

**RV: CONTESTACION. RAD 11001334306120220017500. DTE DARY DAYANNA GARZON RINCON Y OTROS Y OTROS. CONTESTA MINJUSTICIA**

Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C.

<correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Mar 13/09/2022 8:09

Para: Juzgado 61 Administrativo Circuito - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin61bta@notificacionesrj.gov.co>

CC: PAOLA MARCELA DÍAZ TRIANA <paola.diaz@minjusticia.gov.co>

 6 archivos adjuntos (20 MB)

PRUEBAS MOTIN MODELO (1).rar; Anexos de Poder JORGE LUIS LUBO SPROCKEL (1).pdf; MJD-OFI22-0033430.pdf; CONTESTACION DDGR.pdf; Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf; CONPES Política penitenciaria y carcelaria 2015.pdf;

Cordial saludo,

De manera atenta informamos que ha sido radicado el presente correo como memorial para el proceso relacionado en el mismo, dentro del registro en el aplicativo siglo XXI podrá confirmar los datos del mensaje como Asunto, fecha y hora de recibo.

Atentamente,  
...SPCZ...

**Grupo de Correspondencia**  
Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos  
Sede Judicial CAN

---

**De:** PAOLA MARCELA DIAZ TRIANA <paola.diaz@minjusticia.gov.co>

**Enviado:** lunes, 12 de septiembre de 2022 4:59 p. m.

**Para:** Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>

**Cc:** notificaciones@jvillegasp.com <notificaciones@jvillegasp.com>; Zully Maricela Ladino Roa <zmladino@procuraduria.gov.co>; MILENA MARTINEZ <notificaciones@inpec.gov.co>; RICARDO DUARTE ARGUELLO <decun.notificacion@policia.gov.co>

**Asunto:** CONTESTACION. RAD 11001334306120220017500. DTE DARY DAYANNA GARZON RINCON Y OTROS Y OTROS. CONTESTA MINJUSTICIA

En mi calidad de apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho presento CONTESTACIÓN en el proceso de la referencia. Adjunto memorial de contestación en formato PDF, poder con soportes que acreditan la calidad del poderdante y carpeta comprimida con las pruebas relacionadas.

Esta comunicación se remite **en copia a los demás sujetos procesales** conforme para su conocimiento y fines pertinentes.

Tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho como la suscrita apoderada, recibimos notificaciones en la Calle 53 N° 13 – 27 de Bogotá, D.C., Email: [notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co) Celular 321 431 95 87.

Cordialmente,

**PAOLA MARCELA DÍAZ TRIANA**

Apoderada Judicial Ministerio de Justicia y del Derecho

Grupo de Defensa Jurídica – Dirección Jurídica

[paola.diaz@minjusticia.gov.co](mailto:paola.diaz@minjusticia.gov.co)

Tel: +57 1 444 31 00 Ext. 1506

Celular 321 431 95 87

[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



"La información aquí contenida es para uso exclusivo de la persona o entidad de destino. Está estrictamente prohibida su utilización, copia, descarga, distribución, modificación y/o reproducción total o parcial, sin el permiso expreso del Ministerio de Justicia y del Derecho, pues su contenido puede ser de carácter confidencial y/o contener material privilegiado. Si usted recibió esta información por error, por favor contacte en forma inmediata a quien la envió y borre este material de su computador. El Ministerio de Justicia y del Derecho no es responsable por la información contenida en esta comunicación, el directo responsable es quien la firma o el autor de la misma.

Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2022

Señora Juez:

**EDITH ALARCÓN BERNAL**

**JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**

Ciudad

**Radicado:** 11001334306120220017500

**Demandante:** Dary Dayanna Garzón Rincón y otros

**Demandado:** Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho y otros

**Asunto:** Contestación de demanda

PAOLA MARCELA DÍAZ TRIANA identificada con la cédula de ciudadanía No. 53.053.902 de Bogotá D.C. y Tarjeta profesional No. 198.938, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando según poder conferido por el Doctor JORGE LUIS LUBO SPROCKEL, identificado con cédula de ciudadanía No. 84.089.658, en condición de Director de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho, de conformidad con la Resolución de nombramiento No. 0063 del 18 de enero de 2021 y Acta de Posesión 0007 de la misma fecha, en ejercicio de las funciones delegadas mediante Resolución No. 0679 del 05 de septiembre de 2017, el cual expresamente acepto comparezco ante Usted, dentro del término legal para **CONTESTAR DEMANDA** del proceso de la referencia, así:

### **I. PRETENSIONES.**

Sea pertinente manifestar que de conformidad con las razones de defensa que propondré a continuación, La Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho se **OPONE** a todas y cada una de las pretensiones de la demandante.

### **II. HECHOS.**

El pronunciamiento sobre los hechos se realiza teniendo en cuenta la clasificación realizada en la demanda

“Hechos generales para todos los grupo familiares”

**1 al 6:** No me consta puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tuvo ninguna participación como se establece de la narración del mismo y por tanto me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso.

**7 al 16:** No son hechos. Corresponden a argumentaciones y asignaciones de responsabilidad de la parte demandante las cuales debe ser analizada de conformidad con los hechos probados y las razones de defensa de las entidades demandadas.

**17.** Ciertamente parcial. Es cierta la declaración por parte de la Corte Constitucional. del estado de cosas inconstitucional frente al sistema penitenciario. No es cierta la afirmación de la parte demandante relacionada con la inexistencia de avances en la superación del hacinamiento como se expone en el acápite correspondiente.

**18 al 21.** No son hechos, corresponden a argumentaciones de la parte demandada relacionadas con informes relacionadas con el hacinamiento carcelario las cuales deben ser analizadas en conjunto con los hechos probados en el proceso y las razones de defensa de las demandadas.

**22.** No es un hecho relacionado con el proceso. Hace referencia al motín ocurrido en la Cárcel la Modelo de 2020 el cual no se relaciona con los hechos de la presente demanda.

**23 a 36.** No son hechos corresponden a argumentaciones de la parte demandada relacionadas con la eventual responsabilidad de la demandadas las cuales deben ser analizadas en conjunto con los hechos probados en el proceso y las razones de defensa de las demandadas.

“Hechos por el primer grupo familiar – muerte de Juan David Rojas Ordóñez”

**1 al 12.** No me consta puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tuvo ninguna participación como se establece de la narración del mismo y por tanto me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso.

**13. No son hechos.** Corresponden a argumentaciones de la parte demandada relacionadas las cuales deben ser analizadas en conjunto con los hechos probados en el proceso y las razones de defensa de las demandadas

**14.** No me consta puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tuvo ninguna participación como se establece de la narración del mismo y por tanto me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso.

**15. No es un hecho.** Corresponde a argumentaciones de la parte demandada relacionadas las cuales deben ser analizadas en conjunto con los hechos probados en el proceso y las razones de defensa de las demandadas.

**16 y 17. No me consta** puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tuvo ninguna participación como se establece de la narración del mismo y por tanto me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso.

**18 al 21. No es un hecho.** Corresponde a argumentaciones de la parte demandada relacionadas las cuales deben ser analizadas en conjunto con los hechos probados en el proceso y las razones de defensa de las demandadas.

“Hechos por el segundo grupo familiar – por la muerte de Anderson Steven Méndez”

**1 al 3. No me consta** puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tuvo ninguna participación como se establece de la narración del mismo y por tanto me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso.

**4. No es un hecho.** Corresponde a argumentaciones de la parte demandada relacionadas las cuales deben ser analizadas en conjunto con los hechos probados en el proceso y las razones de defensa de las demandadas.

**5 y 6 No me consta** puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tuvo ninguna participación como se establece de la narración del mismo y por tanto me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso.

**7 y 8. No es un hecho.** Corresponde a una asignación de responsabilidad que el demandante realiza a las demandadas relacionadas las cual deben ser analizadas en conjunto con los hechos probados en el proceso y las razones de defensa de las demandadas.

**9 al 11. No me consta** puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tuvo ninguna participación como se establece de la narración del mismo y por tanto me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso.

**12 al 16. No es un hecho.** Corresponde a argumentaciones del demandante relacionados con los vínculos familiares las cual deben ser analizadas en conjunto con los hechos probados en el proceso y las razones de defensa de las demandadas.

“Hechos por el tercer grupo familiar- por las lesiones permanentes de Carlos Duván García Valbuena

**1 al 6:** No me consta puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tuvo ninguna participación como se establece de la narración del mismo y por tanto me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso.

**7.** No es un hecho. Corresponde a argumentaciones y asignaciones de responsabilidad de la parte demandante las cuales debe ser analizada de conformidad con los hechos probados y las razones de defensa de las entidades demandadas.

**8 al 15 No me consta** puesto que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tuvo ninguna participación como se establece de la narración del mismo y por tanto me atengo a lo que se pruebe dentro del proceso.

### **III. RAZONES DE LA DEFENSA** **(EXCEPCIONES).**

Se fundamentan de manera principal en la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad que represento, puesto que no participó, directa ni indirectamente en los hechos que originan la presente demanda y no tiene asignada dentro de su marco funcional la vigilancia y seguridad de los centros de reclusiones permanentes o transitorios.

Las pretensiones tienen como fundamento las presuntas la muerte de los privados de la libertad JUAN DAVID ROJAS ORDOÑES Y ANDRESON STEVEN MENDEZ así como lesiones sufridas por el interno CARLOS DUVAN GARCÍA VALBUENA con ocasión del incendio provocado por las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía del Barrio San Mateo – Soacha ocurrido el 04 de septiembre de 2020 en vigencias de las medidas restrictivas de circulación originadas en la pandemia del Covid 19.

#### A. FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA POR PASIVA:

El Ministerio de Justicia y del Derecho carece de legitimación en la causa por pasiva, por tres motivos fundamentales: i) falta de competencia para prestar servicios de seguridad penitenciaria, ii) falta de participación en los hechos que fundamentan la acción y iii) capacidad jurídica de las demás entidades involucradas para actuar como demandadas.

Por lo anterior se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, lo que impide a la Entidad que represento manifestarse de fondo sobre el asunto y conlleva la imposibilidad de la acreditación del nexo causal frente a esta cartera ministerial.

**i) Falta de competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho para prestar servicios de seguridad penitenciaria.**

A continuación se expone el marco jurídico que determina las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho del cual se puede establecer que esta cartera no es la encargada de la prestación del servicio de vigilancia y custodia al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios y no le es dable intervenir en la forma como se materializa dicha función, de conformidad con lo establecido en el artículo 121 de la Constitución Política que consagra: ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley.

El Decreto 2897 de 2011 modificado por el Decreto 1427 de 2017 determina los objetivos, la estructura orgánica, y las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El artículo 2 del Decreto 2897 de 2011 establece la funciones de esta cartera ministerial. El numeral 6 establece como función la de *“diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria”* sin atribuir ninguna competencia frente a la administración material de los establecimientos de reclusión, la prestación de la vigilancia y custodia, ni a la prestación de servicios de salud a las personas privadas de la libertad, funciones desarrolladas normativamente en el Código Penitenciario y Carcelario.

Así mismo se destaca que el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011 establece que cada ministro será el representante legal del respectivo ministerio, en los aspectos materia de su competencia, razón por la cual en este asunto la Nación no habrá de ser representada por el Ministerio de Justicia y del Derecho por no tener funciones de administración y vigilancia interna de los centros penitenciarios y carcelarios y por tanto, mal podría haber omitido cualesquiera funciones que hayan propiciado los daños alegados.

Al respecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera en sentencia del catorce (14) de noviembre de dos mil quince (2015) Consejero Ponente Dr. Danilo Rojas Betancourt - Expediente 31.168:

***“(...) finalmente, respecto a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, la sala encuentra que no se encuentra materialmente legitimado en la causa para comparecer al proceso debido a que, como***



*bien lo señaló el Tribunal a-quo, la obligación de respetar y proteger la vida de los internos no recae en esta entidad, sino en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). ahora, si bien es cierto que el INPEC se encuentra adscrito al Ministerio de Justicia, ello no significa que esta entidad lo represente porque el INPEC se encuentra constituido como un Establecimiento Público de carácter nacional con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2160 de 1992 (...)"*

**ii) Falta de participación en los hechos que fundamentan la acción**

Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado relacionada con la falta de legitimación en la causa, entre otras providencias en auto del 24 de agosto de 2018 proferido dentro del radicado 25000233600020170069101, Consejero Ponente Carlos Alberto Zambrano Barrera, se tiene que dicha corporación ha distinguido la legitimación de hecho y la legitimación material.

Al respecto ha establecido que la legitimación de hecho corresponde la relación procesal dada por la pretensión, la notificación del proceso y la atribución de una conducta sea por acción o por omisión y que dicha legitimación debe ser verificada en audiencia inicial.

Así es importante analizar la falta de legitimación de hecho dentro del presente asunto. Se evidencia que la demanda fue dirigida contra la entidad que represento y que fue notificada sin embargo, no se encuentra atribución fáctica por acción o por omisión como se puede apreciar en el acápite de hechos en los que no se hace referencia alguna al Ministerio de Justicia y del Derecho .

Es así que no se encuentra fundamento para la vinculación del Ministerio de Justicia del Derecho teniendo en cuenta la falta de atribución fáctica y que los hechos que soportan las pretensiones son ajenos a la órbita funcional de la Entidad que represento por lo que se puede establecer con claridad la falta de legitimación en la causa del Ministerio de Justicia y del Derecho en el presente asunto.

Al respecto y frente a hechos relacionados con el amotinamiento ocurrido los días 3 al 13 de abril de 1997 ocurrido en la Cárcel Judicial del Distrito de Valledupar a el Consejo de Estado en sentencia 12 de diciembre de 2014 proferida dentro del radicado 20001-23-31-000-2004-00907-01(34647) determinó:

***“Al respecto, la Sala encuentra que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tenía que ser llamado a responder por hechos ocurridos al interior de un establecimiento carcelario a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente y con capacidad para acudir directamente a los procesos contenciosos que se adelanten en su contra (artículo 149 del C.C.A.)”.***

**iii) Capacidad jurídica de las de las autoridades a cargo de la vigilancia interna los establecimientos penitenciarios y carcelarios.**



El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC - en su calidad de establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, creado mediante Decreto 2160 de 1992 por fusión de la Dirección General de Prisiones con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, es una entidad con capacidad procesal para ser sujeto pasivo de cualquier demanda y llamada a responder directamente, por las acciones u omisiones de sus funcionarios que, eventualmente, hayan podido causar perjuicios.

El artículo 6 del Decreto 4151 de 2011 asigna la representación legal del INPEC al Director General de dicha entidad.

El artículo 15 de la Ley 65 de 1993, Código Nacional Penitenciario y Carcelario, que establece que el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario como establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines.

De otra parte, los artículos 31 y 36 ibídem consagran que la vigilancia interna de los centros de reclusión estará a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional; y que el director de cada centro de reclusión es el jefe de gobierno interno respondiendo ante el Director del INPEC por el funcionamiento y control del establecimiento a su cargo.

El numeral sexto del artículo 2 del Decreto 4151 de 2011 señala al INPEC la función de custodiar y vigilar a las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión para garantizar su integridad, seguridad y el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial

La jurisprudencia de lo contencioso administrativo es pacífica respecto a la capacidad del INPEC y al respecto el Consejo de Estado en sentía del 09 de octubre de 2014 en sentencia proferida dentro de proceso 25000-23-26-000-2004-00150-01(33215) determinó:

***“La Sala encuentra que el Ministerio de Justicia y del Derecho no tenía que ser llamado a responder por hechos ocurridos al interior de un establecimiento carcelario, mientras la víctima se encontraba bajo la custodia y vigilancia de los directivos y el personal de oficiales, suboficiales y guardianes del establecimiento de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente y con capacidad para acudir directamente a los procesos contenciosos que se adelanten en su contra”***

Sobre la falta de legitimación material en la causa por pasiva, presupuesto necesario de la sentencia favorable, ha dicho lo siguiente el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007), Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicación 11001032600019971350300; citando una sentencia del

veintidós (22) de noviembre de dos mil uno (2001), Consejera ponente Dra., María Elena Giraldo Gómez, expediente 13.356, de la propia Sección Tercera:

*“La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado. Nótese que el estar legitimado en la causa materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar; si la falta recae en el demandante el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo -no el procesal-; si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante.”*

Con relación a la naturaleza de la Policía Nacional de Colombia en una Entidad Pública adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, creada mediante la Ley 1000 de 1891, al artículo 218 de la Constitución Política de 1991 y a la Ley 62 de 1993.

El artículo 5 de la Ley 62 de 1993 establece que: “ a Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana”.

Por lo anterior, en sana lógica jurídica se impondrá la absolución del Ministerio de Justicia y del Derecho por cuanto ésta no fue la autoridad que intervino material y sustancialmente en los hechos u omisiones que, eventualmente, pudieron haber causado daños y perjuicios a los demandantes, máxime cuando las supuestas deficiencias en las actuaciones expuestas por la parte demandante escapan a la órbita funcional de ésta cartera ministerial. Sumado a que en la demanda no se realiza ninguna atribución fáctica al Ministerio de Justicia.

### **C. INEXISTENCIA DE FALLA DEL SERVICIO IMPUTABLE AL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (AUSENCIA DE NEXO CAUSAL)**

Uno de los elementos esenciales para que surja la responsabilidad administrativa es la existencia del nexo causal, es decir, el vínculo que debe existir entre hecho y daño antijurídico.

**1.** La explicación del vínculo causal en el sentido de determinar dentro de todas las posibles ¿cuál fue la causa eficiente que produjo un daño antijurídico?, ha sido dilucidada reiterativamente por doctrina y jurisprudencia mediante la aplicación de la Teoría de la Causalidad Adecuada, la cual básicamente sostiene que hay que precisar aquellas que sean realmente determinantes en la



producción del resultado dañoso porque, solo quienes hayan originado esas causas determinantes, comprometen su responsabilidad.

Sobre la teoría de la causalidad adecuada ha dicho el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente Dra., María Elena Giraldo Gómez, en sentencia del 17 de junio de 2004, radicación número 44001-23-31-000-1996-0825-01 (15183), actor Elmer Francisco Vanegas Palmezano y Otros, demandado Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional:

*“... Para que surja el deber de indemnizar con fundamento en el régimen de responsabilidad patrimonial previsto en el artículo 90 constitucional, ... , no es suficiente que el demandante haya sufrido un daño cierto, determinado o determinable y antijurídico y que contra quien se dirige la imputación haya incurrido en alguna conducta de irregularidad constitutiva de falla de aquellas alegadas por el actor, porque es necesario además que se demuestre que el daño se produjo como consecuencia de la falla de la Administración, nexo causal que para efectos de esta declaratoria no debe ser visto desde el punto de vista de la causalidad física perteneciente al mundo de los fenómenos naturales, sino desde el punto de vista jurídico, entendido como el estudio de la eficiencia de la conducta estatal en la causación de un daño desde el deber ser que prevé la norma para el Estado en relación con el administrado...”.*

Aterrizando las anteriores ideas al caso en cuestión, podemos observar que en el presente caso al no existir relación real entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y las causas objetivas determinantes en la producción de los eventuales hechos dañosos que aducen los demandantes, no existiría el suficiente y necesario vínculo causal que derive en su responsabilidad administrativa.

En efecto, las supuestas causas determinantes en la producción de cualesquiera hechos dañosos que eventualmente pudieran haber ocasionado perjuicios a los demandantes, objetivamente refieren a conductas que la propia parte actora endilga a la Policía Nacional quien tenía bajo su custodio a los privados de la libertad; razón suficiente para entender que no se le puede imputar al Ministerio de Justicia y del Derecho la realización de ningún hecho dañoso y, en consecuencia, tampoco acreditar el nexo causal indispensable para atribuirle responsabilidad, toda vez que la entidad no participó, contribuyó o realizó, directa ni indirectamente, los hechos eficientes materia del litigio y, por tanto, en cuanto a mi representada respecta, se vislumbra su completa y total absolución.

#### **D. IMPROCEDENCIA DE ATRIBUIRLE RESPONSABILIDAD AL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO POR ADSCRIPCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC.**

Sin perjuicio de los anteriores argumentos que por sí solos imponen la absolución de mi mandante judicial, a continuación me permito señalar las razones que jurídicamente harían improcedente relacionar, por vía de la figura de la adscripción administrativa, a la entidad que represento con los hechos eficientes materia del litigio que nos ocupa.

La adscripción del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC al Ministerio de Justicia y del Derecho no constituye ninguna clase de relación jerárquica funcional ni de subordinación entre aquella entidad y el Ministerio de Justicia y del Derecho, toda vez que dicha figura hace relación a la orientación y controles sectorial y administrativo tendientes al desarrollo armónico de las funciones públicas, y no al ejercicio subordinado de facultades y competencias por parte de los entes adscritos.

El artículo 44 de la Ley 489 de 1998 establece que:

*“... la orientación del ejercicio de las funciones a cargo de los organismos y entidades que conforman un Sector Administrativo está a cargo del Ministro o Director del Departamento Administrativo a cuyo despacho se encuentren adscritos o vinculados, sin perjuicio de las potestades de decisión, que de acuerdo con la ley y los actos de creación o de reestructuración, les correspondan”.*

A su turno, el artículo 105 *ibídem*, señala:

*“... el control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades...”.*

De conformidad con lo anterior, es claro que el control administrativo que los ministros deben ejercer sobre las entidades adscritas a su cartera, tiende a fomentar el cumplimiento mancomunado de metas, planes y programas gubernamentales, excluyendo *per se* la posibilidad de limitar o condicionar la autonomía administrativa que el correspondiente acto de creación les confirió y que, naturalmente, incluye la facultad libre e independiente de actuación relacionada con el cumplimiento de sus funciones

Sobre este particular la Corte Constitucional en Sentencia C-046 de 2004 señaló:

*“... dentro de la competencia del legislador de determinar la estructura de la administración, se encuentra la de adscribir una entidad nacional en un Ministerio con el que guarde afinidad, salvo que existiere disposición constitucional que indique a cuál debe adscribirse o vincularse; que la decisión de adscripción no implica que el órgano adscrito deba permanecer a perpetuidad en el órgano al que se adscribe, pues, si las circunstancias cambian, por ejemplo, que desaparezca el Ministerio, o que se le asignen nuevas funciones, etc., estos hechos obligan al legislador a realizar los cambios pertinentes; y, que decisiones tanto de vincular o de adscribir una entidad a otra, es el resultado del debido entendimiento del artículo 113 de la Carta en lo que concierne a las funciones separadas de los órganos del Estado pero con la colaboración armónica, encaminada a lograr sus fines...”.*

Respecto de la falta de relación jerárquica derivada de la adscripción de las entidades descentralizadas a los diferentes ministerios y departamentos administrativos, cabe traer a colación la explicación dada por el Dr. Álvaro Tafur

Galvis en salvamento de voto de la sentencia C-1437 de 2000, en el que destacó que se podía afirmar de manera general que

*“... tanto la adscripción como la vinculación, en la configuración legal actual, que continúa la tradición normativa que data de 1968 (D.L. 1050/68), denotan grados de relación de dependencia no jerárquica que se predicen entre organismos principales de la administración y organismos que, no obstante tener reconocida autonomía administrativa – ostenten o no personalidad jurídica -, deben actuar bajo la orientación y coordinación de aquellos...”.*

En consecuencia, dejando en claro que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y contrario a lo manifestado en la subsanación de la demanda queda claro que el INPEC **no es parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y no es una entidad subordinada jerárquicamente** a esta cartera ministerial; es evidente que no hay lugar a derivar responsabilidad a la cartera ministerial que represento por cualesquiera eventuales falla en el servicio a cargo de dicha entidad.

#### **E. INDEBIDA SOLICITUD DE PERJUICIOS INMATERIALES Y PRONUNCIAMIENTO SOBRE LOS VÍNCULOS DE CRIANZA**

1. Sin perjuicio de las excepciones y los argumentos de defensa expuestos, se considera indebida la solicitud de perjuicios alegados en la demanda se llama la atención sobre las sentencias de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a los perjuicios inmateriales como se pasa a exponer.

