inspección tenían por propósito verificar el cumplimiento del cronograma de ejecución de las obras, fijado por la propia Uspec.

1.3.1. Visitas de inspección

Con el objetivo de obtener la cifra global de los establecimientos en los que se construirían o habilitarían cupos, se realizó una visita de inspección a la Uspec en la que informó que: “se desarrollarían 22 obras, para un total de 8.032 cupos”. En un oficio posterior dicha cifra se redujo sin justificación alguna, indicándose que “son 20 obras y el número total de cupos es de 6.704”. No obstante, a efectos del presente informe se tomará esta última cifra, es decir 6.704 como número de cupos proyectados.

El siguiente cuadro muestra el total de establecimientos visitados, el total de cupos proyectados y el avance total en cada una de las obras de construcción o adecuación.

1 Comité Internacional de la Cruz Roja. Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles. [en línea] <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0823.htm> [citado el 8 de noviembre de 2015].





Cuadro 1.3.1. Obras de infraestructura carcelaria visitadas por la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, proyectadas para entrega, 2015.

	Obra	Cupos proyectados	Cupos en construcción/habilitación	Fecha proyectada de entrega	Fecha inspección de obra	Avance de obra
1	EPAMS Girón	266	-	13-08-15	14-08-15	0%
2	EPMSC Girardot	278	234	05-08-15	26-08-15	40%
3	EPMSC Cartagena	216	216	13-08-15	7-09-15	50%
4	EPMSC ERE JP Bucaramanga	254	200	06-2015	13-08-15	60%
5	EC Bogotá	168	368	08-2015	15-07-15	60%
6	EPMSC JP Espinal	98	60	08-2015	17-06-15/ 27-08-15	70%
7	EPMSC JP Espinal	768	768	15-04-15	17-06-15/ 27-08-15	100%
8	EPAMSCAS Cóbbita	410	156	15-07-15	31-07-15	35%
9	Coiba	234	64	08-2015	28-08-15	27%
10	EPC Tierralta	608	-	25-09-14	14-09-15	0%
11	EPC Tierralta	672	672	31-09-14	14-09-15	100%
12	Complejo Cúcuta	134	104	13-09-15	21-09-15	30%
	Total	4.106	2.842			47.6%

Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, (octubre de 2015). Muestra obtenida de la verificación al lugar de ejecución de las obras.

1.3.2. Hallazgos comunes

En las visitas de inspección realizadas se logró establecer que tan solo dos obras fueron entregadas en la fecha señalada en los contratos, estas son: (i) la habilitación de cupos en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Tierralta (Córdoba) y (ii) la obra parcial del Complejo Carcelario de Ibagué.



En la primera de las obras referidas, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria advirtió que los espacios de los camastros superiores e inferiores no cumplieran con el espacio mínimo recomendado por el CICR, y comprometían la integridad física de los reclusos.

En lo que hace referencia a las adecuaciones al centro de reclusión de la ciudad de Ibagué, la Defensoría alertó a las autoridades carcelarias que las deficiencias de ventilación y las altas temperaturas que se registran al interior de las nuevas celdas, las hacían inadecuadas para albergar a la PPL. En el resto de los establecimientos de reclusión (11) visitados, se evidenció que las obras no se entregaron en las fechas estipuladas en los contratos.

De la misma manera se logró comprobar que las habilitaciones de nuevos cupos o generación de cupos adicionales como lo define el objeto contractual, SOLO consiste en un aumento de camastros con baterías sanitarias y NO se contemplan lugares y/o espacios para las diferentes actividades de resocialización. Será preciso entonces que la Uspec adelante la habilitación o construcción de estas áreas, pues es claro que simplemente se están construyendo lugares de alojamiento para la población privada de la libertad y no auténticos centros de resocialización.

Hasta tanto no se disponga la implementación de los cupos penitenciarios, esto es, que cada interno desarrolle al interior del establecimiento de reclusión lo que el CICR denomina "día estructurado"², el Estado colombiano NO podrá afirmar válidamente que está comprometido con la resocialización de las personas que ocuparían dichos espacios.

- La Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria logró establecer que las causas comunes de los retrasos en la ejecución de las obras fueron las dificultades de contratación y alta rotación de obreros; horarios restringidos de trabajo por las condiciones propias de seguridad de los centros de reclusión; modificaciones en los diseños por motivos de seguridad o funcionalidad; y demoras en

2 La zonificación facilita la implementación de un "día estructurado". El concepto de "día estructurado" consiste en reproducir un día "normal" del mundo exterior mediante la planificación de varias actividades que pueden ser llevadas a cabo por cada detenido en un día cualquiera, como las actividades relacionadas con la higiene personal, el trabajo, la educación, el esparcimiento y el contacto con el mundo exterior a través de visitas (de abogados y familiares), llamadas telefónicas y correspondencia. El día estructurado tiene por objetivo contribuir al mantenimiento de la seguridad dentro de la prisión y a la reinserción efectiva de los detenidos en la comunidad. CICR agua, saneamiento higiene y hábitat en las cárceles - Guía complementaria.





los transportes de materiales. Estos hallazgos condujeron a que se recomendara a la Uspec que se tomen en cuenta estos aspectos en los estudios previos de los correspondientes contratos de obra y se coordine lo pertinente con el Inpec durante toda la ejecución de la obra.

- Adicional a ello se determinó que: **se redujo considerablemente el número total de cupos proyectados respecto del número total de cupos en ejecución, así por ejemplo en el establecimiento de Girardot se pasó de 278 a 234 cupos y en Cartagena de 216 a 196 cupos;** en Ibagué no existe ventilación adecuada para mitigar las altas temperaturas, y en Cómbita se construyen camastros a nivel del piso, lo que expone a los reclusos a un ambiente gélido. Se aclara que la Defensoría del Pueblo no pretende la construcción de lugares particularmente confortables y reconoce las dificultades inherentes a los centros de reclusión, pero ello no significa que NO se tengan en cuenta las recomendaciones mínimas de las áreas y diseños que sean compatibles con la dignidad de las personas privadas de la libertad.
- Se logró establecer con certeza que: existe un atraso generalizado en la gran mayoría de las obras inspeccionada; se evidenció una falta de planeación, coordinación y seguimiento por parte de la Uspec y el Inpec; las obras NO contemplan áreas destinadas a las diversas actividades de redención, y las obras concluidas NO cuentan con las condiciones mínimas establecidas por el CICR que garanticen las condiciones dignas de reclusión de la población privada de la libertad. El promedio de avance en las obras inspeccionadas es del 47.6%. Más grave aún, en un 15% de las obras inspeccionadas no se registra avance alguno.

1.3.3: Estado de avance de obras

Con preocupación observa la Defensoría del Pueblo que el primer problema radica en que la Uspec ha remitido información contradictoria respecto del número total de cupos (habilitados o construidos) que se entregarían en el 2015; al respecto se cuenta con la siguiente información:

i. **“Se desarrollarían 22 obras, para un total de 8.032 cupos”.** Esta cifra fue entregada a la doctora Edna Méndez Palma –asesora de la Delegada–, en una visita de inspección realizada a la Uspec el día 18 de marzo de 2015.



ii. **“Son 20 obras y el número total de cupos es de 6.704”.** Información suministrada a través del oficio No. 130-OCI-4668 de fecha 11 de mayo de 2015, suscrito por la Oficina de Control Interno de la Uspec.

iii. **“Los cupos totales programados para entrega año 2015 eran de 5.899”.** Información remitida por la Uspec a través del oficio No. 15-0032428-DCP-3200 suscrito por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, el día 28 de diciembre de 2015.

Es decir, la diferencia entre el número total de cupos proyectados entre el mes de marzo y diciembre de 2015 es de 2.133, diferencia que a la fecha no ha logrado explicar satisfactoriamente la Uspec.

1.3.3.1. De las visitas de inspección (13 establecimientos)

La gran mayoría de las obras inspeccionadas presentan retrasos en la ejecución y entrega, también se evidenció que de los 4.016 cupos proyectados en estos establecimientos tan solo se están ejecutando 2.842, es decir, 1.174 cupos menos de los manifestados inicialmente por la Uspec.

En síntesis, se evidenció la culminación únicamente de 736 cupos, ello significa que: en las obras inspeccionadas solo se entregó el 18.3% de los cupos proyectados; se están dejando de entregar 3.280 cupos; y del total de cupos proyectados en las obras visitadas, esto es, 4.016, solo se ejecutaron o están en ejecución 2.842 cupos, lo que significa que el 30% de los cupos proyectados se encuentran sin ninguna ejecución.

Los siguientes cuadros ilustran de una manera más clara la referida problemática:

Cuadro 1.3.2. Información de cupos construidos en obras visitadas por la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria.

Cupos proyectados	4.016
Cupos construidos y entregados	736 (18.3%)
Diferencia	3.280

Fuente: Unidad de servicios penitenciarios.





1.3.3.2. Establecimientos de reclusión restantes (7)

Con relación a las 7 obras que no fueron objeto de inspección por parte de la Delegada, se requirió a la Uspec para que manifestara el estado actual de las obras y el número total de cupos que lograron construirse en el curso del año 2015. A través del oficio No. 50-Dinfra-10678, se señaló que el promedio del avance de las obras es de 52.7%, destacándose que en el Establecimiento Carcelario y Penitenciario "La Esperanza" en Guaduas el porcentaje de avance en la obra es de 0%.

En síntesis, solamente terminaron y entregaron 973 cupos, ello significa que se están dejando de construir o habilitar 1.257 cupos, es decir, tan solo se han entregado el 43.6% del total de cupos proyectados en las obras que no fueron inspeccionadas por la Defensoría. Esta información se relaciona en el cuadro 3.3. que a continuación se expone:

Cuadro 1.3.3. Información de cupos construidos en obras no visitadas por la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria

Cupos proyectados	2230
Cupos construidos	973 (43.6%)
Diferencia	1257

Fuente: Unidad de servicios penitenciarios.