La Sección Tercera mediante ocho (8) sentencias de unificación del 28 de agosto de 2014, estableció las tipologías de perjuicio inmaterial y los montos para su reparación así:

- Frente al daño a la vida en relación determinó que este sería recogido en el daño a la salud junto con el concepto de perjuicio fisiológico y alteración grave de las condiciones de existencia, así mismo se determinó que el concepto de perjuicios por daño a la salud solo debe ser reconocido a la víctima directa del daño alegado siempre que se encuentre debidamente probado.
- Respecto a la vulneración de bienes o derechos convencionales y constitucionalmente amparados el Consejo de Estado determinó que de acuerdo con los hechos probados, la oportunidad y pertinencia de los mismos, se ordenarán medidas de reparación no pecuniarias a favor de la víctima directa y a su núcleo familiar más cercano.

En casos excepcionales, cuando las medidas de satisfacción no sean suficientes o posibles para consolidar la reparación integral podrá otorgarse una indemnización, única y exclusivamente a la víctima directa, mediante el establecimiento de una medida pecuniaria. La indemnización pecuniaria excepcional por la vulneración de bienes o derechos convencionales y constitucionalmente amparados solo es procedente cuando no se haya indemnizado el daño a la salud

En el caso concertó el demandante acumula perjuicios inmateriales como los son: el daño a la salud para la familia de la víctima y la afectación o vulneración de bienes o derechos convencionales y constitucionalmente amparados (condiciones indignas) que como quedo expuesto según el precedente del Consejo de Estado no es procedente.

## 2. La demanda refiere varias relaciones de crianza frente a los demandantes

La figura de hijos de crianza ha sido desarrollo jurisprudencial y su declaratoria genera derechos y obligaciones por lo que el fallador debe declarar su existencia con base en un sólido y consistente material probatorio

En sentencia T 70616 la Corte Constitucional precisó:

*“Al respecto, la Sala estima necesario precisar las siguientes reglas que se derivan de la mayoría de las sentencias analizadas:*

*(a) Para calificar a un menor como hijo de crianza es necesario demostrar la estrecha relación familiar con los presuntos padres de crianza y una deteriorada o ausente relación de lazos familiares con los padres biológicos. El primero de los elementos supone la existencia real, efectiva y permanente de una convivencia que implique vínculos de afecto, solidaridad, ayuda y comunicación. El segundo de los elementos supone una desvinculación con el padre o madre biológicos según el caso, que evidencie una fractura de los vínculos afectivos y económicos. Ello se puede constatar en aquellos casos en los cuales existe un desinterés por parte de los padres para fortalecer sus lazos paterno-filiales y por proveer económicamente lo suficiente para suplir las necesidades básicas de sus hijos.*

*(b) De la declaratoria de hijo de crianza, se pueden derivar derechos y obligaciones. Teniendo en cuenta que los asuntos relativos al estado civil de las personas y a la filiación son materia exclusiva del legislador, cuando se establezca la existencia de un hijo de crianza, madre o padre de crianza debe existir certidumbre acerca de dicha condición de acuerdo con el material probatorio que obre en el expediente”.*

Siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente a las reglas de reconocimiento de hijo de crianza es necesario demostrar una deteriorada o ausente relación de los lazos familiares con los padres biológicos, lo que conlleva un desinterés por parte de los padres biológicos por fortalecer sus lazos filiales y proveer económicamente para suplir las necesidades de su hijos situación que no se encuentra probada dentro del presente asunto

## **F. REPARACIÓN DEL DAÑO A LOS BIENES Y DERECHOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE PROTEGIDOS – MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL CONSTITUYEN SUFICIENTE SATISFACCIÓN.**

En los eventos en los que mediante una acción indemnizatoria se pretenda reparación por afectaciones a bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos como la dignidad humana, se constituye en

medida suficiente de satisfacción las medidas adoptadas dentro del estado de cosas inconstitucional cuyo seguimiento realiza la Corte Constitucional lo que hace improcedente la indemnización pecuniaria.

Al respecto el Consejo de Estado ha definido que esta afectación puede considerarse como un perjuicio autónomamente reconocible bajo el denominado daño o vulneración a bienes o **derechos constitucionales o convencionalmente amparados siempre que se encuentre debidamente acredita probado.**

Al respecto el Consejo de Estado ha establecido que en el evento que se encuentre probado como único daño el referido a la reclamación del derecho a la dignidad humana la búsqueda de su satisfacción se encuentra amparada con las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional referentes al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario:

*“Así las cosas, la circunstancia de que el único daño acreditado en el presente caso se encuentre circunscrito a la reclamación de facetas esenciales del **derecho de la dignidad humana** de los internos Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Sincelejo (La Vega), **conduce a que la Sala concluya que las medidas dictadas por la Corte Constitucional y por la Sección Quinta del Consejo de Estado sean suficientes para la satisfacción progresiva de dicho propósito.***

*Se advierte que no resulta procedente ninguna indemnización pecuniaria, puesto que no por el hecho de las dificultades en el seguimiento y cumplimiento de las medidas contenidas en las órdenes dictadas por la Corte Constitucional, resulta dable concluir que estas sean insuficientes. Para la Sala aceptar la excepcionalidad de la indemnización sólo sería dable si se demostrara la indolencia e indiferencia del Estado en la superación de un ECI en el que precisamente se ocasionan los daños en cuestión.”<sup>1</sup>*

Así, en el presente asunto no se encuentran acreditados los daños alegados y frente a las alegaciones de vulneración a los derechos constitucionalmente protegidos, en caso de considerarse probados, las medidas adoptas en el estado de cosas inconstitucional se constituyen como medidas suficientes de satisfacción y se hace improcedente la indemnización pecuniaria.

#### **IV. INFORME SOBRE MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL FRENTE A LA CONTENCIÓN DEL COVID 19 Y AL HACINAMIENTO CARCELARIO**

El daño alegado en el presente medio de control se origina según la exposición fáctica de la demanda en el incendio provocado por los privados de la libertad en la Estación de Policía de San Mateo – Soacha el 04 de septiembre de 2022, como consecuencia de la limitación de las visitas que impuso el comandante de la Estación dentro del marco de la pandemia del Covid 19.

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CP Marta Nubia Velásquez Rico. Radicado 70001233300020140018600 del 03 de octubre de 2019.



Pese a que el incendio según se narra en la demanda fue iniciado por los privados de la libertad pretende la parte activa justificar el actuar de los privados de la libertad en las medidas adoptadas por el comandante de la Estación y en y en la presunta omisión de la implementación de una política penitenciaria, en el hacinamiento carcelario, por lo cual se considera pertinente exponer las medidas adoptadas relacionadas frente a estos asuntos.

Por lo anterior y sin perjuicio de la falta de legitimación de esta cartera ministerial con relación a la prestación de los servicios de salud, vigilancia y custodia al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, y de las demás excepciones expuesta a continuación se informa al despacho:

## **A. POLITICA CRIMINAL Y PENINTENCIARA NACIONAL**

1. En cumplimiento de las funciones del Gobierno Nacional, el Sector Justicia encabezado por la Entidad que represento en armonía con los principios que en materia criminal y penitenciaria se encuentran establecidos en nuestro Código Penal, Código de Procedimiento Penal y el Código Penitenciario y Carcelario ha establecido la política criminal del Estado y las entidades que intervienen en ella como lo son, las entidades territoriales frente a los sindicatos, el INPEC, la USPEC y el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y para la fecha de los hechos así.

El 19 de mayo de 2015 se adoptó la Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia mediante la aprobación del CONPES 3828 en el que se estableció como 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.

Como objetivos específicos se establecieron: i) 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. II) Armonizar la política penitenciaria y carcelaria como parte integral de la política criminal con miras al cumplimiento del fin resocializador de la pena. III) Promover la articulación de las entidades territoriales y del sector privado con el Gobierno nacional para solventar las necesidades del sistema penitenciario y carcelario

2. En continuación a la política anterior y a su seguimiento el Gobierno Nacional implementó el Plan Nacional de Política Criminal 2021 – 2025 el cual tiene como pilares fundamentales: I). Prevención de la criminalidad II). Definición de comportamientos antisociales que deben ser sancionados penalmente II). Investigación y juzgamiento de comportamientos delictivos IV). Cumplimiento de la sanción penal V) Resocialización para el regreso a la vida en convivencia

El Plan Nacional de Política Criminal fue adoptado mediante el CONPES 4082 Ampliar la infraestructura del Sistema Penitenciario y Carcelario mediante la construcción de establecimientos de reclusión del orden nacional, para garantizar las condiciones de habitabilidad digna a la PPL y disminuir el hacinamiento en los establecimientos de reclusión existentes.



## **B. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL FRENTE AL COVID 19 EN BENEFICIO DE LOS DERECHOS DE LOS PRIVADOS DE LA LIBERTAD.**

Frente a la pandemia del COVID-19 el Gobierno Nacional adoptó diferentes medidas para garantizar la atención oportuna de la pandemia a nivel sanitario no solo a la población privada de la libertad si no al total de la población del país, es así como mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia, social y ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjugar la grave calamidad pública.

El Decreto 546 de 2020 adoptó medidas orientadas a combatir el hacinamiento carcelario y prevenir el riesgo de propagación del COVID-19, dispuso la sustitución de la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitoria bajo un esquema de protección ponderado frente a la sociedad en su conjunto, por lo cual estableció un catálogo de exclusiones con los delitos de mayor lesividad. La Corte Constitucional en sentencia C-255/20 declaró la exequibilidad de los artículos 1, 4, 6, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 y la exequibilidad condicionada de los artículos 2, 5, 3, 7, 8, 10.

En el mismo sentido el Ministerio de Justicia y del Derecho expidió el Decreto 804 de junio de 2020 para permitir que durante la vigencia de la emergencia sanitaria, las entidades territoriales, responsables de la atención de los sindicados y condenados por contravenciones, pudieran adelantar la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención. Se estableció que sólo requeriría autorización de la autoridad municipal o distrital competente y concepto sobre las condiciones de sismo resistencia y de seguridad humana, emitido por la autoridad municipal o distrital encargada de la gestión del riesgo.

Al respecto la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho expone que las medidas que se adoptaron para enfrentar el COVID 19 fueron implementadas de acuerdo con los lineamientos de prevención, control y manejo de casos por COVID-19 para la población privada de la libertad en Colombia, emitidos por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y se pueden clasificar en sanitarias y normativas.

Las medidas sanitarias las podemos dividir, a su turno, en tres (3) etapas: prevención, preparación y gestión.

**ETAPA DE PREPARACIÓN Y CAPACITACIÓN.** Esta fase de planificación se constituye para evitar el contagio o para manejar los posibles casos que se puedan presentar; aquí se describen las principales acciones:

- **Planificación y comunicación:** Diseñar e implementar un sistema de información efectivo al interior del establecimiento con toda la población privada de la libertad, guardianes, personal administrativo, visitantes y, al exterior del establecimiento, con todos los entes territoriales. Diseñar un listado con las instituciones con las cuales se debe trabajar, que debe registrar nombre de la institución, persona contacto, teléfono y correo electrónico. Garantizar al interior de los establecimientos el



personal asistencial requerido. Implementar áreas de aislamiento y garantizar la dotación de los servicios de sanidad en dichas áreas.

- **Organización del recurso humano**
- **Garantía de suministros**

**ETAPA DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN.** Para evitar el contagio del COVID - 19 se adoptaron las siguientes acciones:

- **Conocimiento del COVID - 19 y aplicación de medidas de higiene.**
- **Chequeo/revisión a la entrada y otras medidas**
  - Toma de temperatura
  - Lavado de manos
  - Uso de tapabocas
  - Estornudar o toser cubriéndose la boca con el antebrazo
  - Limpieza y desinfección de todas las áreas
  - Examen médico de ingreso sistemático
  - Cuarentena
  - Aislamiento
  - Medidas específicas de prevención para funcionarios y población reclusa

**ETAPA DE GESTIÓN.** Acciones implementadas en el manejo de casos probables o confirmados:

- Conocimiento y acatamiento de las normas básicas y acceso a materiales de higiene para personas privadas de la libertad, guardianes y personas de áreas administrativas
  - Chequeo médico aleatorio para identificar casos expuestos (posible riesgo) para cuarentena y presuntos casos para aislamiento
  - Acceso a equipos de protección para el cuerpo de custodia, ante confirmación de casos.
  - Conocimiento de procesos de casos sospechosos, probables y confirmados.
  - Adecuado conocimiento de la enfermedad, así como fortalecer en todo momento la aplicación de medidas de higiene a todos aquellos que frecuentan tales establecimientos (reclusos, funcionarios y visitas).
- 3.3.1 Triage y tratamiento de casos sintomáticos. 3.3.2 Manejo de cadáveres. Las medidas sanitarias, preparatorias, preventivas y de gestión están apoyadas por decretos, resoluciones, directivas, circulares, protocolos de la siguiente manera:
- **Triage y tratamiento de casos sintomáticos**
  - **Manejo de cadáveres**

La materialización de las medidas sanitarias, preparatorias, preventivas expuestas fueron implementadas por las entidades públicas del sector justicia (INPEC – USPEC) dentro de su ámbito funcional. Al respecto se allega oficio



2022EE0122020 del 19 de julio de 2020 remitido por el INPEC al Ministerio de Justicia en el cual informa sobre la implementación de políticas penitenciarias que garanticen el trato digno de la población carcelaria y su resocialización, las estrategias para mitigar y/o contrarrestar hacinamiento carcelario y los protocolos y políticas sanitarias al interior de las cárceles para evitar la propagación del COVID-19 (antes, durante y después de la pandemia). DIRAT ERON.

### **C. EVOLUCIÓN DE LA ATENCIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL AL HACINAMIENTO CARCELARIO.**

En atención al argumento de la parte demandante relacionado con el hacinamiento carcelario como justificación para el inicio de motín que originó la reacción de la guardia, considera relevante esta apoderada dar a conocer a su despacho la evolución de medidas adoptadas para la superación de esta problemática.

El Ministerio de Justicia y del Derecho en el marco de su competencia tendiente a diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria y en aras de dar cumplimiento a las diferentes órdenes judiciales emanadas por la H. Corte Constitucional encaminadas a superar la problemática del sistema penitenciario y carcelario del país, vale la pena citar las ordenes relevantes dirigidas al Ministerio de Justicia y del Derecho y en consecuencia, las actividades realizadas hasta la fecha para resarcir y minimizar la problemática actual que se presenta al interior de los establecimientos de reclusión.

**1. Sentencia T-388 de 2013 “Estado de cosas inconstitucional del Sistema Carcelario”** Consideró que el estado de cosas inconstitucional ordenado en la Sentencia T-153 de 1998<sup>2</sup> por hacinamiento y abandono de un sistema penitenciario y carcelario, con una infraestructura vetusta, acabada y, por definición, inútil e inadecuada para lograr los fines de resocialización, estaba superado debido a que según los compromisos pactados, se habían construido los cupos suficientes para ampliar la capacidad de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

En virtud de lo anterior, las causas del estado de cosas inconstitucional se modificó y dejó de hacer alusión a la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad y paso a ser considerado como una política criminal reactiva, populista, supeditada a la política de seguridad y sin una base empírica, por lo que se ordenó principalmente la modificación de la Política Criminal, con una base empírica, científica, racional y ajustada a los estándares constitucionales; así mismo, se ordenó la aplicación de brigadas jurídicas de estudiantes de consultorio jurídico de Universidades del país que quieran colaborar para descongestionar las solicitudes de los reclusos tanto en las

<sup>2</sup> Establecimiento Carcelario - Condiciones de hacinamiento/ Establecimiento Carcelario - Perspectiva histórica del hacinamiento en Colombia/ Ley de Alternatividad en la Legislación Penal y Penitenciaria-Descongestión carcelaria/ Establecimiento Carcelario - Algunas causales explicativas de la congestión/ Establecimiento Carcelario - Infraestructura y administración/ Establecimiento Carcelario-Consecuencias del hacinamiento.



oficinas jurídicas de los establecimientos de detención, como ante los despachos de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, y la aplicación de la regla de equilibrio y equilibrio decreciente, según la cual se permita el ingreso de personas al establecimiento carcelario siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumpliendo el deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento.

### **Actuación adelantada por el Ministerio de Justicia y del Derecho:**

Según información allegada por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, se puede dilucidar que esta Cartera Ministerial presentó dos (2) proyectos de ley (148 de 2017 el cual fue retirado) y el (014 de 2017 *“Fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia”* que actualmente se encuentra en segundo debate en el Congreso de República. Con este Proyecto de Ley se busca entre otras cosas i) la modificación del régimen de exclusiones a subrogados y beneficios administrativos, revisando los delitos contenidos en esas normas y limitando su alcance a aquellas medidas que se acompañan de la imposición de la condena (suspensión de la ejecución de la pena y prisión domiciliaria); ii) la reorganización de la progresividad de medidas alternativas al encarcelamiento; iii) el fortalecimiento de los enfoques diferenciales relacionados con personas privadas de la libertad en condición de discapacidad, enfermedad grave, adultos mayores y mujeres condenadas por delitos de drogas; iv) fortalecimiento del régimen penitenciario para miembros de la fuerza pública; v) cambios en el sistema de salud para la población privada de la libertad; vi) el fortalecimiento institucional tanto del orden nacional como de las responsabilidades en la materia de las entidades territoriales; y, vii) medidas de descriminalización y desprisionalización de ciertas conductas.

La radicación de ponencia para segundo debate en plenaria fue el 12 de diciembre de 2017. A la fecha esta ha sido incluida dieciocho (18) veces en el orden del día de la plenaria del senado, los días: 13 de diciembre de 2017 en el punto 39; 14 de diciembre de 2017 en el punto 26; 20 de marzo de 2018 en el punto 24; 21 de marzo de 2018 en el punto 24; 3 de abril de 2018 en el punto 24; 4 de abril de 2018 en el punto 26; 10 de abril de 2018 en el punto 25; 11 de abril de 2018 en el punto 32; 17 de abril de 2018 en el punto 24, 18 de abril de 2018 en el punto 24; 24 de abril de 2018 en el punto 14; 25 de abril de 2018 en el punto 10; 2 de mayo de 2018 en el punto 6; 8 de mayo de 2018 en el punto 4; 9 de mayo de 2018 en el punto 6; 17 de mayo de 2018 en el punto 6; 18 de mayo de 2018 en el punto 4; y 22 de mayo de 2018 en el punto 45 sin embargo, no se ha dado el respectivo debate en la plenaria del Senado.

(Anexo respuesta auto 25 de junio de 2018 Pag 23-24).

### **Brigadas Jurídicas**



En cuanto a la aplicación de brigadas jurídicas descritas en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 se precisó que era una obligación de la Defensoría del Pueblo en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho. En esa medida, esta Cartera Ministerial ha propiciado los espacios necesarios de articulación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para que las brigadas jurídicas se realicen sin contratiempos. Conforme a la información presentada por la Defensoría del Pueblo en el Tercer Informe Semestral de 9 de diciembre de 2017, los resultados son los siguientes<sup>3</sup>:

**Actuaciones adelantadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho:**

Número de beneficios tramitados: 6217

Número de beneficios concedidos: 3535

Número de beneficios negados: 1401

Número de beneficios en trámite: 1998

Como se informó a la Corte Constitucional, la Mesa de Brigadas Jurídicas, en cumplimiento a las ordenes proferidas en los numerales 16 y 17 de la parte resolutive de la sentencia T- 762 de 2015, se propuso crear un Protocolo de Brigadas Jurídicas que permitiera obtener un impacto representativo en el hacinamiento que se presenta actualmente en el país, a través de la descripción detallada del procedimiento conforme al cual deberán ser adelantadas y la metodología a implementar para la evaluar los resultados.

El protocolo ya fue suscrito por el señor Defensor del Pueblo, por el señor Ministro de Justicia y de Derecho, por el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y por el Director General del INPEC y a la fecha, fue comunicado a todas las Defensorías Regionales del País, indicándoles que será implementado a partir de las brigadas jurídicas que se realicen en el año 2018, ante lo cual la Dirección Nacional de Defensoría Pública en coordinación con el Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria adelantará las labores de socialización y capacitación sobre del mismo, dirigido a defensores regionales, profesionales administrativos y de gestión, defensores públicos y judicantes, sin perjuicio del trabajo que se puede realizar desde sus barras académicas.

Igualmente, mediante oficio se solicitó socializar el protocolo desde el Consejo Superior de la Judicatura y la Escuela Lara Bonilla, a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y demás; del Ministerio hacia judicantes y demás personal, y al INPEC para los directivos de los centros de reclusión, jefes de las oficinas jurídicas, judicantes y demás personal relacionado.

(Anexo tercer Informe semestral de la Sentencia T-762 de 2015 del 7 de diciembre de 2017)

---

<sup>3</sup> Tercer informe semestral de la Sentencia T-762 de 2015. Pág. 116-117

## **Regla de equilibrio y equilibrio decreciente**

La orden primera del Auto de 11 de mayo de 2018 de la Corte Constitucional, preceptúa “ORDENAR (...) al Ministerio de Justicia y del Derecho que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, informe a esta Sala Especial: (i) de qué manera ha dado aplicación a la regla de equilibrio y de equilibrio decreciente, respecto del ingreso de reclusos en los establecimientos penitenciarios del país; (ii) cuáles han sido las directrices impartidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho al INPEC y a los directores de los centros de reclusión del país con relación a dicha regla; y (iii) cuáles han sido los resultados de su aplicación”. Por su parte, la orden décima ordena la presentación de las alternativas ante un eventual cierre de los establecimientos sobre los cuales versa el auto. A continuación se reporta para atender ambas solicitudes.

### **Actuaciones adelantadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho:**

En el documento “*Respuesta al auto de 11 de mayo de 2018<sup>4</sup> de la Corte Constitucional*” el Ministerio de Justicia y del Derecho expresó puntualmente:

*(...) estas medidas conllevan a acrecentar la crisis estructural, pues son paliativos que tienen como consecuencia la migración de la población reclusa, pero no genera efectos relacionados con su disminución(...) aquí se analizaron los tres tipos de medidas que pueden plantearse para hacer operativa la regla de equilibrio decreciente (construir los cupos penitenciarios que demanda el sistema tal y como opera en la actualidad – cerca de 40.000-; pensar en el eventual aumento de salidas de personas del sistema; y pensar en la eventual disminución de ingresos de personas al sistema).*

*Tras el análisis, bien queda claro que la primera opción resulta casi que en un imposible fáctico, mientras que las otras dos, si bien pueden ser medidas que logren efectivamente reducir el hacinamiento, son medidas que se escapan a la órbita del Gobierno Nacional.*

*En el marco de esta situación se impulsaron dos medidas. Por un lado, se avanzó con el trámite legislativo del proyecto de ley sobre racionalización de la detención preventiva (hoy ley 1760 de 2015). Por su parte, en 2016, se apostó al proyecto de ley 148 de 2016 Senado, de iniciativa del*

---

<sup>4</sup> La H. Corte Constitucional realiza una “solicitud de información a propósito de la solicitud de cierre de tres centros de reclusión por parte de la Defensoría del Pueblo”, se enmarca en la necesidad que tiene esta corporación de obtener los datos requeridos para adoptar una decisión relacionada con el cierre de los establecimientos de reclusión de Tumaco, Riohacha y Bellavista.

En el referido Auto, la Corte solicita al Ministerio de Justicia y del Derecho información sobre la aplicación de la regla de equilibrio y equilibrio decreciente, así como información relativa a la relación de la nación y los entes territoriales para la atención de personas privadas de la libertad sindicadas.



*Ministerio de Justicia y del Derecho, que planteaba ampliar las opciones para acceder a sustitutivos a la prisión (suspensión de la ejecución de la pena y prisión domiciliaria del artículo 38B del código penal), al tiempo que aceleraba los tiempos para acceder a subrogados penales (prisión domiciliaria del artículo 38G del código penal y libertad condicional). Con esto se apuntaba a establecer medidas para reducir los ingresos de internos al sistema, al tiempo que se aceleraban las salidas del mismo. No obstante lo anterior, y pese a que el proyecto estuvo en el orden del día de la Comisión Primera de Senado en ocho oportunidades, el mismo no surtió nunca ningún debate y finalmente la iniciativa se archivó por el cambio de legislatura. (Pag 15-16)*

(Anexo respuesta al auto 11 de mayo de 2018 de la Corte Constitucional)

**2. Sentencia T-762 de 2015 “Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario”** reiteró la orden de adecuación de la política criminal y ordenó la creación de un comité interdisciplinario para la creación de normas técnicas que contengan los mínimos exigibles para asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

#### **Actuación adelantada por el Ministerio de Justicia y del Derecho:**

Según la información consignada en el cuarto (4) Informe Semestral del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y carcelario del 8 de junio de 2018 el Ministerio de Justicia y del derecho consagró entre otras cosas lo siguiente:

*“en la primera fase del Comité Interdisciplinario (2016-2017), se había acordado como metodología realizar reuniones mensuales recolectando previamente información relacionada con las temáticas a abordar (infraestructura, servicios hidrosanitarios y servicios de tratamiento), por lo que durante las reuniones se adelantarían discusiones para la construcción de las normas técnicas solicitadas por la Corte.*

*A partir del Auto del 10 de agosto de 2017, la Defensoría del Pueblo hizo un llamado a los demás integrantes del Comité Interdisciplinario para cambiar la metodología, considerando que el trabajo independiente adelantado por el Sector Gobierno en el marco del Comité, no contribuía a la tarea encomendada por la Corte Constitucional, en razón a que los avances no eran oportunamente conocidos por los restantes miembros del Comité.*

*Por ejemplo, el Gobierno construyó en la segunda mitad de 2017 una batería de 25 indicadores que no fue oportunamente socializada en el Comité Interdisciplinario y que no fue precedida por la concertación de las normas técnicas respectivas. De este modo, el trabajo no contó con aval*



*del Comité Interdisciplinario por no seguir la ruta metodológica acordada, consistente en definir primero las normas técnicas, para luego construir conjuntamente los indicadores.*

*Para vencer estas dificultades, se planteó una nueva metodología de trabajo para el año 2018, por lo que se adelantaron reuniones semanales en las que se abordaron temáticas sobre las cuales existen parámetros nacionales e internacionales que pueden ser la base para estructuración de las normas técnicas con base en los derechos humanos: (i) salud, (ii) resocialización, (iii) acceso al agua potable, e (iv) infraestructura. Así mismo, se solicitó a los miembros del Comité que los avances individuales en las temáticas señaladas fueran socializados oportunamente.*

*Así, durante los meses de febrero y marzo de 2018 se adelantaron siete (7) sesiones, en las que se discutieron temas de salubridad, alimentación, salud, resocialización y visitas íntimas, y se lograron establecer normas técnicas concernientes a salubridad y alimentación que se encuentran en documentos del INPEC y la USPEC, y están sujetos a aprobación del Ministerio de Salud y Protección Social”.*

(Anexo Informe Semestral del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y carcelario del 8 de junio de 2018)

### **3. Sentencia T-197 de 2017 “Existencia de un nuevo estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria – declaración en sentencia T-388/13”.**

Se pretende hacer un seguimiento riguroso de las condiciones de reclusión en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Nariño. En consecuencia, se ordenó la visita de los establecimientos de reclusión de Ipiales, Pasto, Túquerres, La Unión y Tumaco en Nariño para realizar un informe con destino a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, quienes son las autoridades encargadas de constatar si hay vulneración o no de los derechos fundamentales de la PPL en dichos establecimientos y de esta manera, iniciar una estrategia de mejoramiento con base en los argumentos expuestos en el informe.

#### **Actuación adelantada por el Ministerio de Justicia y del Derecho:**

Se realizó visita de diagnóstico por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Asimismo, se remitió a la Defensoría del Pueblo el informe sobre vulneración de derechos fundamentales pero este no ha sido recibido.



**4. T- 276 de 2017 “Acción de tutela para solicitar derecho a la comunicación de personas privadas de la libertad – procedencia excepcional”.**

Pretende asegurar el derecho a las telecomunicaciones de las personas privadas de la libertad y que este sea (i) más accesible (que permita, de ser posible, llamadas entrantes), (ii) ajustado económicamente a las ofertas del mercado y a la condición económica de los reclusos, (iii) que se garantice la eficiencia del servicio, y (iv) que permita el control adecuado para evitar su uso en actividades ilícitas.

**Actuación adelantada por el Ministerio de Justicia y del Derecho:**

Se conformó una mesa interinstitucional en la que se evaluaron diferentes opciones para mejorar las condiciones de comunicación de la población privada de la libertad (PPL). Actualmente el sistema de telefonía vigente se prorrogó hasta el 31 de diciembre, posterior a esto iniciará VOZPEC que funciona como una plataforma para que accedan todos los operadores que estaban excluidos del sistema de comunicaciones al interior de los establecimientos de reclusión.

**5. T- 267 de 2018 “Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario. Lineamientos para su seguimiento a partir de mínimos constitucionales asegurables”**

Pretende que se dé un enfoque de género a la política de atención de las personas privadas de la libertad y con esto se logre una mejoría en las condiciones de reclusión de las mujeres al interior del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Buga. Se debe realizar una visita de diagnóstico y establecer una mesa técnica de seguimiento, lo cual se irá implementando en cada establecimiento penitenciario del país.

**Actuación adelantada por el Ministerio de Justicia y del Derecho:**

Recientemente se realizó la visita de diagnóstico y se entregó el respectivo informe de la misma. Está pendiente la realización de la mesa técnica de seguimiento.

**6. Auto 121 de 2018 “Seguimiento unificado a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015” - Análisis y reorientación de la estrategia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia penitenciaria y carcelaria.**

Ordenó la unificación de la estrategia de seguimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, así mismo, ordenó que el seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional debe pasar por los mínimos constitucionalmente asegurables para las personas privadas de la libertad. Por tal motivo, las órdenes de la Corte en materia de estado de cosas inconstitucional se restringieron a la medición del nivel de vulneración del goce efectivo de los derechos de las

personas privadas de la libertad y consecuentemente con la elaboración de una política pública que responda a las necesidades que se encuentren en la referida medición.

Esto hace que la superación del hacinamiento como potenciador de la vulneración de los derechos fundamentales se torne compleja, por cuanto se modifican los estándares mínimos respecto de los cuales se debe medir el índice de hacinamiento carcelario, siendo imposible generar una política pública para la superación del mismo, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional dispuso que deben ser modificados los parámetros de medición y consecuentemente la respuesta a la problemática.

Al respecto, en el documento anexo se puede evidenciar el cronograma de realización de indicadores y levantamiento de línea base, respecto del cual el Ministerio de Justicia y del Derecho viene dando cumplimiento y actualmente se encuentra en la etapa “levantamiento de la información de los indicadores priorizados para su medición. Entrega de base de datos. (Pag 6-8)

(**Anexo** respuesta al auto del 25 de junio de 2018 – dando cumplimiento a lo que se ordena en los numerales 6, 7 y 8 del auto 121 de 2018 correspondiente al seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria)

## **7. Auto 110 de 2019 de la Corte Constitucional y la respuesta de Ministerio de Justicia frente a la priorización de los establecimientos carcelarios.**

La Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria mediante auto del 20 de mayo de 2019 requiere de las entidades encargadas del tema priorizar “los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país” de manera que pueda tener “la disposición de un orden de atención de conformidad con la gravedad de las afectaciones de las personas privadas de la libertad allí recluidas” con el fin de “desbloquear las inercias administrativas existentes para garantizar los derechos de esta población”

Así mismo puntualizó la necesidad de diseñar un plan de contingencia que debería contener un cronograma de las actividades y el presupuesto destinado para la ejecución de dicho plan.

Teniendo en cuenta el auto en mención con el Ministerio de Justicia y del Derecho dio respuesta a la Honorable Corte Constitucional con la presentación de la “metodología que fortalezca los resultados de las inversiones y sobre todo, que permita evidenciar que esas inversiones están encaminadas a propender por la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad”



En dicha respuesta se exponen los elementos sobre la metodología y la priorización y los criterios para definir el uso de los datos asociados al número de PPL y al porcentaje de PPL en hacinamiento, los criterios a tener en cuenta para materializar la intervención en los establecimientos y el enfoque diferencial en atención a la población sujeta a protección especial.

(Anexo respuesta al auto del 110 de junio de 2019 – Priorización de establecimientos carcelarios – Requerimiento del 20 de mayo de 2019)

## **8. Séptimo informe al estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario del 09 de diciembre de 2019.**

El informe es presentado por el Gobierno Nacional y “es el resultado de la realización de mesas de trabajo bajo el liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho, en los diferentes ejes solicitados por la Corte en el Auto 121 del 2018.”

*La formulación del documento está “basada en una revisión integral de los ejes, por los cuales se aseguran los mínimos constitucionales asegurables de las personas privadas de la libertad y la búsqueda de soluciones eficaces que sean perdurables en el tiempo, orientadas en un esfuerzo mancomunado interinstitucional donde se armonice y coordine las funciones de las entidades que tienen incidencia en el sistema penitenciario.”*

El informe expone el eje transversal de política criminal. En el segundo eje expone la resocialización como el fin de la pena así como la visión general de los objetivos fijados a mediano y largo plazo en relación con política criminal del Estado. El tercer eje describe el tema de infraestructura carcelaria y el plan de acción de USPEC para mitigar el problema del hacinamiento carcelario. El cuarto eje expone la situación de servicios públicos, el estado actual de las plantas de tratamiento. El quinto eje realiza un mapeo sobre el sistema de alimentación. El sexto eje hace un estudio del modelo de salud y los planes de contingencia en ejecución y por último eje expone las acciones desplegadas para garantizar a PPL el acceso a la Justicia.

Como ejes trasversales se expone el plan de choque anticorrupción adoptado por el INPEC y trabajo adelantado con los entes territoriales de conformidad con el sistema de priorización solicitado por la Corte Constitucional y se identificaron los departamentos con índices altos de hacinamiento en la población sindicada

Se expone los adelantos relacionados con la campaña de concientización ciudadana frente a la política criminal, los fines del derecho penal, alternativas sancionatorias, la importancia del derecho a libertad y al reconocimiento de las limitaciones y efectos de la prisión para la resocialización entre otros.

(Anexo: Séptimo Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario. 09 de diciembre de 2019)



## 9. Duodécimo informe al estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario del 09 de junio de 2022

En este informe se expone el estado actual de la prestación de los servicios de alimentación, salud, así como el estado de la infraestructura carcelaria y la garantía de prestación de los servicios públicos.

Así mismo destaca acciones adicionales como las visitas a establecimientos carcelarios para abrir espacios de escucha de la población privada de libertad, y el fomento de espacios de capacitación para los entes territoriales sobre sus obligaciones frente al sistema carcelario.

Como anexo el informe presenta en CONPES 4082 de 2022 “Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional”.

Lo expuesto se encuentra consolidado en las conclusiones del informe así:

*El presente informe permite, además, establecer cuál es el estado actual de la prestación del servicio de alimentación y salud en los establecimientos de reclusión del orden nacional, así como el estado de la infraestructura carcelaria, el mantenimiento de la misma, la garantía de los servicios públicos en los establecimientos, el acceso que tiene la población privada de la libertad a la administración de justicia y los avances y los desafíos persistentes para que efectivamente la sanción penal tenga un fin resocializador. Sobre todo, este informe permite identificar las debilidades que persisten y los retos que debemos enfrentar con ahínco no solo como Sector Justicia sino como Estado colombiano.*

*Por otro lado, durante el semestre reportado en este informe se destaca la consolidación de las visitas a los establecimientos para entablar espacios de escucha con la población privada de la libertad, con el fin de oír de primera mano sus observaciones, comentarios, y solicitudes respecto de las condiciones de reclusión y en especial lo relativo a la prestación del servicio de salud, el de alimentación, sus percepciones respecto de los esfuerzos de resocialización al interior de los establecimientos, y el efectivo acceso a la justicia. Estos espacios son liderados por el Ministerio de Justicia y del Derecho y cuentan con participación no solo de las entidades del Sector Justicia, sino también con la participación de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y en ocasiones, organismos internacionales como la Cruz Roja Internacional.*

*Adicionalmente, se les dio continuidad a los espacios interinstitucionales de capacitación para los entes territoriales con base en la cartilla “Las*



*entidades territoriales y el mandato constitucional frente al Sistema Penitenciario y Carcelario 126 Colombiano”. Estos espacios buscan fortalecer la articulación con las autoridades territoriales y capacitarlos respecto de las obligaciones que tienen y los instrumentos de planeación para la construcción de cárceles y fuentes de financiamiento.*

*En cuanto a la labor del Comité Interdisciplinario para la Elaboración de las Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad, se destacan los esfuerzos en el análisis crítico de los resultados del primer ejercicio de medición realizado en los establecimientos de reclusión con el fin de realizar el levantamiento de la línea base. Se plantea la reformulación de dicho ejercicio con base en las lecciones aprendidas, realizando una cabal medición piloto en diez (10) establecimientos de reclusión, cuyos resultados se presentarán ante la Corte Constitucional en el transcurso del mes de junio de esta anualidad y permiten tener una muestra de los resultados que arroja el ejercicio, para a partir de ahí realizar los ajustes y modificaciones que se consideren necesarios para contar a la brevedad con la línea base, que será la herramienta fundamental para el adecuado seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional”.*

#### **IV. PETICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito se ordene la desvinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho o negar las pretensiones del demandante ya que esta Entidad no fue la causante mediata ni inmediata, por acción u omisión, de los eventuales perjuicios que se pretenden y que conforme el marco funcional establecido en el Decreto 2897 de 2011 modificado por el Decreto 1427 de 2017 no tiene a su cargo la vigilancia de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

En caso de encontrar improcedente lo anterior solicito se profiera sentencia que desestime las pretensiones puesto que: no se acreditó el nexo causal necesario para declarar la responsabilidad extracontractual del estado, así como la improcedencia de atribuirle responsabilidad a la entidad que represento por las entidades adscritas.

#### **V. PRUEBAS**

Solicito al despacho se sirva decretar, practicar e incorporar al expediente con fines probatorios los siguientes medios de prueba que pueden ser consultados en el siguientes link:

##### **Documentales aportadas:**

1. Respuesta al auto del 25 de junio de 2018 - Dando cumplimiento a lo que se ordena en los numerales 6, 7 y 8 del auto 121 de 2018 correspondiente al seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.



2. Tercer Informe semestral de seguimiento a la Sentencia T-762 de 2015 del 7 de diciembre de 2017
3. Respuesta al auto 11 de mayo de 2018 de la Corte Constitucional
4. Informe Semestral del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y carcelario del 8 de junio de 2018
5. Respuesta al Auto 110 del 20 de mayo de 2019 correspondiente a la priorización de establecimientos carcelarios.
6. Séptimo informe semestral de seguimiento al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario de 09 de diciembre de 2019.
7. Oficio 2022EE0122020 del 19 de julio de 2022. INPEC.
8. CONPES 4082 de 2022.
9. Duodécimo Informe Semestral de Seguimiento del Gobierno Nacional al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario de 09 de junio de 2022.
10. CONPES 3828 de 2015
11. Plan Nacional de Política Criminal 2021 - 2025

#### **VI. ANEXOS**

1. Poder para actuar debidamente otorgado al suscrito por el Director Jurídico.
2. Copia de la Resolución de nombramiento del Director Jurídico.
3. Copia del acta de posesión del Director Jurídico
4. Copia de la resolución mediante la cual se delega la representación judicial de la Entidad en el Director Jurídico.

#### **VII. NOTIFICACIONES**

Tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho como el suscrito apoderado, recibimos notificaciones en la Calle 53 N° 13 – 27 de Bogotá, D.C., Email: [notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co) Celular 3214319587

**Atentamente,**

**PAOLA MARCELA DÍAZ TRIANA**  
C.C. 53.053.902 de Bogotá D.C.  
T. P. 198.938 del C. S. de la J.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

RESOLUCIÓN NÚMERO **0679** DE 05 SEP 2017

*"Por la cual se delega la representación judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones"*

**EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confiere el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 1427 de 2017 y,

**CONSIDERANDO:**

Que el Decreto 1427 de 2017, "[p]or el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho" dispone en su artículo 8 que son funciones de la Dirección Jurídica:

- (i) "[r]epresentar judicial y extrajudicialmente al Ministerio de Justicia y del Derecho en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que éste deba promover, mediante poder o delegación recibidos del Ministro, así como supervisar el trámite de los mismos";
- (ii) "[r]epresentar al Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de interviniente, en los procesos judiciales de extinción de dominio en defensa del interés jurídico de la nación y en representación del ente responsable de la administración de los bienes afectados en el curso del procedimiento, así como hacer seguimiento y ejecutar los actos procesales a que haya lugar, de conformidad con la normatividad vigente sobre la materia" y,
- (iii) "[d]irigir y coordinar las actividades relacionadas con el proceso de jurisdicción coactiva y efectuar el cobro a través de este proceso de los derechos de crédito que a su favor tenga el Ministerio de Justicia y del Derecho, de acuerdo con la normatividad vigente".

Que en desarrollo de los principios de economía y celeridad, para hacer más ágil la actuación del Ministerio de Justicia y del Derecho ante las instancias judiciales, representarlo en los procesos judiciales de extinción de dominio, en los que actúe en calidad de interviniente, así como el cobro de los créditos exigibles a su favor, resulta necesario delegar la facultad de adelantar algunas actuaciones.

Que en mérito de lo expuesto;

Continuación de la Resolución "Por la cual se delega la representación judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones"

**RESUELVE:**

**Artículo 1.-** Delegar en el Director Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, Código 0100, Grado 22 la representación judicial en los procesos de tal naturaleza en los cuales deba actuar la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho.

**Parágrafo.** La delegación señalada en este artículo comprende todas las facultades que se requieran para el correcto ejercicio de la representación judicial, como son, entre otras, otorgar poderes a abogados, notificarse, presentar memoriales y/o recursos, conciliar prejudicial y judicialmente en los procesos a que haya lugar, de conformidad con las normas que rigen la conciliación en materia administrativa, especialmente las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1285 de 2009 y las normas que las reglamenten, modifiquen o sustituyan y, en general, todas las actuaciones requeridas para el cabal cumplimiento de las funciones delegadas.

**Artículo 2.-** Delegar en el Director Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, Código 0100, Grado 22 la representación judicial de esta cartera ministerial, en calidad de interviniente, en los procesos judiciales de extinción de dominio, en los cuales deba actuar.

**Parágrafo.** La delegación señalada en este artículo comprende todas las facultades que se requieran para el correcto ejercicio de la representación judicial en calidad de interviniente en los procesos de extinción de dominio, como son, entre otras, otorgar poderes a abogados, notificarse, presentar memoriales y/o recursos y, en general, todas las actuaciones requeridas para el cabal cumplimiento de las funciones delegadas.

**Artículo 3.-** Delegar en el Director Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, Código 0100, Grado 22 el ejercicio de la jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho.

**Artículo 4.- Vigencia y derogatoria.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga la Resolución 0004 de 11 de agosto de 2011 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

**COMUNIQUESE Y CÚMPLASE 05 SEP 2017**

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
Ministro de Justicia y del Derecho

Elaboró y revisó: Óscar Julián Valencia Loaiza

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

RESOLUCIÓN NÚMERO **0063** DE

Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario en la planta de personal del Ministerio de Justicia y del Derecho.

EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas en el artículo 2 del Decreto 1338 de 2015, el artículo 6, numeral 13, del Decreto 1427 de 2017, y

CONSIDERANDO:

Que según el artículo 23 de la Ley 909 de 2004 *“Los empleados de libre nombramiento y remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley”*.

Que con fundamento en la revisión de la documentación de la hoja de vida del doctor **JORGE LUIS LUBO SPROCKEL**, identificado con cedula de ciudadanía No. 84.089.658, el Secretario General, certificó que reúne los requisitos exigidos para ejercer el cargo denominado Director, Código 0100, Grado 22, de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho, de conformidad con las normas vigentes y con el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Entidad.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

**Artículo 1.** Nombrar con carácter ordinario al doctor **JORGE LUIS LUBO SPROCKEL**, identificado con cédula de ciudadanía No.84.089.658, en el cargo de Director, Código 0100, Grado 22, de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho.

**Artículo 2.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los

18 ENE 2021

**WILSON RUIZ OREJUELA**

Ministro de Justicia y del Derecho

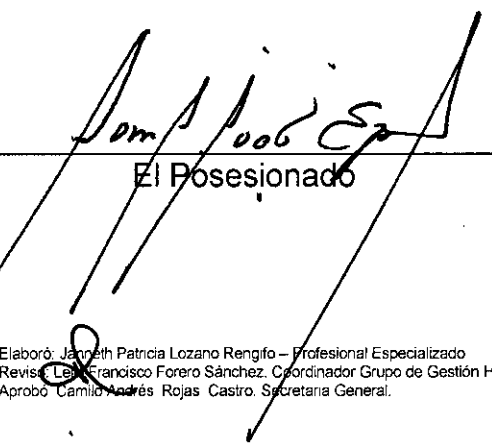
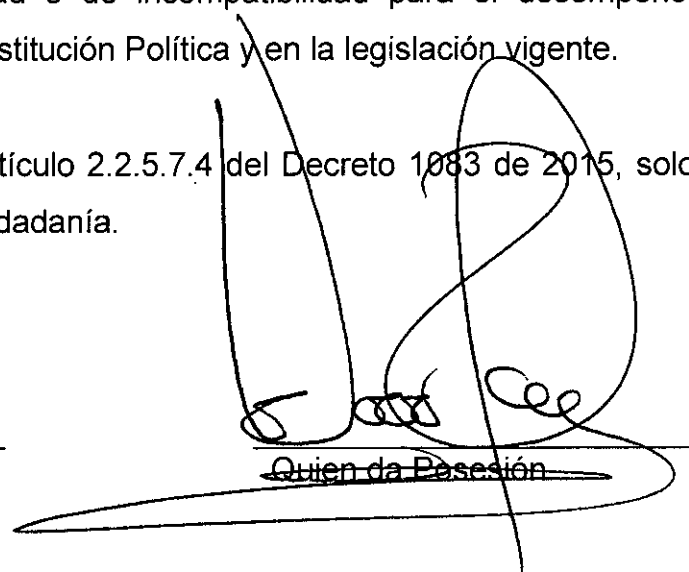
Elaboró: Janeth Patricia Lozano Rengifo, Profesional Grupo de Gestión Humana.  
Revisó: Luis Francisco Forero Sánchez, Coordinador Grupo de Gestión Humana.  
Aprobó: Camilo Andrés Rojas Castro, Secretario General.

Acta de Posesión No: **0007**Bogotá D.C., **18 ENE 2021**

Se presentó en el Despacho del Ministro de Justicia y del Derecho el doctor **JORGE LUIS LUBO SPROCKEL**, identificado con cédula de ciudadanía No. 84.089.658, con el fin de tomar posesión del empleo de Director, Código 0100, Grado 22, ubicado en la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho, para el cual se nombró con carácter ordinario, mediante Resolución No.0063 del 18 de enero de 2021.

Acreditó los requisitos para el ejercicio del cargo y prestó el juramento ordenado por el artículo 122 de la Constitución Política. Manifestó, bajo la gravedad del juramento, no estar incurso en causal alguna de inhabilidad o de incompatibilidad para el desempeño de empleos públicos establecidas en la Constitución Política y en la legislación vigente.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2.2.5.7.4 del Decreto 1083 de 2015, solo se exige la presentación de la cédula de ciudadanía.

  
El Posesionado  
Quien da Posesión

Elaboró: Janneth Patricia Lozano Rengifo – Profesional Especializado  
Revisó: Leonardo Francisco Forero Sánchez, Coordinador Grupo de Gestión Humana.  
Aprobó: Camilo Andrés Rojas Castro, Secretaria General.

# Documento CONPES

---

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

3828

## 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

|                                                                                                                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>                                                                                                                                       | <b>8</b>  |
| <b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN .....</b>                                                                                                                       | <b>9</b>  |
| 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        |
| <b>3. MARCO CONCEPTUAL .....</b>                                                                                                                                   | <b>17</b> |
| <b>4. DIAGNÓSTICO .....</b>                                                                                                                                        | <b>19</b> |
| 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 .<br>.....                                                                | 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        |
| <b>5. DEFINICIÓN DE POLÍTICA .....</b>                                                                                                                                                                                               | <b>56</b> |
| 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        |
| <b>6. RECOMENDACIONES .....</b>                                                                                                                                                                                                      | <b>78</b> |
| <b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>                                                                                                                                                                                                         | <b>82</b> |
| <b>8. ANEXOS .....</b>                                                                                                                                                                                                               | <b>87</b> |

## 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)<sup>1</sup> 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 hacinamiento<sup>2</sup>, 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,

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 Política<sup>3</sup>.