1.3.4. Conclusión

La amplia diferencia entre el número total de cupos proyectados y los efectivamente entregados es alarmante. 4.995 plazas faltantes es una cifra considerable que refleja la falta de planeación y el escaso seguimiento que la Uspec le ha dado a la ejecución de las obras. En este punto, es preciso analizar que mientras el número de cupos entregado fue exiguo, el aumento de personas privadas de la libertad –en los establecimientos de reclusión a cargo del Inpec– desde el mes de enero hasta el mes de octubre de 2015 fue de 4.535 nuevos internos: cifra que no es directamente proporcional con la entrega efectiva de cupos para albergar a la creciente población y que en nada disminuye el porcentaje de hacinamiento, que a diciembre de 2015 llegaba al 55.4%. La anterior información se encuentra explicada en el siguiente cuadro:



Cuadro 1.3.4. Comparativo de visitas realizadas y la información aportada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

	Cupos proyectados	Cupos construidos	Porcentaje
Visitas de inspección	4.106	736	
Información Uspec	2.598	973	
Total	6.704	1.709	25.4%
<u>Diferencia</u>		<u>4.995</u>	

Fuente: Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, (octubre de 2015). Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

Ello sin duda alguna, se proyecta directamente en detrimento de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, pues no solamente se dejaron de entregar un número significativo de cupos, sino que los que se construyeron –como se explicó en el acápite anterior– no cumplen con los estándares mínimos técnicos establecidos por la CICR.

Finalmente, se destaca que estas no son apreciaciones caprichosas de la Defensoría del Pueblo; primero, porque están sustentadas en cifras ciertas y comprobables y segundo, porque si se advierte que si precisamente la función de la pena es la “reinserción social” (artículo 4º del Código Penal) y “su fin fundamental es la resocialización” (artículo 9º Código Penitenciario y Carcelario) el mínimo elemento para que estas funciones de cumplan es que se construyan en los establecimientos de reclusión espacios físicos adecuados para ello.

1.4. Atención en salud en los establecimientos carcelarios

En desarrollo del seguimiento a la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad, durante el 2015 la Defensoría del Pueblo, a través de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, realizó distintas visitas de inspección a múltiples establecimientos carcelarios del orden nacional, en particular a los departamentos de Meta y Antioquia. Producto de las visitas, el día 11 de marzo de 2015 el señor Defensor expidió la Resolución Defensorial N° 066 “Crisis en la prestación de los servicios de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de los departamentos de Antioquia y Meta”, la cual presenta un diagnóstico de los hallazgos evidenciados en el ámbito de la salud dentro de los centros de reclusión.





Por otra parte, frente a las serias irregularidades detectadas en la prestación de este servicio, la Defensoría elevó acciones constitucionales de tutela para amparar el derecho fundamental a la salud de la población reclusa. A continuación se procede a exponer el objeto y alcance de la mencionada resolución defensorial, así como los resultados de las acciones constitucionales promovidas por la Delegada.

1.4.1. Formulación acciones constitucionales de tutela

Frente a las numerosas quejas que se reciben por parte de las personas privadas de la libertad, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria realizó un seguimiento a la prestación de los servicios de salud dentro de los establecimientos, a través de visitas de inspección adelantadas en los centros de reclusión de los departamentos del Meta, Norte de Santander, Magdalena, Antioquia y Chocó.

Como resultado de las mencionadas visitas, se pudo establecer serias irregularidades que atentan contra el derecho fundamental a la vida y salud de la población carcelaria, que se resumen en: ausencia de personal médico; falta de atención medicina general y especializada; insuficiencia en el suministro de medicamentos e insumos médicos, quirúrgicos y odontológicos; ausencia de convenios con red de operadores de salud; represamiento en procedimientos especializados; inadecuado manejo de las historias clínicas; falta de continuidad en los tratamientos; inadecuadas áreas de sanidad para la atención de internos, entre otras.

Ante estas situaciones, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, además de requerir la inmediata atención de las entidades llamadas a garantizar la atención en salud de la población privada de la libertad, ha acudido de manera pronta a la formulación de acciones de tutela para amparar los derechos fundamentales de los reclusos.

1.4.1.1. Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta

En visita de inspección efectuada en el mes de julio de 2015 por funcionarios de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria al Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta, se pudo constatar graves deficiencias en la presta-



ción de los servicios de salud, razón por la cual el día 22 de julio de 2015 se formuló acción de tutela con miras a amparar los derechos fundamentales de todos los reclusos, y en particular de algunos internos que se encontraban en un estado crítico que comprometía seriamente su vida e integridad personal.

El 5 de octubre del mismo año, el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta, resolvió tutelar los derechos fundamentales reclamados por los 4311 internos, 356 mujeres y 3955 hombres, reclusos en el Complejo. En el fallo se ordenó a Caprecom EPS-S, Unión Temporal UBA 2, Inpec y la Uspec, tomar de manera coordinada las medidas pertinentes y necesarias para: en el término improrrogable de 24 horas garantizar la atención de los internos valorados por el médico asesor de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, proporcionándoles la asistencia en salud que requieren desde el acceso al diagnóstico, consulta por medicina general como la asistencia por cualquier tipo de especialidad solicitada, así como garantizándoles la prestación del servicio de manera integral conforme a los principios de continuidad y calidad, incluidos en los servicios excluidos del Plan Obligatorio de Salud, hasta lograr el máximo de recuperación posible, brindándoles todos los componentes asistenciales, medicinales, terapéuticos, quirúrgicos, posquirúrgicos y de rehabilitación.

Asimismo, dentro de dicho término, se ordenó iniciar un plan organizado a fin de censar a todos los hombres y mujeres reclusos en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Cúcuta y determinar con exactitud el número de internos que requieren asistencia médica.

De igual modo, el juez constitucional ordenó que una vez efectuado tal censo, se determinara de manera proporcionada y razonada la cantidad de personal en el área de medicina y demás profesionales afines que se requieran para la prestación del servicio de salud de manera óptima y bajo las condiciones de disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad profesional.

Por otra parte, el a quo ordenó a las referidas entidades beneficiar de los programas y actividades de promoción y prevención a toda la población del complejo, sin dejar a persona alguna excluida de participar de esos programas, además de brindar la atención por medicina pediátrica a los niños que se encuentran con sus madres en el establecimiento.





Cabe destacar que a Caprecom EPS-S y a la Unión Temporal UBA 2, se les ordenó idear e iniciar, dentro del término improrrogable de 24 horas, un modelo de atención adecuado para la asignación de citas a través del personal idóneo que sea contratado para la prestación del servicio, garantizando la asignación de citas por consulta general, especialidades y demás servicios de salud intramurales y extramurales que sean requeridos; asignación que debe respetar los principios de igualdad y oportunidad para que toda la población interna del Cocuc pueda acceder a los serios de salud.

El fallo también vinculó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad a la que se ordenó adoptar las medidas necesarias dentro del ámbito de su competencia, para que los menores tengan acceso a los programas de prevención primaria y secundaria en materia de salud, a fin de que en ese ámbito se les garantice el más alto nivel de calidad de vida durante el tiempo que les es permitido permanecer en el complejo.

Por último, a la Superintendencia Nacional de Salud se le ordenó ejercer dentro del ámbito de sus competencias, los controles que correspondan en el cumplimiento de las órdenes impartidas dada la sistemática violación a los derechos a la salud en conexidad con la vida y la dignidad humana.

1.4.1.2. *Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Villavicencio, Acacías y Colonia Agrícola de Acacías*

Producto de la visita de inspección adelantada en seguimiento a la Resolución Defensorial N° 066 de 2015 a los establecimientos penitenciarios del departamento del Meta, se constataron situaciones que atentan de manera grave el derecho fundamental a la salud y vida de las personas privadas de la libertad.

Por tal razón, en el mes de noviembre la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria formuló acción de tutela ante el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes de Villavicencio (Meta).

En fecha 2 de diciembre de 2015, el juzgado amparó los derechos fundamentales a la vida y salud invocados en la acción y, en consecuencia, ordenó a los representantes legales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), estableci-



mientos penitenciarios y carcelarios de Villavicencio, Alacías, Colonia Agrícola de Acacías, Unión Temporal UBA 2 y Caprecom EPS-S, tomar las medidas pertinentes y necesarias para en el término de 48 horas garantizar la atención de los internos valorados por el médico adscrito a la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, proporcionándoles la asistencia en servicio de salud conforme a los principios de continuidad y calidad, incluidos los servicios excluidos del Plan Obligatorio de Salud, hasta garantizar el máximo de recuperación.

Asimismo, dentro del mismo término se ordenó realizar todas las cirugías y procedimientos especializados que se encontraban represados, dándole prioridad a los casos más críticos.

Además, se dispuso realizar un censo en salud dentro de los establecimientos carcelarios objeto de la acción, para establecer el número de internos que requieren atención médica por consulta general, especializada, exámenes de laboratorios y demás que se requieran por la población reclusa, consistente en el examen médico general de todos los internos en los establecimientos de reclusión, con miras a determinar su estado de salud y tratamiento a seguir.

De igual modo, se ordenó disponer del personal médico suficiente para garantizar la atención de los reclusos, con base en el diagnóstico individual antes señalado.

Finalmente, el juez constitucional ofició a la Superintendencia Nacional de Salud para que dentro de sus competencias ejerza los controles que corresponden en el cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo, dada la continua vulneración de los derechos fundamentales a la salud y vida digna de la población reclusa.

Como puede observarse, por segunda ocasión se ordenó a la Superintendencia ejercer de forma adecuada la labor de vigilancia de la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad.