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:

---

<sup>3</sup> 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.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 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 carcelaria<sup>5</sup>**

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 vigencias 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

---

<sup>5</sup> 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 carcelarios<sup>6</sup>**

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 3277<sup>7</sup>**

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

---

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

<sup>7</sup> 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 carcelarios<sup>8</sup>**

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

---

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

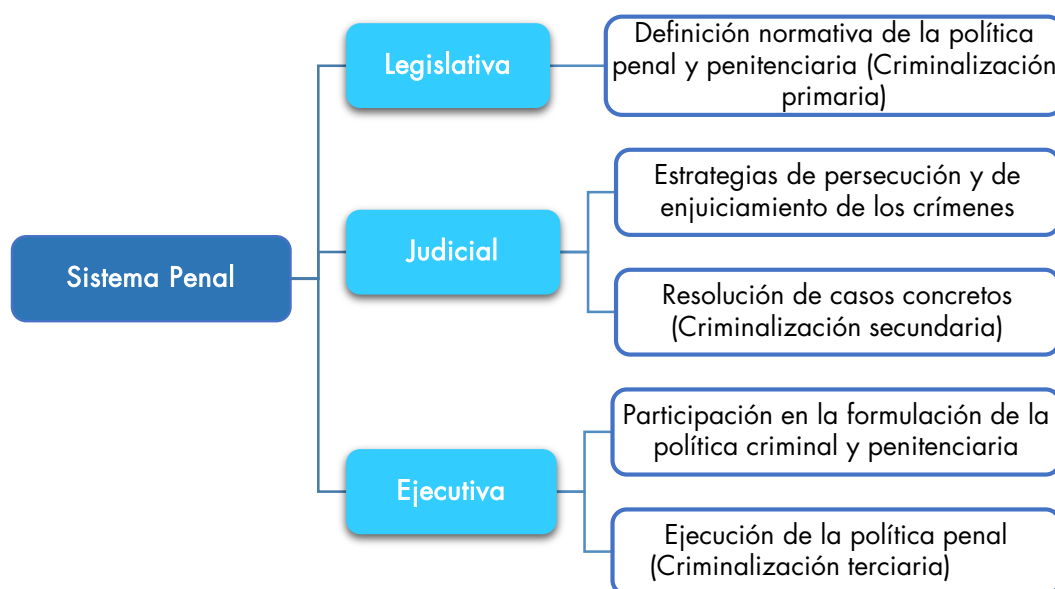
en la Constitución Política y los tratados internacionales ratificados por Colombia en materia de protección de los Derechos Humanos.

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 represiva<sup>9</sup>. 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 cabo<sup>10</sup>.

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

---

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

<sup>10</sup> 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).

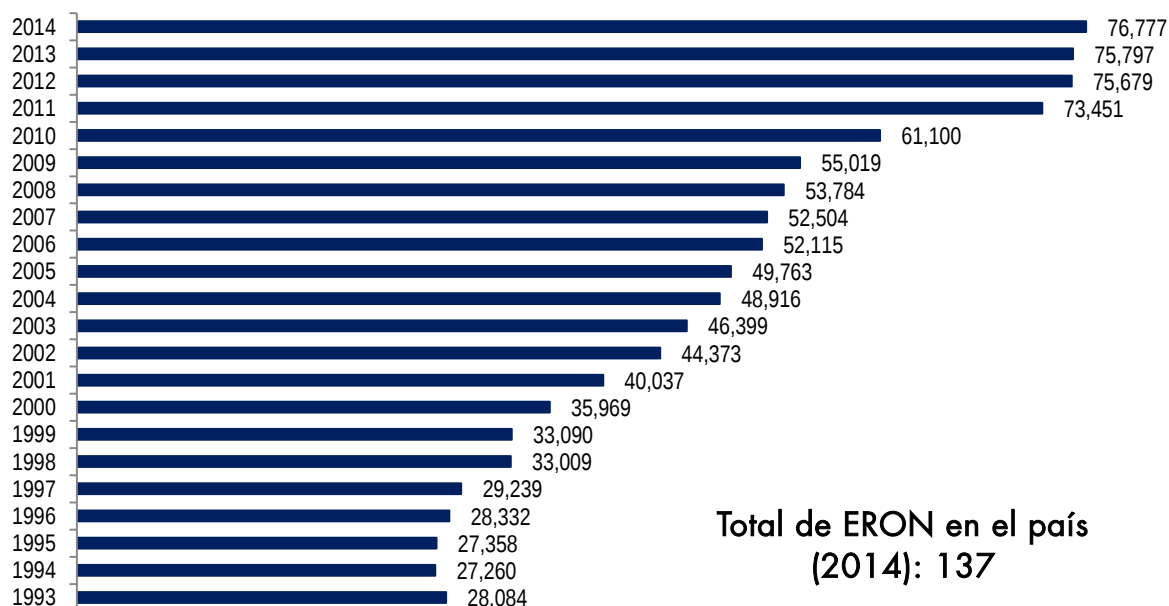
#### 4. DIAGNÓSTICO

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**

| <b>Categoría de inversión</b>           | <b>Apropiación<br/>Millones de pesos<br/>constantes de 2015</b> | <b>Participación<br/>porcentual<br/>(%)</b> | <b>Tasa de<br/>crecimiento<br/>(%)</b> | <b>Porcentaje<br/>de ejecución<br/>(%)</b> |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------|
| 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).

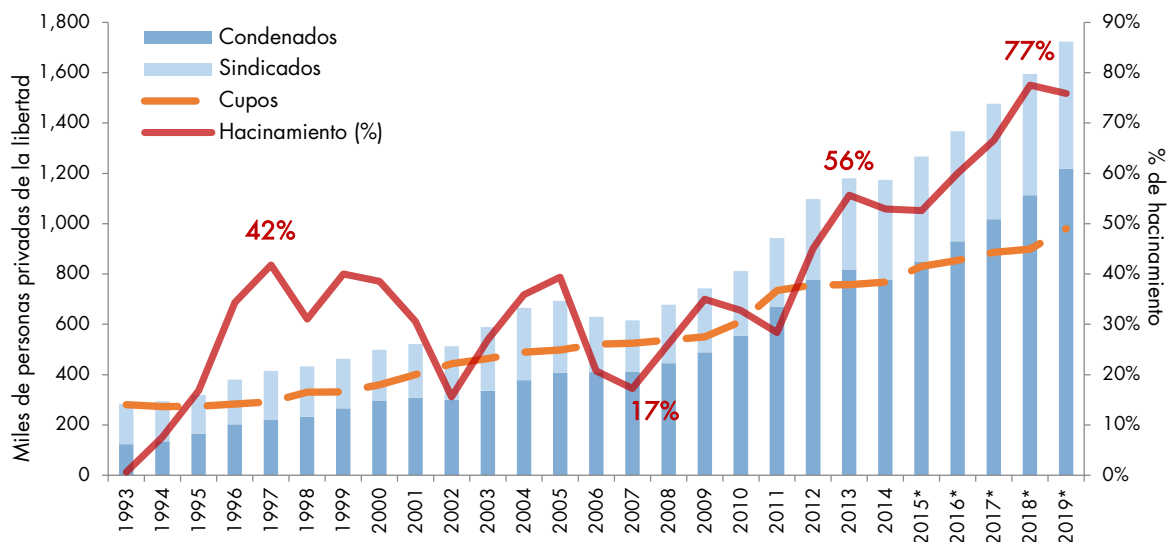
El problema de las prisiones en Colombia no se resuelve únicamente creando nuevos cupos. Se resuelve implementando medidas que garanticen la inflexión en la tendencia expansionista de la población reclusa y la consecuente liberación de los cupos existentes. De nada sirve construir nuevos centros penitenciarios 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.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

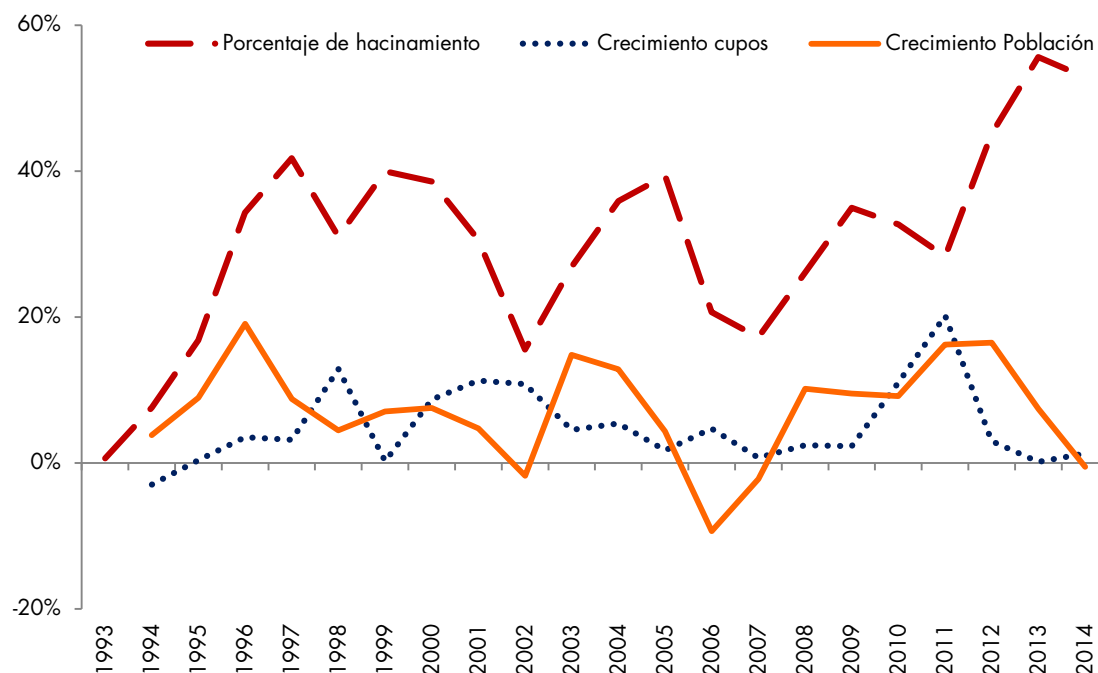
Fuente: INPEC, 2014.

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 sanidad<sup>11</sup>, a excepción de las regionales norte y occidente, resulta muy precaria en sus proporciones.

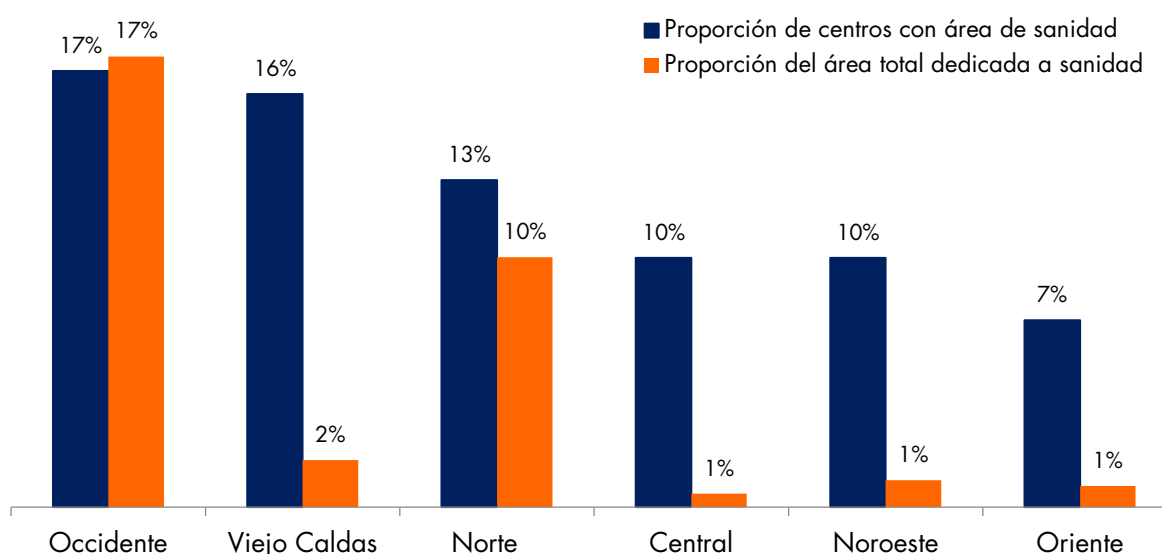
Según la Dirección de atención y tratamiento del INPEC, de 137 ERON, 81 reportan insuficiencia de insumos médico quirúrgicos para la prestación del servicio intramural; 73 reportan que el suministro de medicamentos es inadecuado; y 23 reportan que no cuentan con una red prestadora de servicios de salud 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

---

<sup>11</sup> 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 personal<sup>12</sup>, 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

---

<sup>12</sup> 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 WEB<sup>13</sup>, 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:

---

<sup>13</sup> 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 CI023-077 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.

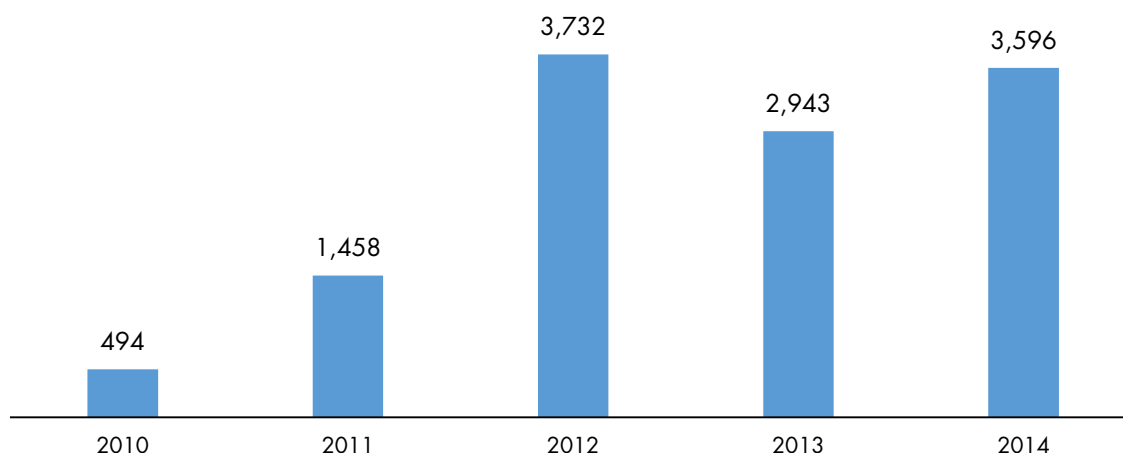
Frente al tema de comunicaciones no autorizadas al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, el artículo 16A de la Ley 1709 de 2014, contempla que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones tienen la obligación de atenuar las señales que cubren los establecimientos 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        |
|------------------------------------------------------|--------------|------------|--------------|
| <b>A. Ejército Nacional</b>                          |              |            |              |
| EC Ejército escuela de artillería No 13              | 40           | 62         | 102          |
| EPMSCAS BAPOM No13                                   | 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           |
| <b>Total Ejercito</b>                                | <b>440</b>   | <b>812</b> | <b>1.252</b> |
| <b>B. Armada Nacional</b>                            |              |            |              |
| 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           |
| <b>Total Armada Nacional</b>                         | <b>28</b>    | <b>17</b>  | <b>45</b>    |
| <b>C. Unidades tácticas no autorizadas por INPEC</b> |              |            |              |
| Consolidado CRM Unidades Tácticas "UT" (58)          | 590          | 126        | 716          |
| <b>Total Unidades Tácticas</b>                       | <b>590</b>   | <b>126</b> | <b>716</b>   |
| <b>TOTAL (A+B+C)</b>                                 | <b>1.058</b> | <b>955</b> | <b>2.013</b> |

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 si 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, McKenney 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) <sup>14</sup>.

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).

---

<sup>14</sup> 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 estos 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 sindicatos.

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.

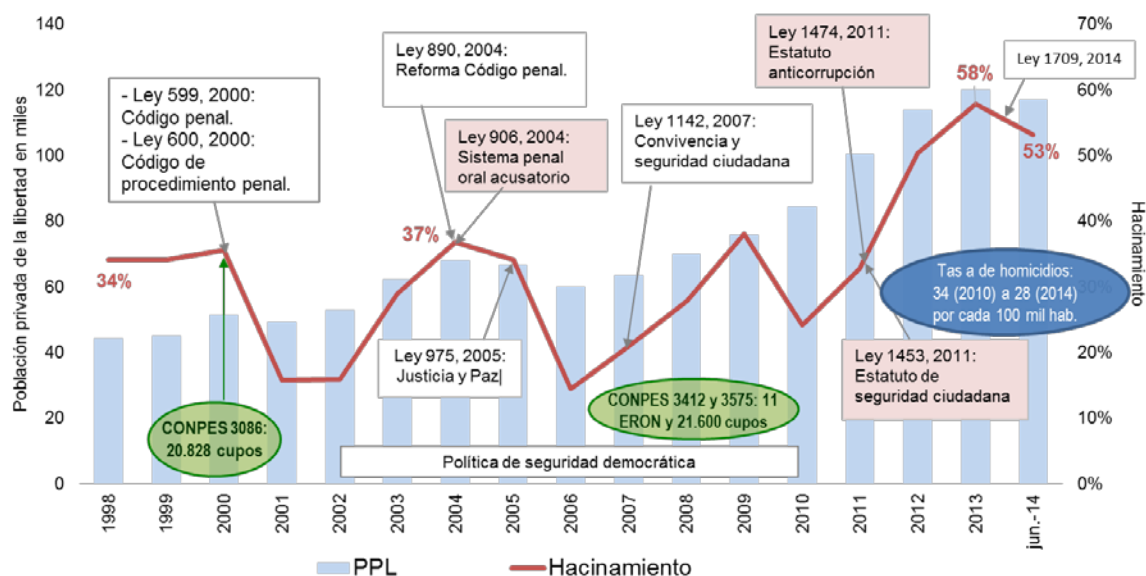
#### **4.2.1. Expansión excesiva del derecho penal**

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 2008-2014<sup>15</sup>, 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.

---

<sup>15</sup> 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<br>(estatuto de seguridad ciudadana) |        |        | Delitos en Ley 1474 de 2011<br>(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: SISIEPEC, 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 reclusión<sup>16</sup>.

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

<sup>16</sup> El 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 multicriminalidad, 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**

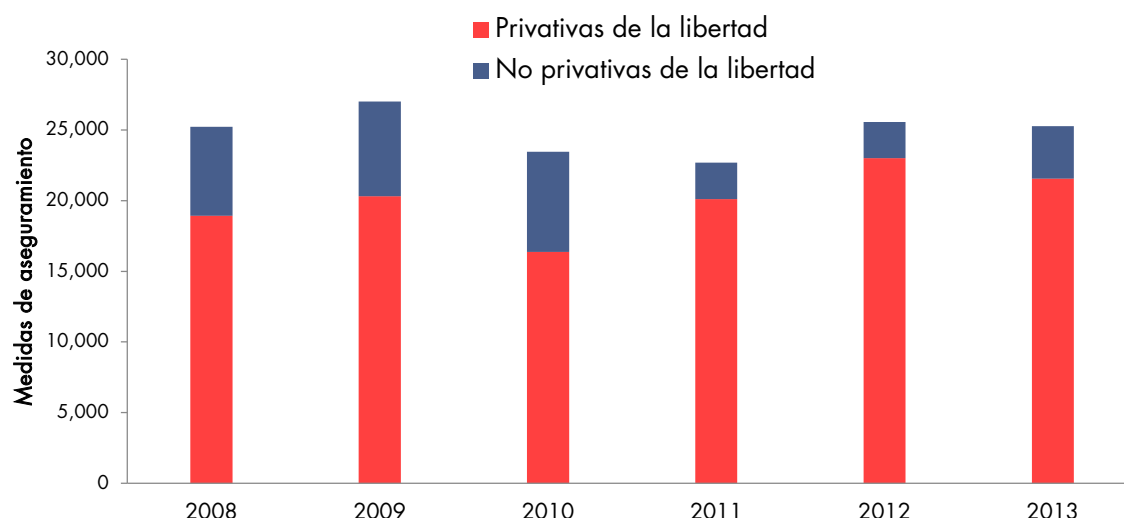
Una de las problemáticas más agudas del sistema penitenciario en Colombia, es la alta proporción de reclusos sindicados. Actualmente se calcula que el 36% de la población en los establecimientos penitenciarios y carcelarios tiene esta calidad. Además de incidir en la tasa de hacinamiento, esta cifra 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 otros<sup>17</sup>.

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 el 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

---

<sup>17</sup> 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      |               |              |               |
| <b>Central</b>      | 13.428        | 972          | 14.618        | 1.183        | 622          | 51         | 28.668        | 2.206        | 30.874        |
| <b>Occidente</b>    | 6.500         | 598          | 7.487         | 666          | 240          | 29         | 14.227        | 1.293        | 15.520        |
| <b>Norte</b>        | 4.635         | 252          | 4.497         | 136          | 183          | 11         | 9.315         | 399          | 9.714         |
| <b>Oriente</b>      | 5.177         | 538          | 4.066         | 321          | 139          | 29         | 9.382         | 888          | 10.270        |
| <b>Noroeste</b>     | 3.602         | 520          | 5.501         | 541          | 144          | 13         | 9.247         | 1.074        | 10.321        |
| <b>Viejo Caldas</b> | 5.285         | 521          | 5.320         | 677          | 203          | 30         | 10.808        | 1.228        | 12.036        |
| <b>Total</b>        | <b>38.627</b> | <b>3.401</b> | <b>41.489</b> | <b>3.524</b> | <b>1.531</b> | <b>163</b> | <b>81.647</b> | <b>7.088</b> | <b>88.735</b> |

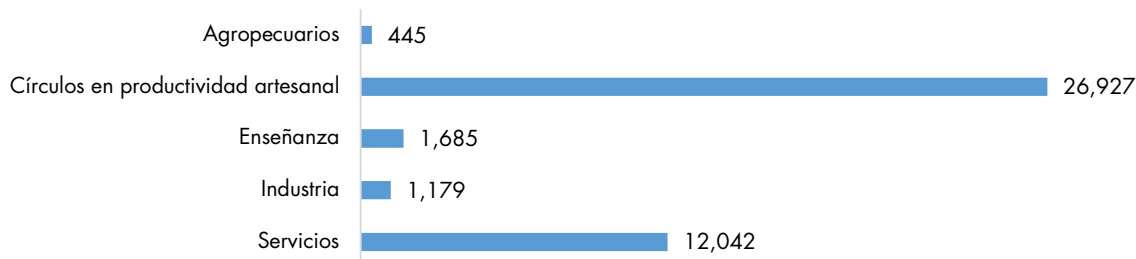
Fuente: SISIPPEC WEB, 2015.

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: SISIPPEC 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                |
| <b>Total</b>    | <b>520</b>            | <b>1927</b>        |

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 nacional<sup>18</sup>, (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 condenada<sup>19</sup> (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2014).

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 seguridad<sup>20</sup>. 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.

<sup>20</sup> 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).

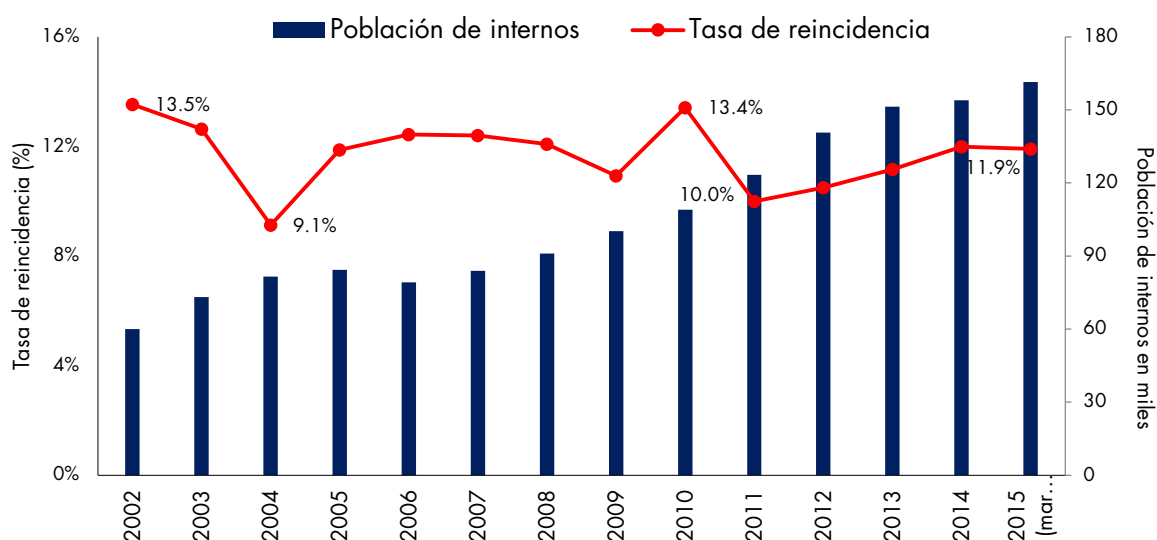
Por otra parte, es importante resaltar que las iniciativas orientadas a la participación de la familia en el tratamiento penitenciario no son representativas. Así mismo, las condiciones de ejecución de la pena no involucran un enfoque de justicia restaurativa, y al contrario restringen las posibilidades 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.<sup>21</sup> 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

---

<sup>21</sup> 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” (DBOT<sup>22</sup>), 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

---

<sup>22</sup> 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 sindicatos.

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 señalado<sup>23</sup> 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 SISIEPEC, 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

---

<sup>23</sup> 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 2°, 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 pesos<sup>24</sup>.

### **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 penas<sup>25</sup>.

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.

---

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

<sup>25</sup> 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 sindicados, 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 dismantlar 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 mantenimiento 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 continuación<sup>26</sup>.

- 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

---

<sup>26</sup> 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 local<sup>27</sup>. 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.

---

<sup>27</sup> 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 convienen 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 SISIPEC implementados.                | Sumatoria de ERON con módulos de capacitación del SISIPEC 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                         | Sumatoriade 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).

<sup>(a)</sup> 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**

| <b>Entidades</b>                                                     | <b>Total estimado</b> |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| 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                   |
| <b>Total aportes de la Nación</b>                                    | <b>1.171.749</b>      |
| <b>% aportes nación</b>                                              | <b>99,96%</b>         |
| Donación de la Alcaldía de Cali                                      | 450                   |
| <b>Total aportes locales</b>                                         | <b>450</b>            |
| <b>% aportes locales</b>                                             | <b>0,04%</b>          |
| <b>Total</b>                                                         | <b>1.172.199</b>      |

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 CONPES<sup>28</sup>:

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).

---

<sup>28</sup> 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).

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/JER/SEMINARIO\\_CAF\\_PI/05\\_Modelos\\_de\\_participacion\\_privada\\_en\\_la\\_gestion\\_penitenciaria.pdf](http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/1/JER/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., Giral, 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.

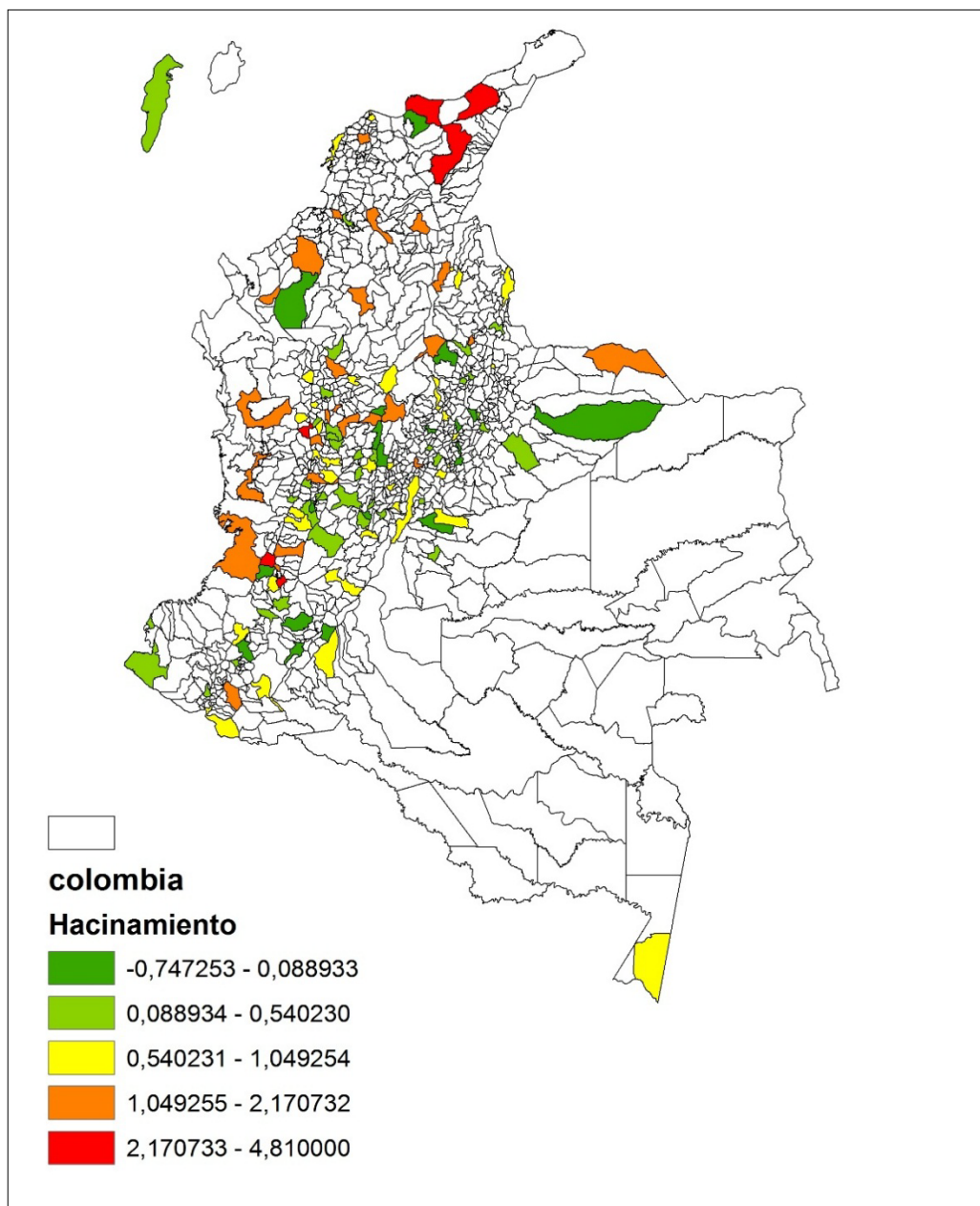
- Sentencia T-213 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Establece que el INPEC está obligado a sustentar las causas que motivaron el traslado de un interno de su correspondiente establecimiento de reclusión.
- Sentencia T-286 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chajub. Define el tratamiento 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.



MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO

Al responder cite este número  
MJD-OFI22-0033430-GDJ-10400

Bogotá D.C., 5 de septiembre de 2022

Señores:

**JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO**

Ciudad



**Medio de control:** Reparación Directa.

**Radicado:** 11001334306120220017500

**Demandante:** Dary Dayanna Garzón Rincón y  
otros

Contraseña: ZMjNJOaZYO

**Demandando:** Nación Ministerio de Relaciones  
Exteriores y otros.

**Asunto:** Poder

**JORGE LUIS LUBO SPROCKEL**, identificado con cédula de ciudadanía No. 84.089.658, en condición de Director de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia y del Derecho, de conformidad con la Resolución de nombramiento No. 0063 del 18 de enero de 2021 y Acta de Posesión 0007 de la misma fecha, en ejercicio de la facultad de representación judicial delegada por Resolución 679 de 2017 expedida por el señor Ministro de Justicia y del Derecho; manifiesto que confiero **PODER** especial, amplio y suficiente a la abogada **PAOLA MARCELA DÍAZ TRIANA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 53.053.902 de Bogotá y Tarjeta Profesional No. 198.938 del Consejo Superior de la Judicatura para que defienda los intereses de la Nación dentro de la actuación relacionada.

La apoderada queda facultada para realizar las actuaciones conforme al artículo 77 del Código General del Proceso y particularmente las de sustituir, reasumir, transigir y conciliar. Solicito a usted reconocerle personería. Correo electrónico del apoderado: [paola.diaz@minjusticia.gov.co](mailto:paola.diaz@minjusticia.gov.co)

**JORGE LUIS LUBO SPROCKEL**  
Director Jurídico  
DIRECCIÓN JURÍDICA

Acepto:

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



MINISTERIO DE JUSTICIA Y  
DEL DERECHO

**PAOLA MARCELA DÍAZ TRIANA**

C.C. 53.053.902 de Bogotá D.C.

T.P. 198.938 C.S. de la J.

Este documento fue generado con firma digital y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en: la Ley 527/99, el Decreto Reglamentario 2364/12 y el inciso 5 del artículo 74 del Código General del Proceso. El documento puede ser validado en la siguiente URL ingresando el radicado y la contraseña que se informa en el encabezado.

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=ZfuMqErwuJ6tL%2BFj6utqpxF3gcETNTWOn%2FdSvi7OxE0%3D&cod=gpGp8bA262JfHVvquW%2B4Xw%3D%3D>

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)



**PLAN NACIONAL DE  
POLÍTICA CRIMINAL  
2021-2025**





## PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL 2021-2025

Ministerio de Justicia y del Derecho

Ministerio de Educación

Fiscalía General de la Nación

Defensoría del Pueblo

Procuraduría General de la Nación

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia

Consejo Superior de la Judicatura

Policía Nacional

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)

Comisión Primera Senado

Comisión Segunda Senado

Comisión Primera Cámara de Representantes

Comisión Segunda Cámara de Representantes



# Consejo Superior de Política Criminal



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL  
**PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL**  
2021 – 2025  
Bogotá, 2021

## Siglas y abreviaturas

**ANDJE** Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

**APP** Asociación Público-Privada

**Art.** Artículo

**Bacrim** Bandas Criminales

**BMC** Bolsa Mercantil de Colombia

**CEJ** Corporación Excelencia para la Justicia

**CIDH** Comisión Interamericana de Derechos Humanos

**C. S. de la J.** Consejo Superior de la Judicatura

**CGP** Código General del Proceso

**CGR** Contraloría General de la República

**CONPES** Consejo Nacional de Política Económica y Social

**CP** Código Penal

**CPP** Código de Procedimiento Penal

**CPACA** Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo

**CNSCC** Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

**CTI** Cuerpo Técnico de Investigación

**DANE** Departamento Nacional de Estadísticas

**DNP** Departamento Nacional de Planeación

**DIJIN** Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL

**ELN** Ejército de Liberación Nacional

**ERON** Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional

**FARC** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

**FGN** Fiscalía General de la Nación

**FPADM** Financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva

**FT** Financiación del terrorismo

**GAML** Grupos Armados al Margen de la Ley

**GAO** Grupos Armados Organizados

**ICBF** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

**IMEI** International Mobile Equipment Identity

**INMLCF** Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

**INPEC** Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

**LA** Lavado de activos

**LGBTI** Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales

**MAPP/OEA** Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de las Naciones Unidas

**MIPG** Modelo Integrado de Planeación y Gestión

**Minjusticia** Ministerio de Justicia y del Derecho

**MURC** Manual Único de Rendición de Cuentas

**NNA** Niñas, Niños y Adolescentes

**OACP** Oficina del Alto Comisionado Para La Paz

**OACNUDH** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**ONU** Organización de las Naciones Unidas

**OSIGD** Colectivo de personas diversas con orientación sexual e identidad de género diversas

**PAS** Plan de acción y seguimiento

**PGN** Presupuesto General de la Nación

**PIB** Producto Interno Bruto

**PND** Plan Nacional de Desarrollo

**PNPC** Plan Nacional de Política Criminal

**PONAL** Policía Nacional

**PPL** Persona Privada de la Libertad

**PTAR** Planta de Tratamiento de Aguas Residuales

**PTAP** Planta de Tratamiento de Agua Potable

**SENA** Servicio Nacional de Aprendizaje

**SIJIN** Seccionales de Investigación Criminal

**SMLMV** Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes

**SPA** Sistema Penal Oral Acusatorio

**SRPA** Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

**SUIN** Sistema Único de Información Normativa

**UAV** Unidad de Atención a Víctimas

**UN** Naciones Unidas

**UNODC** Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

**USAID** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

**USPEC** Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios de Colombia

# Contenido

|                                                                                                                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Siglas y abreviaturas</b>                                                                                                                                             | <b>5</b>  |
| <b>Introducción</b>                                                                                                                                                      | <b>7</b>  |
| <b>1. Fases y enfoques transversales del Plan Nacional de Política Criminal</b>                                                                                          | <b>8</b>  |
| <b>2. Diagnóstico de la política criminal en Colombia</b>                                                                                                                | <b>10</b> |
| <b>3. Prioridades del Plan Nacional de Política Criminal</b>                                                                                                             | <b>32</b> |
| 3.1 Prioridad Uno: Prevención del delito y reducción del homicidio                                                                                                       | 32        |
| 3.2 Prioridad Dos: Visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas OSIGD y NNA | 36        |
| 3.3 Prioridad Tres: Disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia           | 40        |
| 3.4 Prioridad Cuatro: Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal                                             | 45        |
| 3.5 Prioridad Cinco: Prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales                                                                       | 48        |
| 3.6 Prioridad Seis: Modernización de la acción estatal para combatir el crimen                                                                                           | 52        |
| 3.7 Prioridad Siete: Lucha contra la captura del Estado y la corrupción.                                                                                                 | 56        |
| <b>4. Mecanismo de Seguimiento del Plan Nacional de Política Criminal</b>                                                                                                | <b>59</b> |
| <b>Referencias</b>                                                                                                                                                       | <b>61</b> |

## Introducción

El Plan Nacional de Política Criminal<sup>1</sup> es un conjunto de lineamientos, acciones, productos y actividades articuladas entre las entidades de la Rama Judicial, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y el Ministerio Público, constituyendo una política de Estado.

El Plan Nacional cumple con dos fines importantes. Por una parte, busca articular las acciones del Estado en la lucha frontal y articulada contra la criminalidad y sus diferentes manifestaciones delincuenciales. Por otra parte, está orientado a la protección de los derechos de las personas que integran la sociedad colombiana.

Este Plan responde a cinco pilares fundamentales de la política criminal, a saber:

1. Prevención de la criminalidad
2. Definición de comportamientos antisociales que deben ser sancionados penalmente
3. Investigación y juzgamiento de comportamientos delictivos
4. Cumplimiento de la sanción penal
5. Resocialización para el regreso a la vida en convivencia

Esta configuración del Plan evidencia que la política criminal no se restringe únicamente a la política penal y penitenciaria. Esta incluye otros elementos, como los orientados a la prevención del delito, la reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de la justicia restaurativa, la resocialización, entre otros.

El marco constitucional vigente establece que el sistema penal actúa solamente cuando otras iniciativas estatales se han mostrado insuficientes. Por lo anterior, la privación de la libertad se debe reservar para los ataques más graves en contra de los bienes jurídicos más relevantes, tales como la vida, y siempre debe usarse con carácter excepcional cuando se trate de la detención preventiva.

Esta característica del sistema penal como última ratio, hace que el Estado deba diseñar alternativas y mantener una variedad de herramientas complementarias al sistema penal y a la privación de la libertad, generando otras formas de sanción y prevención que busquen el respeto de los derechos humanos, las garantías judiciales y la efectiva protección de los derechos de las víctimas.

Este documento está organizado en cuatro secciones: la primera sección desarrollará el marco de fases y enfoques del Plan Nacional de Política Criminal; la segunda sección se dedicará al diagnóstico de la política criminal en Colombia; la tercera sección, conforme al diagnóstico, establecerá una priorización de acciones y temas estratégicos que serán objeto de una atención inmediata y conjunta por parte de las entidades del Estado colombiano; y, finalmente, la cuarta sección indicará los mecanismos de seguimiento y monitoreo a la implementación del Plan.

<sup>1</sup> El presente Plan Nacional de Política Criminal tiene como sustento legal, el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014,

que dicta el siguiente tenor:

“Corresponde al Consejo aprobar el Plan Nacional de Política Criminal que tendrá una vigencia de cuatro años y que deberá ser incorporado en un documento CONPES con el fin de garantizar su financiación.”

Así mismo, responde a lo establecido por las Sentencias T 388 de 2013 y T 762 de 2015 de la Corte Constitucional que señalan la necesidad de construir una política criminal racional coherente, racional y eficaz.

# 1. Fases y enfoques transversales del Plan Nacional de Política Criminal

## Fases de criminalización orientadoras del Plan Nacional

El Plan Nacional de Política Criminal incluye una concepción amplia de la política criminal para el Estado colombiano que abarca las siguientes fases para el tratamiento del delito:

- Fase preventiva: comprende las medidas dirigidas a la prevención de acciones delictivas.
- Fase de criminalización primaria: es la definición de las conductas contrarias a la convivencia en sociedad que merecen sanción penal por parte del Estado.
- Fase de criminalización secundaria: consiste en la aplicación efectiva de los procedimientos de investigación y juzgamiento penal.
- Fase de criminalización terciaria: incluye la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un delito, así como su proceso de resocialización.
- Fase de tratamiento pospenitenciario: son las medidas orientadas a lograr la reinserción en la comunidad de las personas que han cumplido su sanción penal.

## Enfoques transversales para una política criminal efectiva y de transición a la paz con legalidad

Con el fin de ejercer una política criminal al servicio de la ciudadanía y garante de los derechos establecidos en la Constitución y las leyes, todos los lineamientos, acciones, productos y actividades contenidos en este Plan deben atender e integrar los siguientes enfoques transversales:

**Límites del poder punitivo:** el uso de la sanción penal debe ser la última de las alternativas del Estado para el tratamiento de las conductas criminales. Por lo tanto, deben primar las medidas orientadas a la prevención, la alternatividad penal y la justicia restaurativa.

**Enfoque territorial:** el imperio de la ley, expresado en las normas, autoridades y procedimientos judiciales, debe llegar a todos y cada uno de los rincones de la Nación, garantizando el acceso de la justicia para toda la ciudadanía. Se deben reconocer y comprender las diferencias locales de la criminalidad con el propósito de plantear respuestas pertinentes y fortalecer la coordinación interinstitucional.

**Enfoque diferencial:** las acciones del plan deben reconocer y atender las múltiples condiciones y reivindicaciones sociales presentes en la sociedad colombiana (enfoque de género e identidades diversas, enfoque étnico, enfoque de diversidad sexual y enfoque de discapacidad), de modo que se consiga la plena integración para el disfrute de derechos individuales y colectivos consagrados en la Constitución y las leyes.



**Aproximación focalizada en contra del crimen organizado para la transición a la paz:** en aras de hacer eficientes los limitados recursos del Estado, las acciones del Plan deben focalizarse en la lucha frontal y efectiva contra los principales responsables del crimen y buscar la consolidación de la paz.

**Fortalecimiento de la legitimidad del Estado y de la confianza en las instituciones públicas:** la política criminal debe ser cercana al ciudadano, responder a sus demandas y proteger sus derechos de forma que se construya la confianza de las personas en las instituciones.

**Enfoque restaurativo:** las medidas incluidas en este Plan deben integrar los fundamentos de la justicia restaurativa para una reconstrucción del tejido social que atienda las necesidades de las víctimas y brinde posibilidades de reintegración social a quienes cometieron delitos.

## 2. Diagnóstico de la política criminal en Colombia

El Plan Nacional de Política Criminal busca responder a las amenazas criminales que enfrenta el territorio nacional. Este Plan define las prioridades que orientan la intervención de las instituciones con el propósito de dar soluciones a las demandas de justicia, la lucha contra la criminalidad y la garantía de los derechos que exige la ciudadanía.

En ese orden de ideas, en la presente sección se ofrece un diagnóstico general que aborda los principales problemas que enfrenta el Estado para cumplir con lo dispuesto en la Constitución y las leyes en materia de política criminal.

### Vulneraciones al derecho a la vida

El homicidio en Colombia es un delito que se presenta como consecuencia de la concurrencia de múltiples modalidades delictivas que evolucionan en el tiempo. De acuerdo con los datos contenidos en el sistema de información del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación (FGN)<sup>2</sup>, en 2019 se presentaron 12.446 víctimas de homicidio, mientras que para el 2020 el total de víctimas fue de 11.576, lo cual significó una reducción del 7,06%<sup>3</sup>. En lo corrido del 2021, el total de víctimas registradas por este delito es de 7.510.

Con respecto al esclarecimiento, tanto para homicidio como para otros delitos a los que se hará referencia en este documento, se utilizará la tasa de avance de esclarecimiento construida por la FGN. Esta tasa está compuesta por aquellas actuaciones que constituyen un avance en la investigación y anteceden el esclarecimiento, es decir, son aquellas actuaciones en las que se presentó una solicitud ante el juez o que permiten deducir que posteriormente se producirá una decisión judicial.

Para el homicidio, según cifras reportadas por la FGN, durante el año 2019 se alcanzó una tasa de avance de esclarecimiento del 29,04%. Para el año 2020 esta tasa de avance de esclarecimiento subió a un 30,91%. Por último, entre el 1 de enero y 22 de julio de 2021, la tasa de avance de esclarecimiento alcanza ya un 27,02%<sup>4</sup>.

Ahora bien, este delito presenta una heterogeneidad en su comportamiento. Gran parte de los ho-

<sup>2</sup> Los datos fueron procesados y analizados utilizando el sistema de información de gestión de procesos SPOA, con fecha de corte al 22/07/2021.

<sup>3</sup> La reducción reportada en el año 2020 se debe, en parte, al efecto de las medidas administrativas ordenadas por el Gobierno Nacional para contrarrestar la propagación de la pandemia causada por el virus Covid-19. En ese sentido, esta reducción no puede relacionarse con el comportamiento de este delito, puesto que para el año 2021, con corte a 22 de julio, se observa una tendencia al alza.

<sup>4</sup> Al compararse los mismos periodos se tiene que de enero a julio de 2019 se presentaron 6.613 víctimas con un avance de esclarecimiento del 28,33%; en el mismo periodo del año 2020 se presentaron 5.977 víctimas respecto a las cuales se tuvo un avance de esclarecimiento del 24,95%. Para el año 2021, en este mismo periodo se han presentado 7.510 víctimas y se ha alcanzado un porcentaje de avance de esclarecimiento del 27,02%. Comparativamente, el año 2021 presentó el mayor número de víctimas.

miciidios corresponden a ataques sicariales, de acuerdo con datos de la Policía Nacional, en el año 2020 representaron el 57,6% de los homicidios (6.914). Igualmente, hay diversos factores sociales que contribuyen a la persistencia de este delito en el país como la presencia de organizaciones criminales en los territorios y la consecuente violencia, o la intolerancia social que afecta la convivencia ciudadana.

Estas cifras muestran que no solo es necesario impulsar más procesos en la etapa investigativa, sino también adoptar las medidas necesarias para agilizar el proceso en la etapa de juzgamiento, de manera que se obtengan sentencias condenatorias o absolutorias. Según estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura en relación con las audiencias programadas durante el año 2019 en SPOA, el 42% fueron canceladas. De estas el 48% lo fue por ausencia del defensor, el 23% por inasistencia del fiscal y el 5% por causa imputable al juez.

Otra problemática a tener en cuenta, tiene que ver con la privación arbitraria del derecho a la vida por parte de agentes del Estado. De acuerdo con la FGN<sup>5</sup> en el periodo comprendido entre los años 2016 a 2021, se han creado 97 noticias criminales por los delitos de homicidio y feminicidio en los que al menos hay un miembro de la fuerza pública en calidad de indiciado. No obstante, se trata de una problemática sobre la cual se requiere realizar estudios y análisis para dar cuenta de la magnitud y alcances en cuanto a la afectación de derechos ciudadanos.

Finalmente, un tema que debe requerir atención por parte de las autoridades en el marco del presente Plan para incidir en la reducción del homicidio, tiene que ver con medidas para perseguir la modificación y uso de armas de letalidad reducida en la comisión de delitos.

En ese sentido, la Policía Nacional evidencia que el uso de este tipo de armas ha significado un incremento en la comisión de conductas punibles a nivel nacional, tales como, el hurto en todas sus modalidades, lesiones personales y homicidio, asociadas en muchos casos al uso de armas traumáticas.

De acuerdo con cifras del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) se pudo evidenciar que desde el año 2020 a julio de 2021, se han incautado 1.222 armas de letalidad reducida, de las cuales 280 se incautaron en 2020 y 942 en 2021. Del total de estas armas incautadas, 617 son pistolas traumáticas, 124 pistolas de fogeo y 6 fusiles traumáticos.

De igual forma, de las 942 armas incautadas en 2021, 680 estuvieron vinculadas en diferentes eventos criminales, entre los más recurrentes se encuentran el homicidio con 8 casos, el hurto a personas con 248 casos, las lesiones personales en 69 casos, y el hurto de entidades comerciales con 36 casos. Por estas razones, es imperiosa la necesidad de regular el porte y tenencia de estos elementos, que se vienen empleando para afectar el patrimonio, integridad, bienes y honra de los colombianos.