1.4.1.3. Establecimientos penitenciarios y carcelarios de Santa Marta y El Banco (Magdalena)

El día 19 de diciembre de 2015, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria formuló acción constitucional de tutela con el fin de que se ampararan





111

los derechos fundamentales a la vida y salud de la población privada de la libertad, actualmente reclusa en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Santa Marta y El Banco (Magdalena). Acción formulada como resultado de los hallazgos evidenciados en visita de inspección adelantada en el mes de noviembre de 2015.

En fecha 29 de enero de 2016, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Magdalena amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida y a la salud de la población carcelaria de los referidos establecimientos.

En este fallo se dispuso ordenar a la Fiduciaria La Previsora como liquidadora de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones - Caprecom EICE en liquidación en un término no mayor a 60 días, prestar los servicios médicos que se encuentran represados para la población reclusa, dando prioridad a aquellos internos e internas cuyo estado de salud se encuentre más afectado, sin que situaciones de tipo administrativo o presupuestal puedan servir de excusa para el cumplimiento de dicha orden.

Asimismo, se ordenó a la Secretaría de Salud del Distrito de Santa Marta y la Secretaría de Salud del Magdalena, en coordinación con los directores de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Santa Marta y de El Banco, cada una dentro del ámbito de sus competencias, que procedan en un término no superior a tres (3) días siguientes a la notificación de la decisión, a realizar la afiliación al sistema de salud a la población privada de la libertad reclusa en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Santa Marta y El Banco.

Por último, ordenó a la Fiduciaria La Previsora como liquidadora de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -Caprecom EICE en liquidación-, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), en coordinación con los directores de los Establecimientos de Santa Marta y El Banco, diseñar un plan de mejoramiento que contenga objetivos, estrategias, acciones y un cronograma de actividades para superar las falencias halladas en la prestación de los servicios de salud en las visitas efectuadas por la Defensoría del Pueblo, que dieron origen a la presentación de la acción constitucional, en un tiempo máximo de tres (3) meses, de cuya ejecución deberá rendirse un informe al juez de tutela dentro de los quince (15) días siguientes.



1.4.1.4. Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Antioquia y Establecimiento Carcelario de Quibdó

En el 2014, las Defensorías Regionales de los departamentos de Chocó y Antioquia, junto con la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, presentaron sendas acciones de tutela para salvaguardar el derecho a la salud de los reclusos de dichos departamentos. En razón al incumplimiento manifiesto de ambos fallos, durante 2015 la Defensoría promovió incidentes de desacato para garantizar el respeto a lo ordenado por los jueces constitucionales y, por esa vía, restablecer los derechos conculcados a la PPL.

Así, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia instauró un segundo incidente de desacato al fallo de fecha 19 de agosto de 2014, proferido por el Juzgado 26 Administrativo Oral del Circuito de Medellín, que amparó el derecho a la salud de más de 14.800 reclusos de ese departamento, fallo en el que se ordenó a la Uspec, a la Dirección de Tratamiento del Inpec y a Caprecom EPS-S, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para brindar a todos los internos la atención integral y oportuna que requieren.

Así mismo, en el mencionado fallo se dispuso el acondicionamiento de las áreas de sanidad de los centros de reclusión, el suministro oportuno de medicamentos y agilizar las citas con especialistas, las que se encuentran represadas en gran número. Como resultado del incidente formulado, el a quo en fecha 28 de septiembre de 2015 sancionó por segunda ocasión a la Dirección General de Caprecom EPS-S, al no advertir mejora sustancial en la prestación de los servicios de salud. Infortunadamente, persiste el incumplimiento a lo ordenado por el juez constitucional.

En el caso del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Quibdó, la Defensoría Regional del Chocó formuló incidente de desacato ante el Consejo Seccional de la Judicatura, por el incumplimiento a lo ordenado por el H. Consejo Superior de la Judicatura mediante fallo de 10 de septiembre de 2014, en el que se ampararon los derechos fundamentales a la salud, vida y dignidad humana de la población carcelaria del mencionado centro de reclusión.





En el referido fallo se ordenó a Caprecom EPS-S implementar un plan tendiente a prestar adecuadamente el servicio médico, priorizando la atención de aquellos casos más graves identificados por la Defensoría del Pueblo.

En fecha 10 de julio de 2015; el a quo resolvió sancionar a los Directores de Caprecom-EPS-S y del Inpec por el incumplimiento al citado fallo; pese a esto la vulneración de los derechos fundamentales de la PPL persiste.

En fecha 14 de diciembre de 2015, la Defensoría Regional Chocó instauró nuevamente incidente de desacato, trámite que actualmente se encuentra en curso.

1.5. Informe complemento a la resolución defensorial no. 064 Crisis humanitaria en el departamento del chocó

En el 2014 el señor Defensor expidió la Resolución Defensorial No. 064, por medio de la cual se denunciaba la generalizada vulneración de los derechos humanos que tiene lugar en el departamento de Chocó.

En dicha resolución, se dedicaba un aparte a las condiciones de reclusión de los internos en las dos cárceles con que cuenta el departamento, ubicadas en los municipios de Quibdó e Istmina. En la resolución se dispuso que las Defensorías Delegadas debían adelantar una continua labor de verificación al cumplimiento de las recomendaciones y exhortos de la Defensoría. Con este propósito la Defensoría Delegada de Política Criminal y Penitenciaria, durante los días 16 al 18 de junio de 2015, adelantó visitas de inspección con miras a verificar *in situ* el cumplimiento dado a la resolución, así como en general las condiciones que imperan en los mencionados centros de reclusión.

Los hallazgos advertidos por la Defensoría del Pueblo demandaron que se profririera un informe complementario a la Resolución Defensorial N° 064, en el que se abordó específicamente la problemática carcelaria del departamento del Chocó y se denunciaron las irregularidades y deficiencias advertidas, se formularon los requerimientos del caso y se reiteraron los exhortos dirigidos a las entidades concernidas en la referida resolución. A continuación se describen brevemente las principales problemáticas constatadas por la Defensoría:



1.5.1. Resultado de la verificación adelantada por la Defensoría del Pueblo en seguimiento a la Resolución Defensorial N° 064 de 2014

- **Hacinamiento carcelario.** No se constató una reducción del número de sindicados que hacen parte de la población privada de la libertad, por el contrario, en los centros de reclusión del departamento más de la mitad de la población privada de la libertad se encuentra recluida sin que se haya definido su responsabilidad penal, lo que indica desfases graves en el proceso de judicialización.
- **Infraestructura.** Las obras ejecutadas por la Uspec no son suficientes para superar el riesgo de conflagración que motivó la expedición de la Resolución Defensorial N° 064, pues las condiciones denunciadas por la Defensoría persisten en el patio 1° del centro de reclusión de Quibdó. Es más, las obras ejecutadas no eliminaron del todo el riesgo indicado en los patios 2° y 3°, pues dada la insuficiencia de tomas eléctricas para satisfacer las necesidades de los reclusos, estos de nuevo han trazado redes artesanales, aunque en menor número a las existentes a mediados de 2014.

Por otra parte, se evidenció que en el establecimiento de Quibdó algunas rejas de las celdas no cuentan con tejas, razón por la cual los internos deben soportar permanentes inundaciones al interior de sus dormitorios. Adicionalmente, la población privada de la libertad del establecimiento de Quibdó no cuenta con comedores para recibir los alimentos, y en ninguno de los centros de reclusión se han adecuado espacios suficientes para el correcto desarrollo de programas de resocialización, tales como talleres y aulas; cuando menos no en un número medianamente proporcional al de la población carcelaria.

- **Atención en salud.** Persisten las deficiencias de profesionales en salud; no se ha realizado ninguna intervención en obras de mantenimiento, adecuación y ampliación de las áreas de sanidad; se advierte un inadecuado archivo de historias clínicas; los pacientes psiquiátricos son valorados por el médico psiquiatra cada tres o cuatro meses; se constató un deficiente suministro de medicamentos para atender las necesidades básicas de los internos; en el establecimiento de Istmina se hallaron medicamentos vencidos, se evidenció la ausencia de balas de oxígeno y no se cuenta con equipos de reanimación en caso de presentarse alguna urgencia.





- **Unidad de Tratamiento Especial (UTE).** Fue intervenida por la Uspec mediante obras de mantenimiento de techos, pisos y pintura, mejorando de manera ostensible las condiciones de reclusión de las personas alojadas en estos espacios. Asimismo, no se encontraron pacientes psiquiátricos reclusos en estos espacios, por lo que se ha dado cumplimiento a la Resolución Defensorial.
- **Insuficiencia del personal de guardia y administrativo.** En el establecimiento de Quibdó se aumentó el personal del cuerpo de guardia y custodia asignando 16 funcionarios más, para un total de 57 uniformados. Pese a este aumento, aún persiste la insuficiencia de personal de guardia y administrativo. Esta situación también se presenta en el establecimiento de Istmina.

1.5.2. Nuevos hallazgos que comprometen los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y del personal de guardia

Además de las deficiencias e irregularidades arriba señaladas, la Defensoría del Pueblo constató las siguientes situaciones que ameritan la intervención urgente de las autoridades carcelarias, a saber:

- **Establecimiento de Quibdó:** (i) A pesar de contarse con una planta para el tratamiento del agua potable, se evidenció que el tanque subterráneo en el que se almacena el agua después de ser tratada no cuenta con condiciones de limpieza adecuadas, además este pozo también recibe las aguas lluvia y los internos se abastecen de la misma para su aseo personal y el lavado de sus prendas, por lo cual este recurso se contamina nuevamente después de ser tratado. (ii) La población carcelaria no cuenta con comedores para recibir sus alimentos, ni cuenta con espacios suficientes y adecuados para llevar a cabo sus actividades de resocialización. (iii) Según lo manifestado por los internos, no se realiza de manera constante la entrega de kits de aseo personal ni los elementos de aseo necesarios para la adecuada limpieza de celdas y baños, por lo que dichas áreas presentan olores nauseabundos. (iv) Solo se cuenta con un vehículo para llevar a cabo las remisiones judiciales y de salud de los internos actualmente allí reclusos. Los alojamientos del personal del cuerpo de custodia y vigilancia se hallan en pésimas condiciones de infraestructura.
- **Establecimiento de Istmina:** Se presenta demora en el trámite de las solicitudes de redención de penas y libertad condicional elevadas ante el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad. La pared perimetral derecha del penal ubicada



continúa al área de rancho presenta gran deterioro, amenazando ruina. Al igual que en el establecimiento de Quibdó, los alojamientos del personal de custodia y vigilancia presentan deterioro en la infraestructura. El establecimiento carece de vehículos para el cumplimiento de las remisiones judiciales y de salud a otras regiones, por lo cual debe contratarse un vehículo particular para llevarlas a cabo. El área de sanidad no cumple con los requisitos mínimos para prestar el servicio de salud a la población reclusa, careciendo de espacio y equipos médicos. Se presenta ausencia de celdas destinadas para el aislamiento de los internos que así lo requieran. No se cuenta con un funcionario de policía judicial ni dactiloscopista, lo que pone en riesgo la seguridad del establecimiento especialmente los días de visita a los internos. El centro de reclusión carece de un asesor jurídico o profesional en derecho para agilizar el trámite de las solicitudes de la población carcelaria. Actualmente en el establecimiento se suspendieron las remisiones judiciales y de salud intermunicipales, debido a que el rubro asignado a dicho transporte se terminó.

Frente a los hallazgos evidenciados, la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de la magistratura moral, formuló las siguientes recomendaciones:

A la Uspec: i) Apropiar los recursos necesarios para el mantenimiento correctivo de la estructura física de los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Quibdó e Istmina, adelantando obras tendientes a reparar las instalaciones eléctricas, pisos y techo del patio 1º del establecimiento de Quibdó, así como la intervención urgente de la pared perimetral derecha del penal de Istmina y el alojamientos del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia de los dos centros de reclusión. ii) Apropiar los recursos necesarios para la ampliación del área de sanidad del establecimiento de Istmina y la adecuación de celdas para el aislamiento de los internos que así lo requieran.

Al Inpec y a los directores de los establecimientos de Istmina y Quibdó: i) Suministrar a los internos de manera constante útiles de aseo personal y de elementos necesarios para el adecuado aseo de las áreas que componen los establecimientos de reclusión. ii) Asignar los recursos necesarios del rubro para transporte de internos, con el fin de dar cumplimiento a las remisiones judiciales y de salud.

A Caprecom EPS-S: i) Garantizar la disponibilidad y permanencia de la atención médica las 24 horas del día, suministro de medicamentos, acceso a los servicios de





urgencias y la atención por medicina especializada. ii) Garantizar la disponibilidad de personal médico suficiente para atender las necesidades básicas de los internos de los establecimientos de reclusión de Quibdó e Istmina. iii) Adoptar las medidas administrativas necesarias para garantizar la continuidad del servicio de atención en salud en los centros de reclusión del departamento del Chocó, con miras a evitar que se presente la interrupción del servicio como ocurrió a mediados del presente año y ya había acaecido a partir del mes de mayo de 2014.

A Caprecom EPS-S y a las Secretarías de Salud Departamental y Municipal: Realizar campañas de promoción y prevención en salud, especialmente en las áreas de educación sexual, orientación psicológica a la población carcelaria del departamento del Chocó.

A las Secretaría Departamental y Municipal de Salud: Realizar labores de verificación en las áreas de alimentación y sanidad de los establecimientos de reclusión de Quibdó e Istmina.

A la Superintendencia de Salud: Ejercer la vigilancia de los servicios prestados por la Caja de Previsión Social de Comunicaciones Caprecom EPS-S, en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del departamento del Chocó.

Al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios Uspec: i) Asignar un número de vehículos suficientes en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Quibdó e Istmina, con el fin de dar cumplimiento a las remisiones judiciales y de salud. ii) Aumentar el personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia en los establecimientos del departamento del Chocó, con el fin de garantizar la seguridad y dar cumplimiento a las remisiones judiciales y de salud. iii) Nombrar un funcionario en propiedad en cada una de las Oficinas Jurídicas de los establecimientos de reclusión de Quibdó e Istmina, con el fin de atender las solicitudes presentadas por los internos. vi) Nombrar un funcionario dactiloscopista y de policía judicial para garantizar la seguridad en el establecimiento de Istmina, en particular en los días de visita.

Al Gobernadores del departamento del Chocó y a todas las autoridades que hacen parte del Comité Departamental de Seguimiento y Vigilancia a la Política Penitenciaria y Carcelaria: Coordinar esfuerzos con miras a lograr soluciones oportunas y eficaces a la problemática que afecta los derechos de la población carcelaria



del departamento del Chocó. En particular, a las autoridades territoriales asumir la responsabilidad legal presupuestal que les asiste frente al sostenimiento de la población sindicada que se halla en los establecimientos de reclusión de Quibdó e Istmina.

Al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Distrito Judicial del departamento del Chocó: Imprimir especial celeridad a las solicitudes elevadas por la población condenada de los establecimientos de reclusión de Quibdó e Istmina. Asimismo, instarlo a desarrollar las labores de verificación de las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad conforme lo consagrado en la Ley 65 de 1993, modificada por la Ley 1709 de 2014.

1.6. Prevención de la violencia sexual en el marco del conflicto armado

1.6.1 Antecedentes

El 18 de junio de 2014, se expidió la Ley 1719 que tiene por objeto *“la adopción de medidas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial de la violencia sexual asociada al conflicto armado interno”*. El artículo 30 establece que la Defensoría del Pueblo deberá presentar insumos al Ministerio de Defensa, para que continúe fortaleciendo su política pública en la prevención de la violencia sexual en el marco del conflicto armado.

En este escenario, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria realizó un análisis comparativo entre las políticas públicas actuales, implementadas por el Ministerio de Defensa, y las exigencias de la Ley 1719 de 2014. Producto de este análisis se emitieron una serie de recomendaciones que esperamos contribuyan a la construcción y fortalecimiento de la política de *“cero tolerancia”* a los actos de violencia sexual en el desarrollo del conflicto armado en Colombia.

1.6.2. Fundamentos normativos

A continuación se presentarán las aproximaciones normativas nacionales e internacionales, tendientes a proteger a la mujer de todas las formas de violencia, específicamente la sexual. Si bien se entiende que la violencia sexual también puede presentarse en contra de los hombres, histórica y sistemáticamente las mujeres han





RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 066

CRISIS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD EN LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE ANTIOQUIA Y META.

ASUNTO:

- 1) La Defensoría del Pueblo, en desarrollo de su mandato constitucional y legal de impulsar la promoción y garantía de los derechos humanos, ha expresado en distintos escenarios su preocupación por las precarias condiciones de reclusión a las que se encuentran sometidos la mayor parte de los hombres y mujeres privados de la libertad en los centros carcelarios y penitenciarios del país. En particular, ha constatado, documentado y denunciado el déficit de atención en salud a la población carcelaria colombiana.
- 2) En desarrollo de esta misión institucional, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria elaboró el Informe "*prestación de servicios unión temporal UBA INPEC en los departamentos de Antioquia y Meta*", producto de la verificación a varios sitios de reclusión en esos departamentos así como del análisis de abundante material documental, el cual da cuenta de la realidad de la prestación del servicio de salud por parte de la EPS-S CAPRECOM y, en particular, del contratista unión temporal UBA-INPEC [en adelante UT-UBA-INPEC o la unión temporal].
- 3) En el marco de las señaladas labores de verificación, la Defensoría del Pueblo realizó visitas de inspección en los establecimientos de reclusión de El Pedregal, Bella Vista e Itagüí los días 24, 25 y 26 de julio de 2014, con el propósito de hacer seguimiento a la prestación de los servicios de salud en dichos centros de reclusión

y, en general, en el departamento de Antioquia. De igual modo, la Defensoría participó en la reunión de mesa de seguimiento a la prestación de los servicios de salud convocadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en estos mismos centros de reclusión los días 26, 27 y 28 de noviembre del mismo año.

- 4) De la misma manera, la Defensoría adelantó visita de inspección en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Villavicencio, Acacias y Colonia Agrícola, ubicados en el departamento de Meta, los días 22, 23 y 24 de octubre de 2014, así como participó en la mesa de seguimiento al sistema penitenciario llevada a cabo en el establecimiento de Villavicencio los días 9 y 10 de noviembre.
- 5) A partir de las visitas y reuniones señaladas, la Defensoría del Pueblo puede afirmar que pese a la puesta en ejecución del contrato CN 01 0104 de 01/08/2014, suscrito por CAPRECOM EPS-S con la unión temporal UBA- INPEC, el cual tiene por objeto garantizar la atención en salud en los 31 establecimientos penitenciarios y carcelarios que concentran el mayor número de reclusos, no ha supuesto una mejora sustancial de la prestación de los servicios de salud, por el contrario, en los departamentos de Meta y Antioquia se advierte una sensible desmejora del servicio.
- 6) En vista que lo anotado compromete de forma grave los derechos fundamentales de la población carcelaria recluida en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de los departamentos de Meta y Antioquia, la Defensoría del Pueblo considera necesario proferir la presente resolución haciendo público los principales hallazgos fruto de la labor de verificación antes indicada, e instando a las autoridades carcelarias competentes a la inmediata adopción de las medidas tendientes a garantizar la completa y efectiva atención en salud a los internos de los mencionados establecimientos.