<sup>5</sup> La fecha de las cifras corresponde a enero de 2016 al 7 de julio de 2021. Por otra parte, es preciso resaltar que el total de noticias criminales por los delitos homicidios y feminicidios indicados no diferencian si las circunstancias de los hechos fueron en el marco del ejercicio de las funciones del miembro de la fuerza pública o fuera de ellas.

## Homicidio por intolerancia

De acuerdo con datos de la Policía Nacional, en el 2020, el 20,5% (2.465) de homicidios fueron producto de riñas. Con el fin de prevenir las muertes por esta última modalidad en el año 2020, la Policía Nacional logró imponer 94.882<sup>6</sup> medidas correctivas a personas que protagonizaron riñas en vía pública; es decir, aquellas que incurrieron en comportamientos contrarios a la convivencia, los cuales ponen en riesgo la vida e integridad personal (Art. 27 de la Ley 1801 de 2016)<sup>7</sup>.

A causa de ello, la mediación policial ha sido empleada en 5.708 casos de riña, realizando además 15.175 traslados por protección y para procedimiento policivo, producto de la participación en este tipo de conductas.

## Homicidio de líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y excombatientes

De acuerdo con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), de enero a septiembre de 2020 se reportaron 49 homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, llegando así a un total de 325 casos en el periodo comprendido entre 2016 y septiembre de 2020, evidenciándose un incremento considerable en el 2018, donde la cifra alcanzó 93 asesinatos.

De acuerdo con la FGN, los defensores de derechos humanos son uno de los grupos más afectados por el delito de homicidio en las regiones con presencia de organizaciones criminales, dado que el 69,09% de los responsables de las afectaciones a los defensores de derechos humanos son las principales organizaciones criminales que se encuentran en el país. En el caso de las afectaciones a excombatientes, el 76,19% es de responsabilidad de organizaciones criminales.

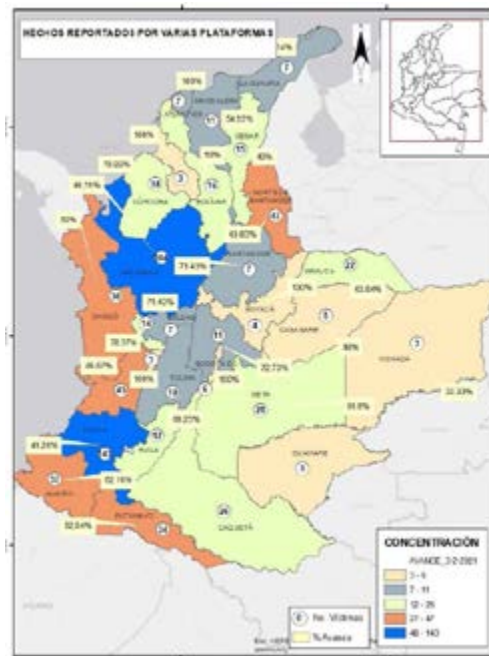
Por otra parte, sobre un universo de 435 víctimas de homicidios contra defensores de derechos humanos reportados por la OACNUDH, la Fiscalía reporta a julio 22 de 2021, un avance de esclarecimiento de 66,91% sobre 417 casos sobre los que tiene jurisdicción.

En contraste, según el reporte de la OACNUDH con otras plataformas, han reivindicado 681 víctimas por hechos ocurridos entre 2016 y 2021, de los cuales 5 han sido archivados por conductas atípicas. En el mapa No 1 se presentan datos de víctimas por departamento, su respectivo avance. (Ver mapa No.1 y Tabla No. 1)

6 Registro Nacional de Medidas Correctivas – RNMC.

7 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – CNSCC.

Mapa No. 1. Mapa Departamental de ubicación de hechos de homicidio de Defensores de Derechos Humanos reportado por varias plataformas



Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y OACNUDH 2020

Tabla No.1. Relación Víctimas Defensores de Derechos Humanos: Avance de esclarecimiento 2016 - 2021 por dirección de asignación

| Dirección de asignación                                               | Victimas con avance de esclarecimiento 2016-2021 | Victimas 2016-2021 | Tasa de avance esclarecimiento | Participación a nivel nacional |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Caña                                                                  | 40                                               | 65                 | 61,54 %                        | 15,59 %                        |
| Antioquia                                                             | 28                                               | 42                 | 66,67 %                        | 10,07 %                        |
| Norte De Santander                                                    | 25                                               | 35                 | 71,43 %                        | 8,39 %                         |
| Patamayo                                                              | 15                                               | 24                 | 62,50 %                        | 5,76 %                         |
| Nariño                                                                | 16                                               | 21                 | 76,19 %                        | 5,04 %                         |
| Cauca                                                                 | 13                                               | 20                 | 65,00 %                        | 4,80 %                         |
| Chocó                                                                 | 7                                                | 16                 | 43,75 %                        | 3,84 %                         |
| Cali                                                                  | 6                                                | 15                 | 40,00 %                        | 3,60 %                         |
| Valle Del Cauca                                                       | 8                                                | 14                 | 57,14 %                        | 3,36 %                         |
| Risaralda                                                             | 10                                               | 12                 | 83,33 %                        | 2,88 %                         |
| Armenia                                                               | 8                                                | 12                 | 66,67 %                        | 2,88 %                         |
| Medellín                                                              | 5                                                | 12                 | 41,67 %                        | 2,88 %                         |
| Córdoba                                                               | 8                                                | 11                 | 72,73 %                        | 2,64 %                         |
| Dirección Especializada Contra Organizaciones Criminales              | 10                                               | 11                 | 90,91 %                        | 2,64 %                         |
| Huila                                                                 | 5                                                | 10                 | 50,00 %                        | 2,40 %                         |
| Cesar                                                                 | 5                                                | 10                 | 50,00 %                        | 2,40 %                         |
| Magdalena Medio                                                       | 6                                                | 9                  | 66,67 %                        | 2,16 %                         |
| Bolívar                                                               | 6                                                | 7                  | 85,71 %                        | 1,68 %                         |
| Meta                                                                  | 4                                                | 7                  | 57,14 %                        | 1,68 %                         |
| Tolima                                                                | 5                                                | 6                  | 83,33 %                        | 1,44 %                         |
| Bogotá                                                                | 6                                                | 6                  | 100,00 %                       | 1,44 %                         |
| Casanare                                                              | 4                                                | 5                  | 80,00 %                        | 1,20 %                         |
| Caldas                                                                | 4                                                | 5                  | 80,00 %                        | 1,20 %                         |
| Atlántico                                                             | 5                                                | 5                  | 100,00 %                       | 1,20 %                         |
| Dirección Especializada Contra Las Violaciones A Los Derechos Humanos | 2                                                | 5                  | 40,00 %                        | 1,20 %                         |
| Cundinamarca                                                          | 4                                                | 4                  | 100,00 %                       | 0,96 %                         |
| Boyacá                                                                | 4                                                | 4                  | 100,00 %                       | 0,96 %                         |
| La Guajira                                                            | 4                                                | 4                  | 100,00 %                       | 0,96 %                         |
| Magdalena                                                             | 3                                                | 4                  | 75,00 %                        | 0,96 %                         |
| Santander                                                             | 3                                                | 3                  | 100,00 %                       | 0,72 %                         |
| Valle del Cauca                                                       | 1                                                | 3                  | 33,33 %                        | 0,72 %                         |
| Quindío                                                               | 3                                                | 3                  | 100,00 %                       | 0,72 %                         |
| Sucre                                                                 | 2                                                | 2                  | 100,00 %                       | 0,48 %                         |
| Delegada Para La Seguridad Ciudadana                                  | 2                                                | 2                  | 100,00 %                       | 0,48 %                         |
| Guaviare                                                              | 0                                                | 1                  | 0,00 %                         | 0,24 %                         |
| <b>Total Nacional</b>                                                 | <b>279</b>                                       | <b>417</b>         | <b>66,91 %</b>                 | <b>100,00 %</b>                |

Fuente. Dirección de Políticas y Estrategia. Consulta en SPOA: 22 de julio de 2021. Víctimas verificada por ONU

## Violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD) y niños, niñas y adolescentes (NNA)

En lo que respecta al delito de feminicidio, para el año 2020 se presentaron 176 víctimas<sup>8</sup>, lo cual significó una reducción de 51 víctimas en comparación con las 227 reportadas en el año 2019.

En cuanto a las tasas de avance de esclarecimiento registradas en el 2020, se destacan avances

<sup>8</sup> La FGN está trabajando en la correcta adecuación típica de hechos violentos como feminicidio, por lo cual esta cifra puede tener variaciones.

con respecto al año 2019<sup>9</sup>. Sin embargo, de acuerdo con la FGN estas conductas persisten. Entre el 1 de enero y el 22 de julio de 2021, el total de víctimas por este delito es de 106, cuya tasa de avance de esclarecimiento es del 94,32%.

De acuerdo con el censo delictivo de la FGN, al 1 de julio de 2021, los cinco departamentos con más feminicidios en términos absolutos fueron Valle del Cauca (26), Antioquia (26), Bogotá (22), Magdalena (13) y Tolima (12).

Con respecto a los delitos sexuales, y de acuerdo con el Censo Delictivo de la FGN en 2019 ingresaron 36.994 procesos, mientras que en el 2020 se registraron 29.174, cifra que evidencia una reducción de 7.820 procesos. Para el año 2020, la tasa de avance de esclarecimiento fue de 11,12%.

En lo corrido del 2021, con corte al 22 de julio, se han registrado 15.794 procesos y la tasa de avance de esclarecimiento es del 14,94%<sup>10</sup>. Según reporta la Policía Nacional, los delitos sexuales contra NNA ascendieron a 19.819 casos en 2020, cifra menor a la presentada en 2019, año en el cual se reportaron 28.063 casos.

## Muertes relacionadas con hechos de violencia intrafamiliar

Las víctimas de homicidio producto de violencia intrafamiliar para 2020 fueron 236, 20 menos que en 2019 (256 víctimas). A 22 de julio del 2021 se han reportado 123 víctimas, respecto de las cuales se tiene un avance de esclarecimiento del 95,12%<sup>11</sup>.

En el 2020 se presentó una reducción de casos notificados por sospecha de violencia en un 52%<sup>12</sup>, siendo la violencia física la más recurrente seguida por la violencia sexual. Donde del total de casos reportados en 2020, el 74,2% de las víctimas son mujeres, niñas y adolescentes<sup>13</sup>.

Las medidas de confinamiento generaron que los conflictos se trasladaran a los hogares; la violencia al interior de estos aumentó después de un periodo de descenso hasta el 2018, dándose un repunte entre 2019 y 2021, con una afectación especial contra las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y la población adulta mayor.

Ejemplo de este cambio en las dinámicas de algunos fenómenos criminales fue el aumento en

<sup>9</sup> En el año 2019 la tasa de avance de esclarecimiento registrada fue de 90,75% mientras que en el año 2020 fue de 94,32% (166 víctimas)

<sup>10</sup> Al comparar los mismos periodos se tiene que de enero a julio de 2019 se iniciaron 17.597 procesos sobre los

cuales se obtuvo un avance de esclarecimiento del 9,65%; en el mismo periodo del año 2020 se iniciaron 14.453 procesos respecto a de los cuales se tuvo un avance de esclarecimiento del 7,77%. Para el año 2021, en este mismo periodo se han iniciado 15.797 procesos y se ha alcanzado un porcentaje de avance de esclarecimiento del 14,94%. Esto quiere decir que en el 2021 la Fiscalía alcanzó un avance en el esclarecimiento en 1.232 casos más respecto del año inmediatamente anterior.

<sup>11</sup> Datos del censo delictivo de la FGN, fecha de corte 22 de julio de 2021, sobre información registrada efectivamente en el SPOA.

<sup>12</sup> Entre el 25 de marzo y el 21 de abril de 2019 se reportó un total de 9.231 casos notificados por sospecha de violencia, a diferencia de los 4.470 casos reportados para el mismo periodo en 2020. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio 25 de marzo al 21 de abril.

el número de noticias criminales creadas por el delito de violencia intrafamiliar. Según datos de la FGN, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 6 de junio de 2021, se han presentado 43.252 hechos constitutivos de este delito, cifras que constituyen un aumento del 22,81% en comparación con 35.220 reportados en el mismo lapso del año 2020.

## Discriminación por orientación sexual e identidad de género diversa

Durante el 2020, la Defensoría del Pueblo recolectó información identificando, acompañando, asesorando y activando rutas institucionales en 517 casos de discriminación por orientación sexual e identidad de género diversa.

De estos casos, 312 corresponden a violencia en relación con la identidad y expresión de género de personas transgénero (281 mujeres trans y 31 hombres trans), y 36 casos de personas presentan otra categoría de identidad de género diversa. Los demás, corresponden a casos asociados a la orientación sexual así: 113 contra hombres gay, 73 casos hacia mujeres lesbianas y 19 contra personas bisexuales.

Lo anterior evidencia cómo la violencia por prejuicio que se cierne sobre esta población no constituye una situación aislada en la vida de estas personas. Por el contrario, configuran actos de discriminación fundados en estereotipos que refuerzan y justifican un trato desigual que acarrea consecuencias graves para la materialización de derechos y libertades fundamentales.

## Violencia producida por organizaciones criminales en el territorio y dificultades en su persecución penal

En Colombia, y como se vio en el caso de la vulneración de derechos de líderes sociales, buena parte de los homicidios reportados por las autoridades tienen como responsables a miembros de organizaciones criminales o cuya explicación son las disputas por el control territorial, logístico y económico de las rentas ilegales.

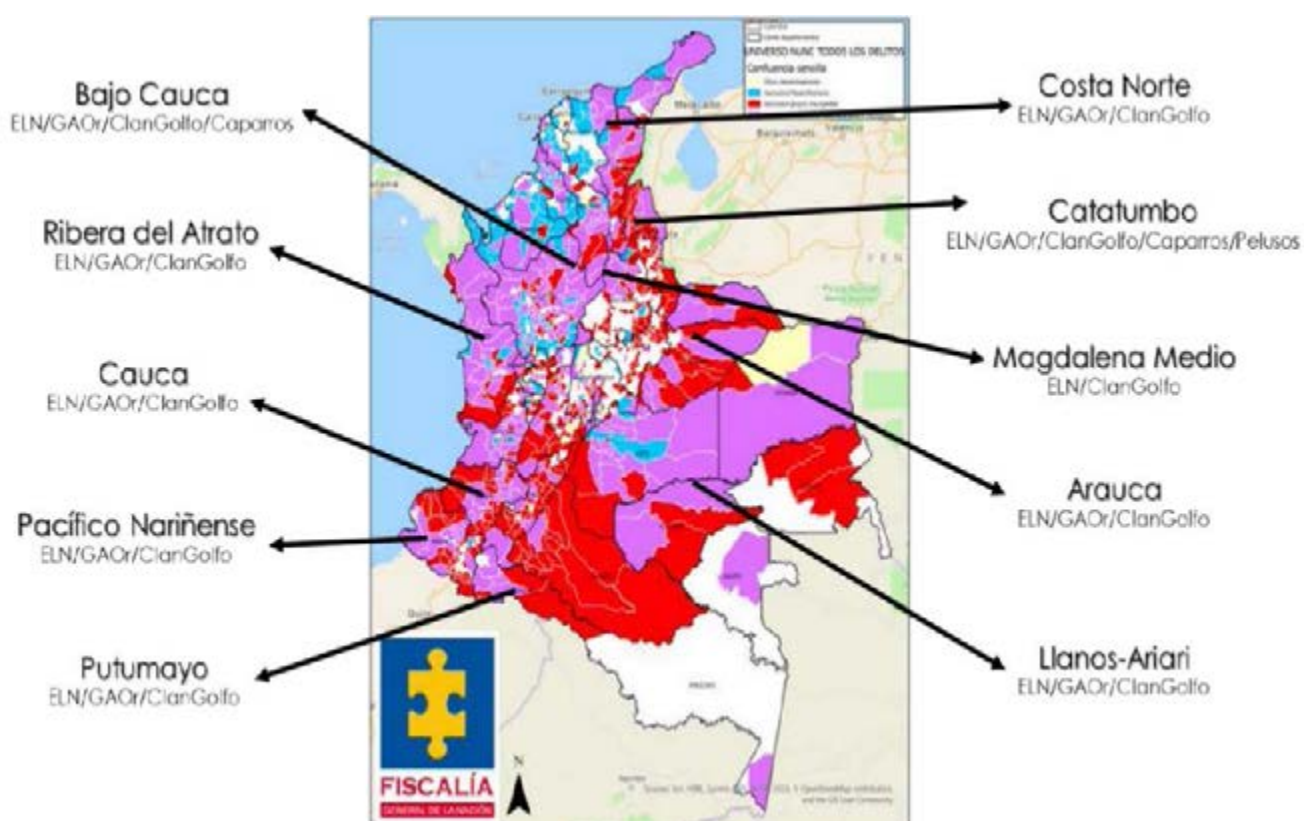
La concentración de investigaciones y afectaciones atribuidas a los Grupos Armados Organizados (GAO)<sup>14</sup> puede ayudar a determinar las zonas afectadas, las dinámicas locales, los actores ilegales y los fenómenos criminales que afectan al país. (Ver mapa No. 2)

<sup>14</sup> Los GAO como el ELN, Clan del Golfo, GAO, Pelusos y Caparros.



tiples actores armados. En estas se presenta una concentración de investigaciones penales, así como factores sociales, económicos y geográficos que las convierten en zonas de alto interés de los grupos ilegales, lo que posibilita la ocurrencia de afectaciones en los territorios y sus poblaciones. (Ver mapa No. 3)

**Mapa No. 3. Concurrencia de investigaciones atribuidas a GAO y presencia territorial de GAO, 2020**



Fuente: FGN, Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada (DAIACCO) 2020.

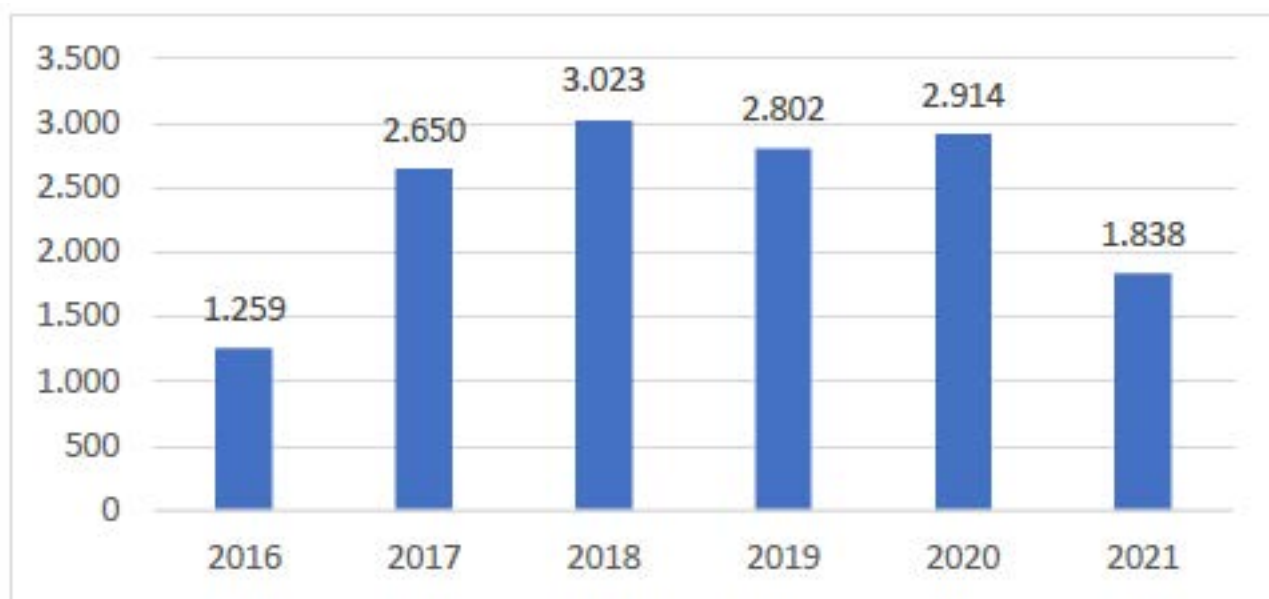
## Incidencia de conductas criminales relacionadas con el narcotráfico que afectan los recursos naturales y el medio ambiente

De acuerdo con el informe de monitoreo de cultivos ilícitos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2021), en el año 2020 se reportaron 143.000 hectáreas de cultivos ilícitos, lo que significa una reducción frente a las 154.000 hectáreas reportadas en 2019.

El informe señala adicionalmente que, en 2020, el potencial de producción de clorhidrato de cocaína pura alcanzó 1.228 toneladas; la producción estimada de hoja de coca fue de 997.300 toneladas métricas (tm) y en relación con la productividad del cultivo, a nivel nacional, el rendimiento anual de hoja de coca por hectárea se determinó en 6.4 tm/ha/año.

Las regiones caracterizadas por la presencia de grupos ilícitos son aquellas que registran la necesidad de una intervención urgente en materia de protección medioambiental<sup>16</sup>. Es así como la deforestación está asociada a la presencia de múltiples economías ilícitas que sirven de fuente de financiación de estos grupos<sup>17</sup> (Ver gráfica No. 1)

**Gráfica No. 1. Noticias criminales de delitos medioambientales, 2016-2021**



Fuente: FGN 2021, fecha de corte junio 30 de 2021.

Según la FGN entre 2016 y 2021 se han registrado 14.486 entradas efectivas de noticias criminales relacionados con delitos medioambientales, cuyos efectos han sido devastadores. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020), en las últimas dos décadas (2000-2019) se han perdido 2.8 millones de hectáreas de bosques. (Ver gráfica No. 2)

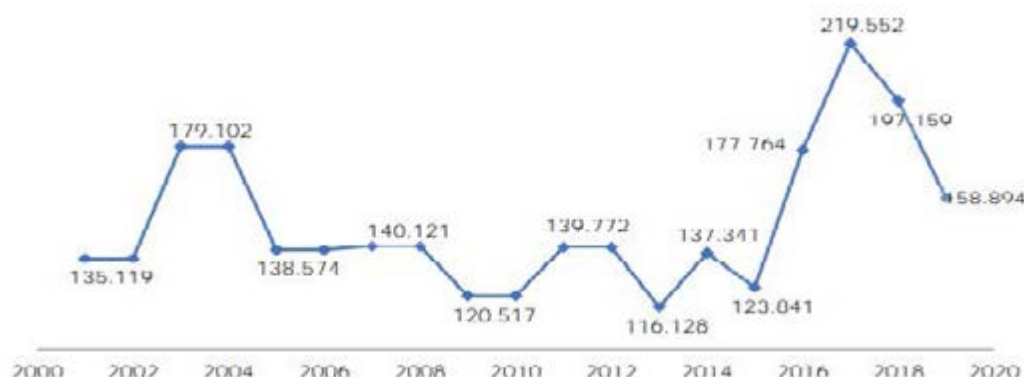
El narcotráfico y la extracción ilícita de minerales constituyen, desde la matriz de criminalidad, los principales elementos depredadores de los recursos ecológicos estratégicos de la nación.

<sup>16</sup> De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, detrás de los delitos ambientales con frecuencia existe una organización criminal. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

<sup>17</sup> La explotación ilícita de recursos naturales ha afectado de manera importante los ecosistemas a nivel nacional. Algunos reportes informan que entre 2001 y 2019 el país perdió 4.34 millones de hectáreas de cobertura arbórea.

Asimismo, el SIMCI reportó 15.000 hectáreas nuevas de área afectada por la explotación de oro de aluvión en el país para el año 2018 en comparación con el año 2016. Por lo tanto, esta administración está comprometida con implementar estrategias contundentes que le permitan disminuir las afectaciones al medio ambiente por parte de las organizaciones criminales. Fiscalía General de la Nación. (2020). Resultados en la calle y en los territorios. Dirección Estratégica. 2020 – 2024.

Gráfica No. 2. Deforestación en Colombia 2000-2020



Fuente: DNP (2020), a partir de datos del (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, 2020)

Según los datos de la FGN, entre 2015 y 2021, se registraron 35.000 noticias criminales por daño a los recursos naturales. Particularmente, para 2020 el país contaba con 278 municipios afectados por extracción ilícita de minerales, de los cuales 145 tenían presencia de organizaciones criminales<sup>18</sup>.