CONSIDERANDO:

Primero. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

1. El Artículo 282 de la Constitución Política de Colombia establece que el Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.
2. El Artículo 284 de la Constitución Política de Colombia determina que el Defensor del Pueblo podrá requerir a las autoridades las informaciones necesarias para el ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérseles reserva alguna.
3. En virtud de la Ley 24 de 1992 y el Decreto 025 de 2014, el Defensor del Pueblo está facultado para, entre otras funciones:

Resolución Defensorial N° 066

Crisis en la prestación de servicios de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de los departamentos de Antioquia y Meta.

- Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los Derechos Humanos y para velar por su promoción y ejercicio.
- Hacer públicas tales recomendaciones e informar al Congreso sobre la respuesta recibida.
- Realizar diagnósticos de alcance general sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas, en las cuales se puedan encontrar las personas frente al Estado.
- Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Nacional, de la Ley, del interés general y de los particulares, ante cualquier jurisdicción, servidor público o autoridad.
- Velar por los derechos de las minorías étnicas.
- Rendir informes periódicos a la opinión pública sobre el resultado de sus investigaciones, denunciando públicamente el desconocimiento de los Derechos Humanos.

Segundo. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA EN SALUD DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS DEL PAÍS:

Si bien la presente resolución tiene por objeto las deficiencias de la atención en salud de los establecimientos penitenciarios y carcelarios de los Departamento de Meta y Antioquia, se considera necesario presentar una breve descripción de la problemática advertida en todo el país a modo de contexto de los hallazgos que seguidamente se enuncian.

La situación de derechos humanos de las personas privadas de la libertad en el Estado colombiano se encuentra gravemente afectada por el deficiente servicio de salud que se brinda al interior de los establecimientos carcelarios.

La legislación colombiana vigente establece que la población reclusa se debe afiliar al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Estado debe intervenir en dicho servicio público, en aras de garantizar la observancia de los principios consagrados en la Constitución y en la Ley. La atención a las personas privadas de la libertad debe perfeccionarse al interior de las prisiones o en centros hospitalarios, atendiendo a las necesidades de cada recluso lo implica los siguientes requisitos:

Infraestructura: Las áreas de sanidad de los establecimientos de reclusión deben cumplir condiciones de habilitación¹. para tal efecto, es necesario que dispongan de una zona de

¹ En el sentido de cumplimiento de requisitos técnicos para la adecuada prestación del la atención en salud, pese a que la Resolución 2003 de 2014 del Ministerio de Salud dispone que a los servicios de salud que se

atención prioritaria que cumpla con estándares de salubridad y un stock mínimo de medicamentos, además, debe contar con un área de paso, que permita alojar y monitorear a los reclusos en condiciones cómodas e higiénicas después del egreso de una hospitalización o con anterioridad al traslado a un centro hospitalario.

Personal médico: Los recintos penitenciarios y carcelarios deben garantizar la presencia de profesionales multidisciplinarios de la salud, esto es, médicos, enfermeros, psicólogos.

Sin embargo, la mayoría de los establecimientos de reclusión del país no cuentan con las adecuaciones técnicas requeridas, los espacios son insalubres y no existe una dotación constante de medicamentos esenciales para la atención prioritaria, además, el personal médico es insuficiente desde el punto de vista numérico y en lo que respecta a las diversas especialidades.

El hacinamiento y las circunstancias de habitabilidad en los establecimientos de reclusión, conlleva a que los riesgos epidemiológicos sean superiores para las personas privadas de la libertad, lo que se traduce en la responsabilidad del Estado para implementar mecanismos diferenciales que garanticen la operatividad del sistema de seguridad social en salud en las cárceles; máxime por la situación de vulnerabilidad de los reclusos y el hecho de que no tienen la libre potestad de acudir a una institución médica de manera particular para dar solución a sus quebrantos de salud.

Como puede apreciarse, el panorama dista mucho de ser esperanzador. En la actualidad una única entidad funge como aseguradora responsable de la prestación del servicio de Salud de la totalidad de la población reclusa, la cual carece de la infraestructura y personal médico suficiente para garantizar la adecuada prestación de servicios a las personas privadas de la libertad en las cárceles y penitenciarias del país. Adicionalmente las enfermedades pululan y los medicamentos son escasos, la salud de las personas empeora de manera paulatina mientras esperan ser remitidos a médicos especialistas y los males no son tratados de manera oportuna. Como resultado, el sistema de salud en los establecimientos de reclusión, se encuentra en un colapso de magnitud descomunal que se constituye en un trato inhumano y degradante.

Del 31 de mayo al 31 de diciembre de 2013, mediante la Resolución 001505, el Ejecutivo declaró el estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en todos los centros de reclusión del país, con el objeto de conjurar la grave crisis en el ámbito de salud. En el marco de dicho estado, que se prolongó durante el término de siete meses, se implementaron planes dirigidos a contrarrestar el hacinamiento y a garantizar la atención en salud, la seguridad, y los derechos humanos. Sin embargo, no se han observado mejoras sustantivas y estructurales en la situación de los establecimientos penitenciarios y carcelarios,

presten intramuralmente en los establecimientos carcelarios y penitenciarios, no le serán aplicables los procedimientos y condiciones de habilitación contenidos en la misma.

actualmente persiste el elevado índice de hacinamiento, las graves falencias en la prestación del servicio de salud intramural, la insuficiencia de personal médico y la pobre dotación en insumos médicos.

Esta realidad ha sido constatada por la Defensoría del Pueblo en todas las regiones del país. Así, por ejemplo, en el Departamento de Antioquia se verificó una reducción del personal médico asistencial para la atención de la población carcelaria. En efecto, para el mes de junio del año 2014 de los 19 ERON –establecimientos de reclusión del orden nacional- que operan en ese Departamento, solo 7 contaban con personal médico, es decir, menos del 33%². De igual modo, se evidenciaba insuficiencia en el suministro de medicamentos básicos de atención primaria e insumos médicos quirúrgicos en todos los establecimientos del Departamento. La situación denunciada condujo a que los reclusos carecieran también de atención por parte de médicos especialistas, ante la ausencia de médicos generales en los establecimientos que autorizaran las remisiones. Situación similar fue advertida por la Defensoría del Pueblo en el establecimiento penitenciario de Quibdó –Chocó-, donde por más de dos meses los reclusos carecieron de cualquier tipo de asistencia médica ante la renuncia del personal que prestaba sus servicios en el establecimiento.

Ante situaciones como las señaladas, la Defensoría del Pueblo no se ha limitado a requerir la inmediata atención de las entidades llamadas a garantizar la atención en salud de la población reclusa. Adicionalmente, la Defensoría ha acudido prontamente a la acción de tutela para que se amparen los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Así, por ejemplo, mediante fallo del 19 de agosto de 2014³ se amparó el derecho a la salud de más de 14.800 reclusos del departamento de Antioquia. Así mismo, mediante sentencia del 10 de septiembre se ordenó a CAPRECOM garantizar el servicio médico a la población reclusa del establecimiento de Quibdó

Tercero. Breve reseña de los antecedentes y objeto de los contratos suscritos entre la EPS-S CAPRECOM y la unión temporal UBA-INPEC:

Frente a las serias dificultades que afrontó CAPRECOM EPS-S en la prestación de los servicios de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios más hacinados del país durante el año 2014, y para asegurar el acceso a la salud de todos sus afiliados en todos los ámbitos y todos los niveles de complejidad, garantizando disponibilidad, accesibilidad, continuidad, oportunidad, calidad y la complementación e integralidad de la red de prestación de servicios de salud, la subdirección de la entidad solicitó iniciar una contratación mediante el requerimiento N° 1205 de 26 de junio de 2014, para permitir poner en funcionamiento un programa especial de salud acorde a las necesidades y

² Lo anterior conforme cifras suministradas a la Defensoría del Pueblo por el propio INPEC.

³ En respuesta a la acción de tutela preparada conjuntamente por la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria y la Defensoría Regional de Antioquia.

demandas en salud de la población de los 31 establecimientos penitenciarios y carcelarios que concentraban el mayor número de personas y demanda de servicios insatisfechos y donde se concentraba más del 70% de la población privada del país.

Los establecimientos seleccionados fueron: 1. Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Medellín, El Pedregal; 2. Reclusión de Mujeres de Medellín, El Pedregal; 3. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, Bella Vista; 4. Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Puerto Triunfo; 5. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Barranquilla, El Bosque; 6. Establecimiento Carcelario de Barranquilla, La Modelo; 7. Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Bogotá, La Picota; 8. Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Bogotá, La Modelo; 9. Reclusión de Mujeres de Bogotá; 10. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cartagena; 11. Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita; 12. Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad El Barne; 13. Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de la Dorada, Caldas; 14. Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Manizales; 15. Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán; 16. Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar; 17. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Montería; 18. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Neiva; 19. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Santa Marta; 20. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Acacias (incluye Colonia Agrícola de Mínima Seguridad); 21. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Granada; 22. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Villavicencio; 23. Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta; 24. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario-ERE-JP de Bucaramanga; 25. Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Girón, Palo Gordo, Santander; 26. Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué Coiba-Picaleña; 27. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cali, Villa Hermosa; 28. Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Jamundí, Valle del Cauca; 29. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Palmira, Valle del Cauca; 30. Reclusión de Mujeres de Jamundí, Valle del Cauca; y 31. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Buga, Valle del Cauca.

Iniciándose el trámite contractual y recibíéndose única propuesta por parte de la unión temporal UBA INPEC, a quien finalmente se le adjudicó el contrato número CN 01 0104 del primero de agosto de 2014, por considerarse que se encontraba habilitada técnica, jurídica y financieramente de acuerdo con lo indicado en los pliegos de la invitación pública. El referido contrato fue adjudicado por un valor de veintiún mil ochocientos cincuenta y cinco millones ciento diecinueve mil novecientos dos pesos mcte (21.855.119.902), con un término de duración de cinco meses contados a partir del 1 de agosto de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2014, posteriormente se adicionó y se prorrogó en dos oportunidades, la primera hasta el 31 de enero de enero de 2015 por una suma de

tres mil trescientos veintiocho millones ochocientos treinta y siete mil seiscientos sesenta y seis pesos (\$3.328.837.661) y la segunda hasta el 30 de junio de 2015 por la suma de dieciséis mil quinientos millones de pesos (\$16.500.000.000.)

Dentro de las principales obligaciones contractuales establecidas para garantizar la prestación del servicio a la salud de las personas privadas de la libertad se encuentran: garantizar las prestaciones en salud con calidad, en forma oportuna y continua; garantizar accesibilidad y oportunidad en la realización de paraclínicos con laboratorios certificados para el reporte de los resultados; suministrar de manera oportuna, pertinente y continua los servicios y medicamentos contratados incluidos en el plan obligatorio de salud para la atención ambulatoria; tres Unidades Móviles Terrestres para la realización de procedimientos ambulatorios; disponer y garantizar una plataforma tecnológica que incluya software y hardware que permita contar con una base de datos actualizada y en tiempo real de las atenciones en salud efectivamente prestadas a la población de los respectivos establecimientos penitenciarios y carcelarios, entre otras.

Cuarto. GESTIÓN DEFENSORIAL Y HALLAZGOS:

Conforme a lo expuesto, y en aras de construir una política pública adecuada y consistente con los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, funcionarios de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria realizaron visitas a los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de los Departamento de Antioquia y Meta, con el objeto de corroborar las condiciones en que se están prestando los servicios de salud por la unión temporal UBA- INPEC, en desarrollo de la ejecución del contrato número CN 01 0104 de 01/08/2014 y sus correspondientes prorrogas.

Tanto en las visitas de inspección como en las mesas de seguimiento convocadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, donde participaron entidades como Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – EPS-S CAPRECOM-, y la unión temporal UBA-INPEC, además de los distintos representantes de los comités de derechos humanos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del Departamento de Antioquia y Meta, se evidenció que **aún persisten graves falencias en la prestación de los servicios de salud en los departamentos mencionados**, entre las cuales cabría destacar:

Departamento del Meta:

- 1) No hay personal médico suficiente para atender las necesidades de la población carcelaria, en especial en el Establecimiento Penitenciario de Acacias el cual alberga una población de 2600 internos y sólo cuenta con los servicios de un médico que en ocasiones no asiste aduciendo que no recibe el pago de sus honorarios. Sumado a ello, se presenta la dificultad que en los señalados contratos se incluyó a la Colonia Agrícola de Acacias como parte del establecimiento penitenciario, en otras palabras, lo que son dos establecimientos independientes contractualmente se

concibieron como uno, de modo los recursos para la atención en salud deben dividirse entre ambos centros de reclusión.

- 2) Se presenta carencia de insumos médicos quirúrgicos lo que dificulta la atención. En particular, en el Establecimiento Penitenciario de Acacias se ha llegado al punto de destruir sabanas desechables para utilizarlas como gasas para brindar atención a la población reclusa. Esta situación ha sido informada tanto a CAPRECOM como a la UT UBA INPEC.
- 3) Se presenta un alto índice de represamientos en los procedimientos médicos, quirúrgicos, exámenes de laboratorios, entre otros. Tal es el caso el caso del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacias, que en el mes de octubre de 2014 registraba 3236 solicitudes de autorización de procedimiento represadas; cifra que fue confirmada por la Dra. DANIA ROJAS, responsable del área de sanidad del establecimiento mediante correo electrónico remitido a la mesa de seguimiento de tutelas. Cabe destacar que los compromisos adquiridos por CAPRECOM y sus operadores para evacuar los mencionados procedimientos no se han cumplido. Así, por ejemplo, en desarrollo de la mesa de seguimiento a tutelas del día 23 de octubre de 2014, el Doctor ALEXANDER ROJAS, de la subdirección de CAPRECOM, se comprometió a evacuar 50 exámenes de laboratorios semanalmente; lo cual a la fecha no se ha cumplido, conforme al listado enviado por el laboratorio clínico del centro de reclusión. Así mismo, en el establecimiento de Villavicencio y Colonia Agrícola se presenta represamiento en los procedimientos según información suministrada por los directores de dichos centros carcelarios.
- 4) Falta personal de servicios generales suficiente para mantener las áreas de sanidad en óptimas condiciones higiénicas. Así, por ejemplo, en la penitenciaría de Acacias con una población aproximada de 2600 internos y que cuenta dos áreas de sanidad, la operaria de servicios generales solo labora por cuatro (4) horas; **paradójicamente cuando el servicio era prestado directamente por CAPRECOM EPS el personal de servicios generales prestaba sus servicios durante nueve (9) horas**, según lo informado a la Defensoría del Pueblo por el director de dicho establecimiento.
- 5) No se evidencia la prestación del servicio médico y odontológico los días sábados, tal como lo exige el contrato celebrado con la unión temporal.
- 6) A pesar de que hay existencia de medicamentos para enfermedades generales se presenta carencia de fármacos para patologías especializadas, lo que genera discontinuidad en los tratamientos y deterioro en el estado físico y mental de los pacientes.

- 7) Se observa una falta de coordinación y organización en el envío de los pedidos de medicamentos por parte de la UT UBA INPEC a los establecimientos carcelarios, toda vez que en ocasiones no se advierte suministro alguno y las solicitudes de pedido llegan incompletas, por lo que al hacerse entrega de los mismos a los internos se genera un nuevo déficit.
- 8) En el contrato entre CAPRECOM y la unión temporal no se estableció la atención inicial de urgencias, lo que es especialmente necesario en tratándose de la población carcelaria, quienes no puede procurarse este tipo de atención por otros medios.
- 9) No se cumple con el mínimo de consultas médicas establecidas en la contratación, así como tampoco se cumple el horario estipulado en el contrato.
- 10) No hay continuidad en la contratación de los médicos asignados a los establecimientos, quienes se quejan de verse obligados en ocasiones a trabajar sin contrato y el retraso prolongado en el pago de sus honorarios. Esta situación se advirtió, por ejemplo, los días 17, 18 y 19 de diciembre de 2014 y 21 y 22 de enero de 2015 en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacías, Meta, con el profesional médico general quien se ausentó de la prestación del servicio presuntamente en razón al no pago de sus honorarios por parte de la unión temporal UBA INPEC.
- 11) Se evidenció la falta de personal médico para la atención en horas nocturnas, fines de semana y festivos en los establecimientos de reclusión de Villavicencio, Acacías y Colonia Agrícola; lo cual fue reportado en los informes allegados a la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria por los directores de los establecimientos.
- 12) No se han realizado cirugías ambulatorias con unidades móviles quirúrgicas en ninguno de los establecimientos del departamento del Meta. Tan sólo se ha prestado alguna escasa atención en ciertas especialidades a través de brigadas médicas entre octubre y diciembre del 2014; brigadas que no garantizan la continuidad de los procedimientos, lo que origina inconformismo en los internos atendidos.

La prestación de este servicio se encuentra descrita en la cláusula segunda del contrato CN 01 0104, que establece como una las obligaciones del contratista: *"Garantizar el cumplimiento de los procedimientos y condiciones que deben cumplir los Prestadores de Servicios de Salud para habilitar los servicios y demás condiciones previstas en la Resolución 1441 de 2013, entre otros, en cuanto a los siguientes aspectos: Recurso Unidades Móviles Terrestres (Mínimo 3)...."*

Al respecto, la doctora LILIANA MARÍA VÉLEZ GUTIÉRREZ, Directora Regional Noroeste (E) del INPEC, requirió a la doctora CRISTINA GARCÍA,

coordinadora Regional Antioquia de la unión temporal UBA. con el fin de que reportara los procedimientos adelantados de forma intramural con equipos móviles y portátiles en el marco del contrato CN01-0104 del 2014, recibiendo respuesta el día 14 de enero de 2015 donde se señala que *“a la fecha no se ha realizado ningún procedimiento dentro de los listados en su solicitud. Al respecto, le informo que la UT UBA INPEC, procedió a visitar varias instalaciones de centros carcelarios del país, entre los cuales se encuentran centros de reclusión de las ciudades de: Cúcuta, Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, La Dorada, Villavicencio, Jamundí, Palmira, Cali, Bucaramanga, Girón, entre otros. Se revisaron las instalaciones de áreas de prestaciones de servicios de salud, encontrando que estos no cumplen con las condiciones mínimas de salubridad necesarias para realizar procedimientos quirúrgicos ambulatorios intramurales mediante Unidades Móviles Quirúrgicas.”* subraya fuera de texto.

Así mismo se indica que *“Las cárceles visitadas no cumplen con espacios para ser habilitados como áreas de recuperación quirúrgica inmediata (primeras 24 horas)”*

En criterio de la Defensoría no se explica como la unión temporal UBA INPEC aduce que las áreas de prestación de servicios no cumplen con la salubridad necesaria ni con espacios habilitados, como justificación al incumplimiento de sus obligaciones contractuales. En este sentido, es importante aclarar que CAPRECOM conocía antes de iniciarse el proceso de invitación pública el estado de las áreas de sanidad de los establecimientos donde ellos prestaban los servicios, pero aun así se celebró el contrato en los términos antes señalados. **En otras palabras, CAPRECOM, aparentemente, celebró un contrato a sabiendas que su objeto era de imposible cumplimiento.**

En efecto, en la cláusula segunda del contrato CN01-0104 del 2014 se establecen las obligaciones del contratista y en su numeral 10 se indica: “garantizar la prestación intramural según la habilitación que presenten los centros carcelarios al inicio de la ejecución del presente contrato, en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, de los servicios objeto del contrato a la población de afiliación especial INPEC en todos los departamentos donde se pacte la prestación del servicio del servicio. En caso de no encontrarse habilitado un servicio que sea requerido para garantizar la adecuada prestación del mismo y el centro penitenciario cuente con el espacio físico, éste procederá a realizar la respectiva habilitación previa solicitud del prestador en el menor tiempo posible”.