Así mismo, en cuanto a la pesca ilegal, de acuerdo con la FGN se han contabilizado 130 entradas efectivas de noticias criminales entre junio de 2016 y junio de 2021. Por su parte, la Policía Nacional en 2020 incautó 19.594 unidades de fauna y 202.305 unidades de flora, producto de 52.426 acciones de control y 4.890 capturas contra miembros de estructuras criminales dedicados a la sustracción de flora y fauna del territorio nacional.

## Reducido desarrollo de un tratamiento penal diferenciado

En relación con la problemática del tratamiento de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, se encuentra que las mujeres han tenido una vinculación activa a las economías conectadas con la narcoactividad. Esto a través de la realización de tareas productivas y reproductivas como cultivadoras, raspachines, recolectoras, amedieras, jornaleras, finqueras, colaboradoras, cocineras y quimiqueras, que evidencian los riesgos diferenciales a los que se enfrentan, y que se potencializan por el hecho de ser mujeres<sup>19</sup>.

Así mismo, en 2019, un estudio realizado por la UNODC en conjunto con el Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>20</sup>, aborda un escenario particularmente complejo que expone la relación entre

<sup>18</sup> Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Informe del Centro Integrado de Información de Inteligencia Minero Ambiental – CI3MA).

<sup>19</sup> Fundación Ideas para la Paz – FIP; ONU Mujeres; Suecia. (2018). Atención de necesidades y garantía de derechos de mujeres vinculadas a enclaves cocaleros, pág. 3. Obtenido de: <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a2088b97622c.pdf>

<sup>20</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas. Ministerio de Justicia y del Derecho, co-editor.

mujer, drogas, delitos y privación de la libertad, dicho ejercicio señala algunos datos relevantes como:

- El 75% de las mujeres en centros de reclusión por delitos relacionados con drogas habitaba en barrios de estrato uno y dos, y un 8% adicional vivía en barrios de invasión no regularizados o era habitante de calle.
- El 72% de ellas no concluyó la secundaria y el 22% ni siquiera pudo completar la educación primaria.
- En las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali se agrupan el 29% de las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas.
- El 82% de las encuestadas devengaba sus ingresos de actividades lícitas, y el 17% de fuentes ilegales relacionadas, principalmente con drogas.

Cerca de la mitad de las encuestadas (48%) reportó haber sido víctima de algún tipo de violencia basada en género. De manera particular, de las que reportaron algún tipo de violencia, el 19% fue víctima de violencia sexual.

## Persistencia de desafíos en la lucha contra las finanzas criminales y lavado de activos

Las estructuras de crimen organizado cuyo propósito es el lucro económico o material<sup>21</sup>, se concentran en actividades como el tráfico de estupefacientes<sup>22</sup>, el tráfico de armas, la extracción ilícita de recursos naturales, el contrabando, el tráfico de migrantes, entre otros.

Estos aspectos generan disputas por el control de las rentas criminales y escenarios complejos en materia de seguridad, afectando directamente a la población e incidiendo en hechos de impacto como los homicidios colectivos<sup>23</sup> o desplazamientos forzados<sup>24</sup>.

Colombia es un país vulnerable a las conductas de lavado de activos y las acciones realizadas para mitigar estas actividades tienen muy bajo impacto. Aunque la intervención del Estado<sup>25</sup> en el año 2019 evitó que se lavaran dineros del narcotráfico equivalentes al 2,3% del producto in-

21 Organización de la Naciones Unidas. (2000). Resolución 55/25 de la Asamblea General. Artículo 2, a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

22 Según informe de la UNODC, la principal renta criminal en el país son las derivadas del narcotráfico. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

23 En 2020 se presentaron 33 hechos de homicidios colectivos con cuatro o más víctimas, en su mayoría materializados por estructuras criminales como GAO y GDO.

24 Según boletín de la Defensoría del Pueblo, en el primer trimestre de 2021 se presentaron 65 eventos de desplazamiento masivo, afectando a 8.982 familias y 27.435 personas, siendo las zonas de presencia de estructuras criminales las más afectadas por amenazas, homicidios, reclutamiento forzado, presencia de artefactos explosivos, enfrentamientos entre grupos armados. Defensoría del Pueblo. (2021). Boletín de movilidad humana forzada. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana. Boletín Informativo No. 1. 1º de enero a 31 de marzo de 2021.

25 La intervención del Estado se entiende como las incautaciones de clorhidrato de cocaína y la extinción de dominio de bienes relacionados con el narcotráfico.

terno bruto (PIB) del país<sup>26</sup>, el potencial de recursos que generó el narcotráfico ese mismo año alcanzó el 2,9% del PIB, es decir, aproximadamente 31 billones de pesos (ver gráfica No. 3).

**Gráfica No. 3. Serie estimada de lavado de dinero por narcotráfico**



Fuente: Cálculos UIAF, con base en el documento del Banco Mundial, *Illicit Activity and Money Laundering from an Economic Growth Perspective* (Villa, Misas y Loayza, 2016).

De igual forma, para el año 2020 y 2021, la FGN a través de su Dirección Especializada de Extinción de Dominio<sup>27</sup> logró la afectación de un total de 12.875 bienes por un valor de más de 17 billones de pesos.

## Persistencia de dificultades para humanizar el sistema penitenciario, garantizar la resocialización y brindar oportunidades de inclusión social para prevenir la reincidencia

### Tendencia al uso excesivo de la privación de la libertad

Actualmente, el sistema judicial colombiano muestra cifras que dan cuenta de la sobreproducción de acciones de corte punitivo que generan presiones sobre el sistema penitenciario. Es así

<sup>26</sup> De acuerdo con estimaciones de la UIAF.

<sup>27</sup> Datos estadísticos de los resultados de la Dirección Especializada de Extinción de Dominio desde el 1 de enero de 2020 al 19 de julio del 2021

como entre 2018 y 2019, la solicitud de medidas de aseguramiento fue bastante frecuente<sup>28</sup>. En ese lapso los fiscales solicitaron 136.896 medidas de aseguramiento, de las cuales fueron otorgadas 118.919 medidas (87%).

De estas medidas otorgadas, 69% fueron en establecimiento de reclusión, 20% en prisión domiciliaria y 11% fueron no privativas de la libertad. En ese mismo período se presentaron 301.523 imputaciones y 137.338<sup>29</sup> de estas derivaron en la solicitud de una medida (45%).

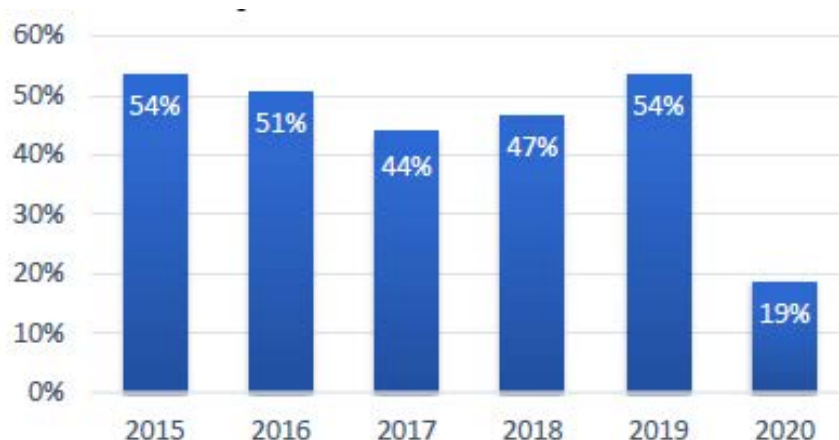
En contraste, no existen suficientes campañas de divulgación dirigidas a la ciudadanía sobre los beneficios sociales y del sistema penal, a partir de la implementación de un sistema de medidas alternativas como respuesta sancionatoria válida del Estado a la criminalidad, situación que resulta de fundamental importancia para reducir las actitudes punitivas de la sociedad.

## Hacinamiento penitenciario y carcelario

La Corte Constitucional ha declarado en distintos momentos el estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario<sup>30</sup>, evidenciando las problemáticas de habitabilidad de las personas privadas de la libertad (PPL) en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON).

Uno de los principales factores que inciden en las condiciones de habitabilidad es el hacinamiento penitenciario y carcelario, que en el último año observó una reducción, en razón a las medidas decretadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria desatada por la pandemia del COVID-19.

**Gráfico No. 4. Porcentaje de hacinamiento en los ERON, 2015 -2020**



Fuente: INPEC-SISIPEC

Uno de los grupos poblacionales más afectados son los de OSIGD, que como colectivo, sufren

<sup>28</sup> Fiscalía General de la Nación, Directiva 0001 de 2020 “Por medio de la cual se establecen lineamientos generales respecto a la solicitud de medidas de aseguramiento”, Lineamiento 13. Las cifras aludidas fueron extraídas del SPOA con fecha de corte de 3 de abril 2019, para la elaboración de la directiva.

<sup>29</sup> Este dato es diferente de las 136.896 a las que se hace referencia al inicio del párrafo, porque en algunas de las imputaciones de 2018-2019 las medidas fueron solicitadas en 2020.

<sup>30</sup> A través de las Sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013, reiterado a través de la Sentencia T-762 de 2015.

diversas formas de discriminación, que los afecta en la etapa previa al ingreso penitenciario, durante el transcurrir del mismo, y también tras la excarcelación después de haber cumplido su condena. Como reflejo de ello, el Informe Defensorial, publicado por la Defensoría del Pueblo en el 2019, sobre violencias basadas en género y discriminación, mostró que el 85% de las personas con OSIGD han sufrido violencia por prejuicio.

## Persistencia de conductas punibles en los establecimientos de reclusión

Un aspecto de suma preocupación tiene que ver con la comisión de delitos dentro y desde los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, siendo la extorsión una de las modalidades principales que tiene impacto directo sobre la ciudadanía.

Con respecto a la modalidad carcelaria de extorsión durante el año 2020, la Policía Nacional señala que se han realizado 306 capturas, además de diferentes “operaciones bloqueo” en las cuales se bloquearon 14.274 IMEI<sup>31</sup>, identificados al interior de las cárceles para la realización de llamadas extorsivas.

## Falencias en el proceso de resocialización y aumento de la reincidencia penitenciaria<sup>32</sup>

Actualmente se presenta una limitada ocupación laboral de la PPL en los ERON que contribuyan a los procesos de resocialización. De acuerdo con el SISIPEC, para junio de 2021, la ocupación laboral es de 45.722 PPL, lo que representa un 50,9% del total de la población privada de la libertad.

Dicha situación continúa debido a las dificultades de la PPL para acceder a procesos de formación técnicos y tecnológicos enfocados a procesos productivos e industriales, por cuanto el acceso de la PPL es lento, dependen del proceso de admisión y de la oferta del SENA, donde no existen los mismos programas de formación.

La principal consecuencia de las falencias del proceso de resocialización es la reincidencia, la cual se encuentra actualmente en un 22,3%<sup>33</sup> (reincidentes/PPL condenada).

31 Policía Nacional. (2020). Comunicado de prensa. Realizamos contundente ofensiva contra la extorsión carcelaria. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/noticia/realizamos-contundente-ofensiva-contraxtorsion-carcelaria-0>

32 Existen diferentes aproximaciones a la reincidencia, siendo una de ellas la penitenciaria, la cual refiere al ingreso en dos o más ocasiones a un centro de reclusión.

33 INPEC, Informe estadístico N° 6, junio 2021, p. 61

## Baja articulación con las entidades territoriales para atender y garantizar los derechos de la población privada de la libertad

De acuerdo con el SISIPEC, se identifica que, para junio de 2021, de las 96.400 PPL en establecimientos a cargo del INPEC, 24.130 están detenidos preventivamente, quienes de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, deberían estar a cargo de los entes territoriales; sin embargo, la gran mayoría de estas entidades desconocen e incumplen su obligación legal, lo que impacta en el hacinamiento en los ERON.

## Barreras para la reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad

Los problemas de reintegración más recurrentes a los que se enfrenta la población pospenada están asociados, por un lado, a los efectos de prisionalización que se generan por la privación de la libertad.

Por otro lado, el estigma social que se genera por el hecho de haber pasado por un centro penitenciario, cierra oportunidades de integración comunitaria y vinculación laboral. Esto genera una identidad delictiva que en muchos casos refuerza la actividad ilegal como forma de vida.

Adicionalmente, debido a que el sistema penitenciario tiene dificultad para atender las necesidades de la PPL, el pospenado sale del centro de reclusión con los mismos factores de riesgo y no tiene herramientas para transformarlos fuera del centro penitenciario. Sobre este aspecto hay que señalar las debilidades de los programas de atención pospenitenciaria, cuyos resultados son incipientes, pues es baja la cantidad de personas pospenadas que se vinculan a los programas, los cuales a su vez son limitados y escasos, lo que hace más difícil su vinculación laboral, afectando de paso su adecuada inserción a la sociedad y posibilita la reincidencia.

Muestra de lo anterior son las cifras que arroja el programa Casa Libertad<sup>34</sup> en relación al alcance que ha tenido el programa en los últimos años: entre 2015 y 2020 se identificaron 2156 usuarios, cuya permanencia es en promedio de 30,74 meses, mientras en materia de inserción laboral entre 2019 y lo corrido de 2021 apenas 57 personas han logrado conseguir trabajo en el marco del programa.

<sup>34</sup> Casa Libertad es un programa del Ministerio de Justicia que nace de un convenio interadministrativo y que busca promover en la población pospenada el ejercicio autónomo de la ciudadanía en el marco de la legalidad. El programa proyecta unificar procesos que favorecen el empoderamiento, autoconfianza y reintegración trabajando directamente con los usuarios, mientras se ejecutan estrategias que buscan reducir la estigmatización y generen confianza en la ciudadanía y los empresarios hacia la población pospenada.

## Participación de adolescentes en la comisión de delitos

Según cifras extraídas del SIEDCO, a junio de 2021, y durante los últimos tres años, se han presentado 25.143 aprehensiones de adolescentes por diferentes conductas delictivas. Dentro de las más cometidas se encuentran las de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 27,61%, hurto a personas 17%, y fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios partes o municiones 8%.

En el mismo sentido, de acuerdo con cifras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (ver gráfica No. 5), entre 2007 y 2019 ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) 251.455 adolescentes y jóvenes, la mayoría de ellos hombres de 16 y 17 años.

Los principales delitos por los cuales ingresan los adolescentes al SRPA son el hurto (36%) y el tráfico de estupefacientes (27%). Una vez dentro del SRPA la principal medida impuesta, a pesar de contar con distintas alternativas, ha sido la privación de la libertad en centro especializado (26%), seguida de la libertad asistida (24%).

En todo caso, es importante señalar que la curva de ingresos de adolescentes y jóvenes al –SRPA decrece con el paso del tiempo.

**Gráfica No. 5. Número de ingresos de adolescentes y jóvenes al SRPA por año**



Fuente: Reporte del SIM del ICBF. Para el año 2021 la fecha de corte es 31 de mayo

Frente a la reiteración<sup>35</sup> de la conducta, es necesario mencionar que este fenómeno está relacionado con el seguimiento a aquellos adolescentes que una vez culminaron el cumplimiento de su sanción (independientemente de la modalidad del SRPA), y que siendo aun adolescentes vuelven a ingresar al SRPA.

<sup>35</sup> Así mismo se habla de reiteración y no de reincidencia en tanto que la reincidencia comprende el ingreso a un sistema de justicia penal cuando existen antecedentes, los cuales en el SRPA por mandato legal son inexistentes.

Gráfica No. 6. Reiteración de la conducta, 2010 – 2021



Fuente: Reporte del SIM del ICBF. 'Para el año 2021 la fecha de corte es 31 de mayo

## Reclutamiento y uso de NNA y jóvenes por parte de estructuras criminales

Según datos extraídos del aplicativo SIEDCO, se observa que entre el 2019 y el 2021<sup>36</sup> se han registrado 186.824 NNA víctimas de hechos delictivos, entre los cuales se destaca la afectación por delitos sexuales, el reclutamiento ilícito y el uso de menores de edad para la comisión de delitos, evidenciando un alto número de afectaciones que compromete la integridad física, psicológica de NNA y reincidencia de los adolescentes y jóvenes.

En el mismo sentido, el ICBF a través del Programa de Atención Especializado, reporta que entre noviembre de 1999 y mayo 31 de 2021 han ingresado 7.008 casos. De ellos, 4.936 han sido hombres (aproximadamente el 70%) y 2.072 han sido mujeres (30%). El 8% se reconoce como afrocolombiano y el 12% reconoce una pertenencia étnica. En lo corrido de 2021 han ingresado 77 NNA de los cuales 15 pertenecieron al ELN, 19 a bandas criminales y 43 hicieron parte de GAO.

Entre 2016 y 2019 fueron creadas 2.661 noticias criminales por el delito de uso de menores de edad para la comisión de delitos (artículo 188D del Código Penal) de las cuales 818 corresponden al 2019. En ese año, las seccionales con más casos fueron Bogotá, Medellín y Cali, con 206, 115 y 96 casos efectivos respectivamente.

Ahora bien, “el esclarecimiento de los casos desde 2016 a 2019 ha sido del 72,5% y la tasa de condena sobre el total de sentencias proferidas anualmente se ha mantenido por encima del 90%, llegando en 2019 al 97,3%”.<sup>37</sup>

36 Datos con corte a 30 de junio de 2021.

37 Direccionamiento estratégico de la FGN 2020-2024

## Baja calidad de la información sobre delincuencia y percepción de la ciudadanía

Las acciones criminales se transforman constantemente, tanto las modalidades como las rentas del crimen varían en el tiempo, por lo que su análisis es cambiante, lo que obliga al Estado a tomar decisiones que se adapten a esos cambios.

El Estado, si bien cuenta con información que permite realizar el seguimiento y análisis sobre el fenómeno de la delincuencia, esta sigue siendo precaria para estar a la vanguardia frente a las diferentes mutaciones de este fenómeno. Por lo anterior, se necesitan construir mecanismos de intercambio y análisis conjunto de información para el seguimiento y comprensión de las dinámicas criminales, siendo necesario la generación de conocimiento y el aumento de la capacidad institucional para efectos de lograr un diagnóstico de la criminalidad con un enfoque territorial.

## Reducidas capacidades de investigación y judicialización para la persecución y sanción penal a nivel nacional

Uno de los problemas más críticos en la lucha contra el crimen, tiene que ver con la baja capacidad del Estado para hacer presencia en los territorios y de esta manera consolidar el imperio de la ley a través de las entidades del sector en favor de las poblaciones que no tienen acceso a la justicia.

De conformidad con la OCDE, deben existir 65 jueces por cada 100.000 habitantes y en Colombia hay sólo 11, lo que ha llevado a que el Congreso de la República ratifique que el Estado debe garantizar ese estándar internacional, señalado por dicha Organización.

Minjusticia inició en 2020 un diagnóstico sobre las capacidades de investigación y judicialización a nivel territorial<sup>38</sup>, orientado a la identificación de necesidades del sector justicia para el procesamiento de personas y actividades criminales que vulneran los derechos ciudadanos a nivel nacional.

Entre los hallazgos más significativos, se identificó que en materia de investigación criminal y judicial se evidencia un gran déficit de personal y sobrecargas de trabajo que impiden llevar a buen término los procesos investigativos que afectan la seguridad ciudadana.

Así mismo, se constató que se hace necesario fortalecer capacidades formativas y académicas a nivel nacional, mediante la profesionalización permanente de los investigadores, fiscales, jueces, peritos y analistas de las diferentes entidades responsables en el sistema de administración de justicia.

En algunas regiones, las autoridades señalaban que, para adelantar las tareas de policía judicial, las entidades no cuentan con suficientes equipos de criminalística para tomar las muestras, ni bolsas para embalar los cuerpos, lo cual tiene como consecuencia la inhabilitación del material probatorio en las etapas de juicio.

<sup>38</sup> Para el diagnóstico se priorizaron los municipios que hacen parte de las Zonas Futuro de los departamentos de Nariño, Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Arauca, Guaviare, Meta y Caquetá.

Adicionalmente, es recurrente que algunos municipios no cuenten con sede del INMLCF. Por ello, en la mayoría de los territorios la entidad encargada de hacer los levantamientos es la SIJIN.

El diagnóstico que está adelantando Minjusticia, señala graves problemas de infraestructura física para la ubicación de despachos judiciales, medios logísticos, tecnológicos y de transporte en municipios aislados y de alta presencia de actores y economías criminales, por lo que se hace imperativo tomar medidas para la modernización del sector a nivel territorial.

## Incumplimiento de los términos procesales

Una de las problemáticas más importantes en el sistema judicial colombiano tiene que ver con la dilación y el incumplimiento de los tiempos procesales, cuyo efecto es la poca confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de la administración de justicia.

De acuerdo con la CEJ<sup>39</sup>, para 2020 el país alcanzó un nivel de congestión de la jurisdicción ordinaria del 62,4%, cifra que se mantiene inalterada en relación con los últimos años.

Esta situación es crítica a nivel nacional. En lo que se refiere a la etapa de juzgamiento en materia penal, la Contraloría General de la República, concluye que la cantidad de casos que ingresan es mayor en relación con los que salen, generando una congestión dentro del sistema de juzgamiento en materia penal.

En esa medida, el incumplimiento de los términos procesales obedece principalmente a la congestión de los despachos judiciales, ya que la demanda de justicia supera la oferta, a pesar de que la productividad ha venido en aumento cada año.

Por ejemplo, conforme a la estadística judicial manejada por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>40</sup>, en el 2017 hubo 745.507 egresos efectivos; en el 2018, 784.852 para un aumento del rendimiento del 5%; en el 2019 fueron 813.315 para un incremento del 4%, y a pesar de esa mayor productividad, la congestión judicial se mantiene, lo que indica que los términos procesales y la agilidad en el desarrollo del proceso está directamente ligada con la falta de crecimiento del número de despachos judiciales en el país.

## Captura del Estado por organizaciones criminales

La corrupción, tal como lo reconocen organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se trata de un fenómeno complejo que se caracteriza por la desviación o el abuso de poder, afectando el correcto funcionamiento de las instituciones públicas y desplazando el interés general por uno particular.<sup>41</sup>

Tradicionalmente, este fenómeno produce procesos de captura del Estado. En casos como el colombiano, que cuentan con fragilidad estatal, se producen situaciones de reconfiguración cooptada del Estado en donde los agentes económicos particulares introducen lógicas privadas

39 Tomado de: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-jurisdiccion-ordinaria-en-colombia/>, consultado el 27 de julio de 2021.

40 Fuente: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura.

41 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) Resolución 1. Corrupción y Derechos Humanos.

en el manejo de lo público<sup>42</sup>.

Así, una de las consecuencias más graves de esta problemática es la inequidad social que continúa generando, pues el dinero que va a manos de los delincuentes que cometen actos asociados a prácticas corruptas, deja de ser utilizado en inversiones para educación y salud.

Pese a lo anterior, es importante tener en cuenta que la corrupción no solo es una problemática del sector público, pues según datos del Consejo Privado de Competitividad, en el ámbito privado, el 86% de los empresarios en Colombia considera que en su sector económico se ofrecen sobornos, tanto así que se estima que 4 de cada 10 colombianos han aceptado sobornos a cambio de vender su voto<sup>43</sup>.

De la misma manera, en los últimos años ha aumentado el número tanto de denuncias como de sentencias condenatorias por actos de corrupción en todo el territorio nacional. Pese a que las cifras de 2020 disminuyeron notablemente, persiste un alto número de sentencias por hechos de corrupción. (Ver tabla No. 2).

**Tabla No. 2. Número de sentencias por corrupción, 2016 – julio 2020**

| Tipo de corrupción | Periodo         |                 |                 |                 |                 |
|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|                    | Sentencias 2016 | Sentencias 2017 | Sentencias 2018 | Sentencias 2019 | Sentencias 2020 |
| Administrativa     | 589             | 676             | 727             | 690             | 258             |
| Electoral          | 13              | 13              | 17              | 22              | 18              |
| Judicial           | 481             | 585             | 548             | 506             | 200             |
| Privada            | 192             | 232             | 168             | 168             | 63              |
| Tributaria         | 193             | 229             | 288             | 240             | 69              |

Fuente: Observatorio de Política Criminal. Datos recogidos de la FGN con corte a 31 julio 2020

## Desafíos de la política criminal para enfrentar el COVID-19

Finalmente, dentro del conjunto de problemáticas que enfrentará el Plan Nacional de Política Criminal, se encuentran los desafíos que el sector justicia atenderá para superar la emergencia desatada por la pandemia del COVID-19.