Adicionalmente, debe indicarse que la Resolución 2003 de 2014 del Ministerio de Salud dispone que a los servicios de salud que se presten intramuralmente en los establecimientos carcelarios y penitenciarios, no le serán aplicables los procedimientos y condiciones de habilitación contenidos en la misma. En este sentido, en el contrato no debería hablarse del estado de habilitación de los centros

penitenciarios. Por otra parte, CAPRECOM no tenía la facultad de comprometer a los centros penitenciarios, como lo hizo al estipular que en caso de no encontrarse habilitado un servicio éste –el centro- procederá a realizar la respectiva habilitación en el menor tiempo posible.

- 13) No se ha adelantado la sistematización de las historias clínicas de los internos tal como se estableció en la contratación entre CAPRECOM y la unión temporal UBA INPEC, como tampoco se evidencia el recurso humano para el proceso de la gestión de las historias clínicas. Esta situación fue puesta de presente en reunión llevada a cabo en el establecimiento de Villavicencio el 12 de diciembre de 2014 en el marco de la mesa de seguimientos de tutelas, en la que participaron representantes del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo, INPEC, CAPRECOM y la unión temporal UBA; escenario en el que se recalcó la importancia y responsabilidad que tiene la UT UBA de garantizar personal para la gestión del archivo, sin que a la fecha se advierta dicha contratación.

Sumado a esto, las historias clínicas no se encuentran adecuadamente diligenciadas, se detectan falencias tales como: espacios en blanco, datos de identificación sin llenar, no se registran las horas de atención, letra no legible, sin foliar y en algunos casos sin nombre completo del paciente. De igual manera, no se cuenta con registros de consentimiento firmado para los procedimientos en los que está indicado. Si bien no es objeto de este informe, la Defensoría ha documentado esta misma situación en el Complejo Metropolitano de Cúcuta.

- 14) No se evidencia el desarrollo de los programas de promoción y prevención.
- 15) En la penitenciaría de Acacias no se realizan procedimientos de endodoncia debido a la ausencia de insumos médicos quirúrgicos tales como liquido de revelado para radiografías periapicales. Así mismo, no se cuenta con oxígeno, vendas elásticas, gasas, pulsímetros, necesarios para la atención cuando se presentan riñas entre los internos; lo que obstaculiza los procedimientos del personal médico.
- 16) En reunión de mesa de seguimiento a tutelas convocada por el Ministerio de Justicia y del Derecho llevada a cabo en el Establecimiento Penitenciario de Villavicencio, la doctora MARÍA GLORIA MORA, Coordinadora de la unión temporal UBA INPEC, reconoció que hay incumplimiento en el contrato por parte del contratista. En esa oportunidad, así como en desarrollo de la visita inspectiva realizada con ocasión a la mesa de seguimiento convocada, se pudo constatar que solo un (1) médico se encontraba prestando servicio.
- 17) En las reuniones de seguimiento a tutelas llevadas a cabo en los establecimientos de reclusión, los representantes de la unión temporal UBA-INPEC indicaron la dificultad que afrontan para la contratación de personal médico en los

establecimientos del departamento. En particular, refieren que los profesionales no muestran interés en laborar al interior de los centros de reclusión. máxime si se tiene en cuenta que los honorarios reconocidos por la unión temporal no son atractivos y en ocasiones estos profesionales de la salud y que deben recorrer grandes distancias para prestar sus servicios, como ocurre en los establecimientos de reclusión de Acacias, Colonia Agrícola y Granada. En todo caso, **nada de esto excusa al contratista del cumplimiento de las obligaciones a las que se halla obligado.**

- 18) Si bien dentro del proceso de contratación entre CAPRECOM y la unión temporal se realizó un estudio previo para determinar el número de personal médico requerido para cada centro penitenciario, **finalmente en el contrato se estableció un número igual o menor del que realmente se encontraba laborando antes de adjudicarse el mismo**, lo cual puede observarse en los pliegos de invitación.

Departamento de Antioquia:

- 1) Falta de personal médico para atender las necesidades de la elevada población carcelaria. Tal es el caso del Establecimiento Penitenciario de Medellín, Bella Vista, y del Establecimiento Penitenciario El Pedregal; lo cual fue corroborado en las reuniones de seguimiento a tutelas convocadas por el Ministerio de Justicia y realizadas en los centros carcelarios en el mes de diciembre. Así mismo, se ha constatado la presencia de reclusos con patologías graves que no reciben tratamiento oportuno.
- 2) Los internos representantes de los comités de derechos humanos de los establecimientos El Pedregal y Bella Vista en este sentido manifiestan inconformismo por la prestación de los servicios de salud, denunciando diversas irregularidades como falta de personal médico para atender a la población reclusa, insuficiencia en el suministro de medicamentos, desacatos a los fallos de tutela, falta de continuidad de los médicos que atienden a los internos, incumplimiento de los horarios por parte del personal médico, entre otras.
- 3) La atención médica se dirige en gran parte a los casos prioritarios y no a las consultas generales, lo que impide conocer a fondo, más allá de las cifras que ofrece CAPRECOM y La unión temporal, cuántos procedimientos y tratamientos especializados requiere la población carcelaria. De hecho, se prioriza la solución de acciones legales y no en la prestación de servicios oportunos y de calidad.
- 4) Existen irregularidades en la asignación de citas médicas que se otorgan a los internos, toda vez que en distintos establecimientos son los internos representantes de cada patio quienes deciden cuáles reclusos finalmente deben ser atendidos.
- 5) Al igual que en el Departamento del Meta, no se presenta sistematización de las historias clínicas de los internos tal como se dispuso en la contratación entre

CAPRECOM y la unión temporal UBA-INPEC, como tampoco se advierte el recurso humano para el proceso de la gestión de las historias clínicas.

- 6) El suministro de medicamentos es deficiente para atender el requerimiento de la población carcelaria.
- 7) Dado que un número considerable de internos no puede acceder a las consultas por medicina general, no es posible establecer con certeza cuántos procedimientos especializados o tratamientos realmente requiere la población carcelaria.
- 8) Las consultas médicas especializadas de carácter intramural (medicina interna, ortopedia, pediatría, ginecología, cirugía general) no son suficientes para cubrir todas las necesidades de la población privada de la libertad. Solo en los últimos meses del año 2014 se realizaron algunas brigadas médicas donde se atendieron especialmente los casos que venían represados desde el inicio de la contratación con la unión temporal UBA.
- 9) En el contrato entre CAPRECOM y la unión temporal UBA no se estableció la atención inicial de urgencias, lo que es especialmente necesario en tratándose de la población carcelaria y es inadmisibles que no se incluyera este tipo de servicios en el contrato.
- 10) Se presenta incumplimiento y desacato a los fallos de tutela proferidos en el ámbito de la salud que amparan de forma individual a los internos de los establecimientos, como es el caso del Establecimientos Penitenciario, El Pedregal. Al respecto, es pertinente destacar que la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia incoó acción de tutela en el mes de agosto de 2014 para amparar el derecho fundamental a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del departamento, la cual fue resuelta por el Juzgado Veintiséis Administrativo Oral del Circuito de Medellín que tuteló los derechos fundamentales a la dignidad humana, la vida y la salud de todos los internos de los establecimientos penitenciarios y carcelario de Antioquia adscritos al INPEC. Si bien al momento de presentación de esta tutela apenas comenzaba a operar la unión temporal UBA INPEC, a la fecha no se advierte ninguna mejora en la atención en salud; tanto es así que en el mes de noviembre la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia presentó un incidente de desacato el cual fue resuelto imponiendo sanción al Director General del INPEC y a la directora de CAPRECOM EPS-S al constarse el incumplimiento a lo ordenado por el juez de tutela.
- 11) En la mesa de seguimiento a tutelas, convocada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en diciembre pasado que se desarrolló en los establecimientos de Pedregal y Bella Vista, se evidenció que la realidad en el ámbito de la salud es muy diferente a la reseñada en los informes que presenta CAPRECOM. toda vez que salta a la

vista la ausencia de personal médico, insumos médicos, suministro de medicamentos, tratamiento en las patologías graves, represamiento en las solicitudes de citas con especialistas y demás.

A pesar de que CAPRECOM y la UT UBA INPEC se comprometieron a revisar el gran número de solicitudes presentadas en diversos listados por los comités de derechos humanos en los centros de reclusión, a la fecha no se ha dado respuesta a cada uno de los casos descritos y solo de manera general en los informes se resalta, como es de costumbre, el trámite de algunos casos que en cifras reales no alivian la situación que siguen padeciendo miles de internos; quienes en algunos casos sufren de enfermedades que no han sido diagnosticadas al no haber tenido la oportunidad de lograr una atención por consulta general.

- 12) Durante la ejecución del contrato por parte de la UT UBA INPEC en el Establecimiento Penitenciario de Medellín, El Pedregal, se ha constatado la remisión de continuos requerimientos por parte de las autoridades carcelarias al contratista solicitando la efectiva prestación de la atención requerida por la población carcelaria; peticiones que no han sido atendidas de forma oportuna ni eficaz por los representantes de la unión temporal. Así, por ejemplo, durante el mes de septiembre de 2014 el mencionado establecimiento no contó con personal médico, lo que fue informado por el Director al líder operativo de CAPRECOM y a los representantes de la unión temporal. Como respuesta, la coordinadora de la unión temporal se limitó a señalar que dicha situación obedecía al desmonte de personal adelantado por CAPRECOM desde el mes de mayo y que a la fecha, dos meses después de la firma del contrato, se estaba adelantando una convocatoria abierta para la contratación del nuevo personal.
- 13) Las órdenes médicas de entrega de suministro no se cumplen, lo que obliga a los internos a solicitar nuevamente una cita con medicina general para actualizarla, como ocurre en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Medellín Bella Vista; corroborado con los representantes del comité de derechos humanos en la mesa de seguimiento a tutelas convocada por el Ministerio de Justicia y del Derecho el pasado mes de diciembre.
- 14) Al igual que en los establecimientos del Departamento de Meta no se observa sistematización de las historias clínicas de los internos, y no se han puesto en marcha los procedimientos quirúrgicos ambulatorios con equipos móviles portátiles.
- 15) En el informe presentado por CAPRECOM sobre avance a la prestación de los servicios de salud en el Departamento de Antioquia del 16 al 29 de diciembre de 2014 y remitido al Ministerio de Justicia se aporta información contraria a la realidad; por ejemplo: en el establecimiento El Pedregal se registra que presta sus servicios un auxiliar de bacteriología cuando en realidad no lo hay. Así mismo, se indica que en el Establecimiento La Paz de Itagüí prestan sus servicios dos médicos

y cuatro auxiliares de enfermería, cuando solo hay un médico y dos auxiliares. Situaciones que se pueden constatar en el informe comparativo de seguimiento a los servicios de salud presentado por la Directora Regional Noroeste del INPEC, de fecha 21 de enero de 2015.

Por último, es de suma importancia señalar que tanto las irregularidades detectadas en los establecimientos de Antioquia como del Meta son suficientemente conocidas por las directivas de CAPRECOM EPS-S, quienes han participado de manera activa en las reuniones de las mesas de seguimiento a tutelas y prestación de servicios de salud, convocadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, tanto en el nivel central como en los establecimientos penitenciarios. A pesar de la información con que contaba la EPS pública, se decidió prorrogar el contrato que inicialmente estaba pactado hasta el 31 de diciembre, sin siquiera incluir ninguna observación acerca de la necesidad de garantizar efectivamente la prestación del servicio.

Quinto. CONCLUSIONES:

- i) El derecho a la salud de la población privada de la libertad en el Departamento del Meta y Antioquia está siendo vulnerado de manera sistemática por parte de CAPRECOM y la unión temporal UBA-INPEC.
- ii) El acceso a medicina primaria de los internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el Meta y Antioquia es deficiente y en algunos casos inexistente. Lo que responde a la falta de cobertura de los servicios médicos en los establecimientos de reclusión y el incumplimiento de las obligaciones contractuales en términos de número de médicos e intensidad de la prestación del servicio por parte de la unión temporal.
- iii) La prestación de los servicios en medicina especializada no responde a la necesidad evidenciada en las visitas llevadas a cabo en los establecimientos.
- iv) La red hospitalaria para atención especializada y procedimientos quirúrgicos presenta dificultades de cobertura y de continuidad en razón a los términos de los contratos que celebrados por CAPRECOM.
- v) Se presentan dificultades en la cobertura, acceso y calidad de los servicios a los que contractualmente se halla obligada la unión temporal en las áreas de odontología, promoción y prevención, y suministro de medicamentos.
- vi) Los procedimientos quirúrgicos ambulatorios a través de unidades móviles no han sido realizados, ni se han adoptado medidas para el efectivo cumplimiento de dicha obligación contractual.

- vii) Los jueces por vía de tutela han protegido el derecho de la salud de las personas privadas de la libertad, sin embargo se evidencia el incumplimiento a los fallos de manera continuada por parte de CAPRECOM.
- viii) La contratación con la unión temporal UBA no ha significado una mejora en la atención en salud a la población privada de la libertad que era el propósito de la contratación.
- ix) Contrariamente a lo manifestado por las directivas de CAPRECOM, se constata que la unión temporal UBA ha incumplido sustancialmente con las obligaciones contractuales; cuando menos en los departamentos de Antioquia y Meta.
- x) Se evidencia que CAPRECOM no está realizando una verdadera labor de supervisión y auditoría sobre la contratación efectuada con la unión temporal UBA.
- xi) Es inadmisibles que CAPRECOM adicionara y prorrogara el Contrato CN 01 0104 del primero de agosto de 2014, conociendo de manera directa las situaciones antes descritas en las mesas de seguimiento a tutela llevadas a cabo en los establecimientos de los Departamentos de Antioquia y Meta, sin ni siquiera instar al operador para garantizar por completo el servicio.
- xii) Lo antes anotado pone de presente la urgente necesidad de regular la atención en salud de la población reclusa conforme al modelo previsto en la Ley 1709 de 2014. Hasta tanto esto no se haya concretado, no se logrará una solución al problema de la atención en salud a la población carcelaria.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Defensoría del Pueblo

RESUELVE:

PRIMERO: Se hace necesario hacer un llamado a las entidades responsables de la atención de la población carcelaria para que den cumplimiento a lo previsto en la legislación y aúnen sus esfuerzos en el compromiso por los derechos humanos de las personas privadas de la libertad así:

- Instar al Ministerio de Justicia y del Derecho para que se incluya la presente resolución en la mesa de seguimiento a tutelas y se programen visitas de inspección y de seguimiento a la prestación de los servicios de salud en los establecimientos del departamento de Antioquia y Meta con la participación de los representantes de los comités de derechos humanos.

- Exhortar a la Superintendencia de Salud a ejercer la vigilancia frente a los servicios de salud prestados por la Caja de Previsión de Comunicaciones- CAPRECOM EPS- y por la unión temporal UBA-INPEC en los 31 establecimientos de reclusión contenidos en el contrato CN 01 0104 del primero de agosto de 2014 y sus correspondientes prorrogas.
- Instar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC- y a la Caja de Previsión de Comunicaciones- CAPRECOM EPS- a presentar un informe mensual sobre la prestación de los servicios de salud de los 31 establecimientos penitenciarios objeto del contrato CN 01 0104 del primero de agosto de 2014.
- Instar a CAPRECOM EPS-S abstenerse de adicionar o prorrogar el contrato CN 01 0104 del 1 de agosto de 2014, hasta tanto se verifique la mejora sustancial en la prestación de los servicios de salud en los 31 establecimientos de reclusión objeto del referido contrato.
- Instar al INPEC, a CAPRECOM EPS y a las Secretarías de Salud Departamental y Municipal a realizar campañas de promoción, prevención, conservación y educación en salud, particularmente en las áreas de higiene, orientación psicológica, salud mental y educación sexual en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de los departamentos de Antioquia y Meta. De igual forma, dar cumplimiento a lo establecido en el parágrafo del artículo 13 del Decreto 2496 de 2012, referente a la obligación de prestar el servicio de salud de manera ininterrumpida.
- Instar al INPEC y a CAPRECOM EPS-S a realizar las acciones tendientes a digitalizar prontamente las historias clínicas de la población reclusa del país.
- Instar a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM EPS- a garantizar la disponibilidad y permanencia de la atención médica las 24 horas del día en los 31 establecimientos penitenciarios objeto del contrato CN 01 0104 del 1 de agosto de 2014.
- Instar a todos los Directores de los establecimientos de reclusión de Antioquia y Meta a cumplir con las normas de bioseguridad necesarias para el manejo de los desechos en especial aquellos de naturaleza hospitalaria.
- Exhortar al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Salud y Protección Social a coordinar esfuerzos con miras a la pronta reglamentación del nuevo modelo de atención en salud consagrado en la LEY 1709 de 2014.

066

Resolución Defensorial N°
Crisis en la prestación de servicios de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de los departamentos de Antioquia y Meta.

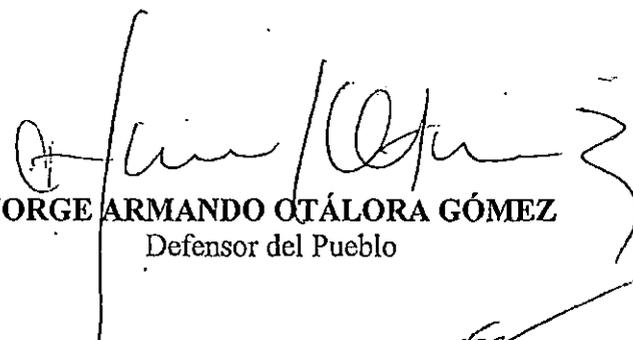
SEGUNDO: En lo referente a la defensoría del pueblo. Encargar a las Defensorías Regionales competentes realizar un informe bimensual de la prestación de los servicios de salud y el estricto seguimiento de las recomendaciones formuladas en la presente resolución.

TERCERO: Sobre la difusión y divulgación:

- Oficiar a todas las autoridades y entidades públicas y privadas citadas en esta resolución, con el propósito de informar acerca de su expedición, así como de la posibilidad de acceder a su consulta en la página electrónica de la Defensoría del Pueblo, www.defensoria.gov.co.
- Allegar copia de la presente resolución y sus correspondientes anexos a la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Fiscalía General de la Nación para que se adelante lo pertinente dentro del ámbito de sus competencias.
- Incluir la presente Resolución Defensorial, así como los resultados de su cumplimiento, en el informe anual que habrá de presentar el Defensor del Pueblo al Congreso de la República, conforme a lo establecido en el ordinal 7° del artículo 9° de la Ley 24 de 1992.

COMUNÍQUESE,

Dada en Bogotá D.C., a los once (11) días del mes de marzo de dos mil quince (2015).


JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ
Defensor del Pueblo

Proyectó: EMM y SPOM - Asesoras Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria- y JDMS.
Revisó: JMDS. Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria.
Aprobó: EMSH Vicedefensor