La rama judicial, tanto en lo que se refiere a la FGN como al Consejo Superior de la Judicatura, han tomado diferentes medidas dirigidas a enfrentar el reto de mantener en funcionamiento el sistema de administración de Justicia y mitigar el riesgo de contagio por COVID-19.

En línea con los esfuerzos realizados por el Consejo Superior de la Judicatura, la FGN ha promovido el trabajo en casa, la adopción de protocolos internos de bioseguridad y ha coordinado

<sup>42</sup> Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano.

<sup>43</sup> Consejo Privado de Competitividad. (2021). Informe Nacional de Competitividad 2020-2021. Corrupción.

esfuerzos para realizar audiencias virtuales y ampliar de forma progresiva las temáticas de estas.

En el marco de la emergencia Sanitaria COVID-19, se ha avanzado satisfactoriamente en la implementación de expedientes digitales, en desarrollo de audiencias virtuales y otros mecanismos de uso de tecnología al servicio de la justicia. Estas lecciones aprendidas deben mantenerse y potencializarse dentro del marco de lucha contra la criminalidad.

## 3. Prioridades del Plan Nacional de Política Criminal

### 3.1 Prioridad Uno: Prevención del delito y reducción del homicidio

#### 3.1.1 Contexto

Prevenir el delito y reducir el homicidio en el país, debe ser un elemento central en la consolidación de una política criminal cercana al ciudadano por parte del Estado Colombiano.



Así pues, los enfoques teóricos en lucha contra la criminalidad en un Estado Social de Derecho, indican que la prevención del delito trae consigo un efecto disuasorio efectivo, que genera un impacto importante en contrarrestar los efectos de la criminalidad, debido a su intervención sobre los factores de riesgo sociales, estructurales y situacionales propicios que favorecen su materialización.

En concordancia con lo anterior, la prevención de la delincuencia debe entenderse como la integración de iniciativas de gobernanza multinivel y de servicios públicos nacionales y territoriales, orientadas a modificar los ámbitos de riesgo para reducir eventos de delincuencia circunstancial e instrumental, la victimización, el miedo y el daño contra la propiedad privada.

De igual forma, la prevención del delito contribuye en la contención de la reincidencia y recurrencia de aquellos factores que afectan los índices de criminalidad en el país. Por consiguiente, su esencia se soporta en una acción inter-agencial e integral que impacte las problemáticas asociadas a conductas delictivas que afectan la convivencia ciudadana.

Bajo esta perspectiva, resulta fundamental el enfoque preventivo del servicio policial frente a la regulación de los comportamientos sociales, mediante la efectiva aplicación del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en el cual se establecen los mecanismos, los medios de policía y las medidas correctivas para garantizar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones ciudadanas en materia de convivencia.

De hecho, la complementariedad de este enfoque preventivo con la acción penal, conllevó a la creación del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como cuerpo consultivo y de decisión para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y la convivencia. De aquí la necesidad de crear el Sistema Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, para articular y fortalecer las instancias de coordinación territorial y nacional, como mecanismo que formule lineamientos y políticas para la prevención del delito.

La implementación de este sistema contempla además la definición de instancias y mecanismos para la recolección, tratamiento y análisis de información sobre comportamientos contrarios a la convivencia. Esta resulta necesaria para la comprensión y acertada intervención de la dinámica criminal en los territorios, determinando estrategias que permitan tanto a las instituciones como autoridades locales comprometidas ser efectivas en la lucha frontal contra los diferentes delitos, en particular, aquellos generadores de altos niveles de violencia y ocurrencia de homicidios.

Adicionalmente, se reconoce la importancia que tiene en la reducción de la reiteración y la reincidencia delictiva, el fortalecimiento e incremento de las prácticas de justicia restaurativa y los programas de justicia terapéutica, tanto en adolescentes como en adultos, ya que los efectos que estas traen para la reconciliación social y familiar, como para la transformación positiva de las vidas de los procesados, enjuiciados, sancionados o condenados, permiten materializar los fines constitucionales de la política criminal.

Por otra parte, un objetivo central del Estado es reducir el homicidio y aumentar los resultados de su persecución. En primer lugar, desde la prevención, es notoria la ausencia de una estrategia de reducción de homicidios de nivel nacional.

En cuanto a la persecución del homicidio, es necesario priorizar de manera adicional los recursos de todo el aparato de investigación y judicialización de estos delitos, y aplicar mejoras a la investigación, incluyendo, para algunas ciudades, la integración de equipos investigativos multidisciplinarios a cargo de los casos desde el inicio hasta los avances de judicialización<sup>44</sup> o la creación de figuras de gerencia de la persecución de homicidios.

Igualmente, es muy importante lo que se refiere a los homicidios en contra de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos. Desde la sociedad civil se han propuesto diversas medidas para mejorar la prevención de dichos delitos, incluidas la de fortalecer y dar cumplimiento al sistema de alertas tempranas, y articular y mejorar en la implementación de diferentes mecanismos creados en el Acuerdo de Paz.<sup>45</sup>

44 Collazos D., Fergusson L., La Rota M.E., Mejía D., y Ortega D. (2020) CSI in the Tropics; Experimental Evidence of Improved Public Service Delivery Through Coordination. Documento CEDE No. 20, Facultad de Economía – Universidad de los Andes. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3629933>

45 Entre otros, ver recomendaciones de Human Rights Watch, Líderes Desprotegidos y Comunidades Indefensas; Asesinatos de Defensores de Derechos Humanos en Zonas Remotas de Colombia. 2021. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2021/02/10/lideres-desprotegidos-y-comunidades-indefensas/asesinatos-de-defensores-de>

En relación con la persecución efectiva de estos crímenes, es necesario, entre otras medidas, fortalecer el liderazgo institucional y la capacidad de cohesión de la Unidad Especial de la Fiscalía, y del Cuerpo Élite de la Policía Nacional.

Siguiendo con las metodologías que ha aplicado dicha Unidad, resulta prioritario fortalecer los equipos de investigación itinerante, ampliar los modelos de investigación analítica e integrada de estos fenómenos, y consolidar la aproximación estratégica a los fenómenos de crimen organizado, para la asociación de casos de violencia en contra de líderes y macroprocesos contra estructuras criminales.

Otro aspecto a tener en cuenta se refiere a priorizar los casos donde se evidencie la afectación de derechos a la vida e integridad por parte de agentes del Estado, respetando el debido proceso, la presunción de inocencia y la jurisdicción competente para conocer del hecho. Esto es crucial para mantener la credibilidad y la legitimidad del Estado en todo el territorio nacional, así como para fortalecer la percepción y confianza ciudadana frente a las instituciones y autoridades.

Este proceso implica contar con información necesaria que permita evaluar el contexto actual del país frente a esta problemática y establecer las dimensiones jurídicas en que debe ser abordada la misma.

### 3.1.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Contrarrestar los índices de violencia y reducir las problemáticas de convivencia vinculadas con las conductas delictivas, mediante la implementación de mecanismos de prevención del delito.
- Caracterizar la incidencia del homicidio en cada territorio.
- Aumentar el porcentaje de esclarecimiento del homicidio para la reducción de la impunidad.
- Reducir el homicidio común y perseguirlo efectivamente.
- Reducir el homicidio de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes.
- Impulsar intervenciones itinerantes en regiones priorizadas para combatir con efectividad el crimen organizado y sus delitos asociados
- Implementar modelos regionales de investigación con base en las dinámicas criminales de cada región
- Introducir modelos de presencia institucional en las regiones, a partir de las dinámicas criminales de cada zona.

### 3.1.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Modelo de acción preventivo para la reducción del homicidio

- Abordar e intervenir interinstitucionalmente desde el Sistema Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, los factores determinantes de las riñas y demás comportamientos contrarios a la convivencia, para disminuir los homicidios asociados a estos factores de riesgo.
- Desarrollar una estrategia nacional de prevención para la reducción de homicidios producto de conflictividad social o comportamientos violentos (riñas y diferentes violencias), soportada

en la implementación y aplicación de las herramientas que contempla el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el territorio nacional.

- Crear el Centro Nacional de Análisis de Convivencia, para el monitoreo permanente de conductas y comportamientos contrarios a la convivencia que facilitan y originan la materialización de hechos delictivos, en concordancia con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

## 2. Diseño de una plataforma de Big Data y Analítica de Datos

- Diseñar una plataforma tecnológica para la integración de bases de datos y analítica, que permita producir documentos de análisis que sirvan de insumos para la toma de decisiones de manera oportuna<sup>46</sup>.

## 3. Fortalecimiento de Grupos Especiales de Investigación itinerantes

- Fortalecer los Grupos Especiales de Investigación (itinerantes), destacados para el conocimiento de homicidios colectivos, homicidios de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes y casos de mayor impacto a nivel nacional. De esta manera, lograr la atención oportuna y despliegue de las capacidades institucionales de la FGN y la Policía Nacional, tanto de la DIJIN como del CTI, mediante herramientas tecnológicas, analíticas y logísticas necesarias para su funcionamiento<sup>47</sup>.
- Fortalecer el abordaje estratégico de las investigaciones que permita el aumento de esclarecimiento, por medio de (i) promover mecanismos de terminación anticipada de los procesos con respecto a los derechos de las víctimas; (ii) fortalecer actos urgentes para generar allanamientos a cargos; y (iii) promover asociación de casos en investigaciones en fenómenos criminales complejos.
- Implementar modelos piloto de persecución analítica e integrada para homicidios.
- Desarrollar una estrategia que permita la asociación de casos por medio de análisis criminal de las actividades de sicariato, con el fin de identificar estructuras que sustentan la actividad ilícita.

## 4. Fortalecimiento del Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para los defensores de Derecho Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)

- Promover la consecución de recursos para el fortalecimiento del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, del Cuerpo Técnico de Investigación CTI y de la Unidad Especial de la FGN para mejorar su capacidad operativa y de reacción para el cumplimiento de los deberes creados por el punto 3 del Acuerdo de Paz en materia de investigación de homicidios contra personas reincorporadas, líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y periodistas, cometidos en el territorio nacional.
- Promocionar la articulación del Cuerpo Elite de la Policía Nacional y el CTI con la Unidad Especial de la FGN en su rol de líderes institucionales para el cumplimiento de los compromisos del punto 3 del Acuerdo de Paz en materia de investigación de homicidios contra personas reincorporadas, líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y periodistas, cometidos en el territorio nacional.

<sup>46</sup> Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana No. 7.10.3 – Tecnología para prevenir y dar respuesta más rápida y eficaz.

<sup>47</sup> Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana No. 7.13.1 Reducción sostenida e irreversible del homicidio.

- Destacar jueces especializados para casos vinculados a delitos cometidos contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas reincorporadas a la vida civil por el proceso de paz, a fin de fortalecer la acción de la justicia, esclarecer la verdad sobre los delitos cometidos, juzgar y sancionar a los responsables, y garantizar los derechos de las víctimas.
- Diseñar e implementar un modelo interinstitucional que aumente la coordinación y fortalezca las capacidades institucionales en materia de análisis criminal, criminológico e investigación judicial.<sup>48</sup>

## 5. Investigación efectiva y sanción de los homicidios atribuibles a agentes del Estado

- Implementar mecanismos para unificar los datos sobre homicidios cometidos por agentes del Estado por parte de las entidades competentes.
- Establecer variables para la recepción, reparto y avance de las actividades de investigación y judicialización, dentro del Sistema de Información que para este fin se establezca.
- Realizar un diagnóstico y análisis sobre el cumplimiento del marco legal y jurisprudencial, sobre la asignación de la competencia en homicidios atribuibles a agentes del Estado.
- Desarrollar criterios de priorización en la investigación de los homicidios atribuible a agentes del Estado con el fin de dar celeridad a los procesos investigativos e incrementar los niveles de esclarecimiento.

## 3.2 Prioridad Dos: Visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas OSIGD y NNA

### 3.2.1 Contexto

Una política criminal respetuosa de los derechos humanos es aquella que se construye a partir de la identificación de las condiciones diferenciales de la población en el contexto colombiano y del reconocimiento del impacto diferenciado que tienen las violencias de género sobre las mujeres, las personas OSIGD y los NNA; y en cómo estas se agravan cuando se presentan características propias que acentúan la discriminación en su contra.

Las personas víctimas de violencia basada en género pueden presentar características propias que acentúen la discriminación en su contra. Esto se presenta cuando confluyen con el género otras categorías identitarias como la edad, la orientación sexual, la identidad de género, la pertenencia étnica y las condiciones de discapacidad.

Dichas condiciones pueden cruzarse y coexistir en una misma persona e interactuar con otros factores de exclusión tales como el desempeño de roles específicos (defensa de los derechos humanos, sindicalismo, periodismo, entre otros) y los contextos sociales adversos (pobreza, desplazamiento forzado)<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana No. 7.13.1 Reducción sostenida e irreversible del homicidio

<sup>49</sup> FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Protocolo de investigación de violencia sexual: Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Bogotá, 2018, pp. 16-17.

Dado que no todas las manifestaciones de violencia de género se ejecutan de la misma manera ni pueden ser intervenidas a través de los mismos mecanismos, las estrategias de prevención y persecución deben contemplar todos los factores asociados al fenómeno criminal y a la victimización que enfrentan estos sujetos de especial protección constitucional.

Resulta evidente entonces que el Estado debe orientar su actuación a la formulación de estrategias de prevención que respondan a la diversidad poblacional, eliminando la invisibilidad estadística y contextual de grupos históricamente discriminados, a través de la inclusión de variables relacionadas con las características identitarias de las víctimas en los registros administrativos e institucionales, así como el fortalecimiento efectivo de los mecanismos de investigación y judicialización de las conductas violentas que se cometan contra mujeres, personas OSIGD y NNA.

En ese orden de ideas, se presentan las siguientes propuestas para lograr visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género.

### 3.2.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Prevenir y visibilizar la violencia basada en género.
- Perseguir efectivamente la violencia intrafamiliar, protegiendo y tratando dignamente a las víctimas.
- Reducir el feminicidio y mejorar su persecución.
- Perseguir efectivamente la violencia sexual, protegiendo y brindando una atención en condiciones de dignidad a las víctimas.
- Luchar estratégicamente contra la discriminación que padecen las personas OSIGD.

### 3.2.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Prevención y visibilidad de la violencia basada en género

- Fortalecer los liderazgos ciudadanos regionales y construir rutas de acompañamiento con perspectiva de género y diferencial soportadas en la confianza entre la población receptora de las medidas y las organizaciones de la sociedad civil.
- Promover la interacción entre las poblaciones de interés y las instituciones de forma tal que se facilite a los individuos el acceso a las acciones pertinentes (denuncias, medidas de protección, información), donde las entidades con competencias en la atención deberán articularse para ofrecer en un único punto todos los servicios necesarios para estas poblaciones.
- Crear una ruta institucional unificada de atención y recepción de denuncias para víctimas de violencia basada en género, que cuente con equipos interdisciplinarios que presten servicios psicosociales, jurídicos, medico-legales, entre otros.
- Fortalecer los instrumentos de registro de las investigaciones con el fin de que den cuenta de las variables de género y la OSIGD, permitiendo identificar la incidencia de estas características identitarias en la materialización de las conductas criminales.
- Fortalecer los procesos de formación en violencias basadas en género y por prejuicio dirigidos a investigadores y operadores judiciales, acompañado de la instrucción formal y en herramientas de investigación prácticas.

- Fortalecer la articulación interinstitucional en materia de prevención y visibilización de violencia basada en género, a través de campañas pedagógicas sobre los factores que constituyen violencia, las garantías y derechos de las mujeres, personas OSIGD y NNA.

## **2. Persecución efectiva de la violencia intrafamiliar y protección con tratamiento digno a las víctimas**

- Priorizar la persecución del delito<sup>50</sup> de violencia intrafamiliar y de los delitos asociados a la violencia basada en género y contra NNA.
- Fortalecer la investigación de la violencia intrafamiliar (i) potenciando los procesos de intervención temprana y de priorización para abordar estratégicamente los altos niveles de denuncia de violencia intrafamiliar y focalizar los esfuerzos en los casos con mayor riesgo para las víctimas y (ii) diseñando estrategias y herramientas que permitan superar obstáculos comunes en la investigación de este delito.
- Fortalecer la Policía Judicial de la DIJIN y el CTI dedicada a la investigación de los delitos basados en violencia de género para aumentar el esclarecimiento.
- Formar a los operadores judiciales (en particular a los jueces penales) en habilidades de análisis probatorio teniendo en cuenta el género como una variable determinante durante los procesos judiciales. La efectividad de los esfuerzos de la fase de investigación está relacionada con el fortalecimiento de la valoración probatoria sensible al género.
- Hacer un seguimiento a las decisiones judiciales con el fin de visibilizar malas y buenas prácticas en materia de valoración probatoria en casos de violencias basadas en género, de manera articulada con observatorios de asuntos de género de entidades públicas e instituciones educativas, de acuerdo a la disponibilidad regional.
- Realizar evaluaciones periódicas que identifiquen la incidencia de las reformas legales sobre el comportamiento de los fenómenos de interés con el fin de valorar su efectividad. Esta evaluación permitirá identificar eventuales reformas legales para atender y contrarrestar de manera más efectiva la violencia intrafamiliar.

## **3. Reducción del feminicidio y mejoramiento de su persecución**

- Diseñar estrategias prácticas de enfoque litigioso e investigativo que unifique criterios y procedimientos e incorpore estándares de protección de violencia contra la mujer y categorías analíticas consagradas en instrumentos internacionales, que contribuyan al fortalecimiento de la labor argumentativa de operadores judiciales y visibilice el feminicidio como una forma de discriminación y violencia basada en género contra la mujer.
- Revisión y ajuste de las variables y criterios que componen la escala de valoración del riesgo feminicida, que permitan dar mayor relevancia a factores estructurales que están subvalorados y que permitan develar así el aumento de la probabilidad de materialización del delito o reincidencia en él.
- Establecer medidas de protección y un plan de seguridad acorde con las necesidades especí-

50 La impunidad de los delitos cometidos contra las mujeres por su condición de género envía el mensaje de que la violencia contra las mujeres es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, lo que involucra la actuación de todos/as los operadores/as de justicia. Por lo anterior, el Estado tiene dentro de sus obligaciones relacionadas con mitigar dicha impunidad, la puesta en marcha de un conjunto acciones de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de dichas violaciones. En este sentido ver: CIDH, 2011a, op. cit. 39. Corte IDH., 2009 (Caso González y Otras), op.cit., párrafo 400. 40. MESECVI. Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Washington, D.C.: Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, Organización de los Estados Americanos, 2012a, página 17, <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf> 41. MESECVI, 2011, op.cit. página 3

ficas de las mujeres cuya implementación involucre a las autoridades con competencia en la materia de forma articulada, oportuna y eficaz<sup>51</sup>.

- Articular la respuesta ante el riesgo feminicida con los mecanismos de género existentes en los municipios y gobernaciones para obtener una respuesta oportuna para las mujeres en situación de peligro.
- Adoptar medidas para el abordaje del riesgo feminicida, teniendo en cuenta la entrevista y los resultados de la escala de valoración del riesgo, de forma tal que se oriente la atención, el enrutamiento institucional y la solicitud de medidas de protección de acuerdo con las especificidades y particularidades de las víctimas.
- Diseñar medidas que permitan una intervención individual, familiar y comunitaria para transformar las condiciones que afectan la seguridad de las mujeres y establecer redes de apoyo.
- Priorizar los casos con riesgo feminicida en nivel extremo y grave para brindar una respuesta administrativa y judicial de manera inmediata y eficaz<sup>52</sup>.
- Promover la práctica de la prueba anticipada en los procesos judiciales que se adelanten por estos delitos, en especial en aquellos casos donde exista riesgo de revictimización.

#### **4. Persecución efectiva de la violencia sexual dando protección y trato digno a las víctimas**

- Mejorar y profundizar la aplicación del protocolo de investigación de la FGN<sup>53</sup>. En particular, se debe hacer énfasis en: (i) la ejecución de los actos inmediatos de investigación, (ii) la oferta de alternativas para la denuncia acorde a las necesidades de las víctimas para evitar la revictimización y garantizar la celeridad de los procedimientos, (iii) el fácil acceso a la oferta de servicios jurídicos y de salud mental, sexual y reproductiva de acuerdo con la victimización y (iv) las medidas de protección que sean requeridas.
- Profundizar la aplicación de los modelos analíticos en materia de persecución. En este sentido, se debe (i) ampliar el foco de investigación para reconocer que las conductas no ocurren de manera aislada, sino que se explican a partir de su contexto, (ii) disponer de diversas fuentes de información para contrastar y (iii) utilizar herramientas y marcos analíticos de distintas disciplinas a fin de comprender el caso.<sup>54</sup>
- Realizar evaluaciones al impacto de reformas relacionadas con la investigación y persecución de la violencia sexual, lo que permitirá contar con un balance basado en la evidencia sobre la efectividad de las medidas legislativas y la necesidad de reformas adicionales o medidas

51 Oficina Del Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos Y ONU Mujeres. Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Feminicida (2014-2017), 2019, pág. 47

52 El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en concordancia con su misionalidad y su continuo compromiso con reducir las cifras de violencia contra las mujeres por parte de su pareja o ex-pareja en Colombia, implementó el proyecto denominado “Valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o ex-pareja” desde el año 2013, el cual se extiende actualmente a 15 ciudades del país, consolidándose como un ejercicio profesional requerido por fiscales y comisarios a nivel nacional. Dicha valoración permite clasificar el riesgo de muerte de la víctima de acuerdo a los siguientes niveles: variable, bajo, moderado, grave y extremo. El producto de la valoración es un informe administrativo, que se convierte en una herramienta para la prevención secundaria de la violencia contra la mujer, en la medida en que permite alertar tanto a las víctimas y sus familias, como a las autoridades competentes, sobre el riesgo de muerte de la víctima, con base en el resultado arrojado por la Escala DA (Danger Assessment), a fin de que se adopten las acciones pertinentes para la protección de su vida y la garantía de sus derechos.

53 Fiscalía General de la Nación (s.f). Protocolo de investigación de violencia sexual. Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Protocolo-de-investigación-de-violencia-sexual-cambios-aceptados-final.pdf>

54 Fiscalía General de la Nación. (2015). Herramientas analíticas para la investigación y el ejercicio de la acción penal. Disponible en: [https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP\\_Cartilla5\\_AF\\_Digital1.pdf](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP_Cartilla5_AF_Digital1.pdf)

de política pública.

## 5. Persecución de delitos asociados al prejuicio y discriminación por OSIGD

- Priorizar los delitos asociados al prejuicio y la discriminación por OSIGD con el fin de abordar las principales formas de violencia basadas en género contra esta población.
- Visibilizar las necesidades para la protección de esta población en materia de política pública preventiva.
- Implementar estrategias para garantizar condiciones favorables a la denuncia de delitos no letales contra personas OSIGD, acompañadas de la creación de espacios institucionales que integren la oferta de servicios mencionados en el objetivo 1 de esta prioridad.
- Realizar capacitaciones a los equipos técnicos de investigación para la identificación y caracterización del prejuicio y la discriminación como elementos asociados a la motivación criminal.
- Construir estrategias de litigio con base en casos que, por sus condiciones, pueden ser emblemáticos. Estas estrategias se orientarán a los tipos de victimización más frecuentes contra personas OSIGD, como la violencia sexual o el abuso policial y podrán adelantarse por las entidades con funciones de acompañamiento a la población, involucrando el apoyo de organizaciones de la sociedad civil.

## 3.3 Prioridad Tres: Disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia

### 3.3.1 Contexto

El dinamismo y mutación del crimen organizado es una de las características que le permiten a este tipo de estructuras incursionar en cualquier tipo de actividad ilícita. Su accionar delictivo es una de las principales causas que contribuyen a la reproducción de la violencia, a la destrucción del orden económico y social, a la afectación de la base tributaria, al crecimiento del desempleo y la informalidad, y a otros graves problemas que aquejan distintas regiones del país y a la ciudadanía en general, tanto a nivel rural como urbano. Esto, mediante delitos como el homicidio, el tráfico de estupefacientes, la minería ilícita, la extorsión, el contrabando y la afectación al medio ambiente.

Es evidente que el accionar de estas estructuras criminales está correlacionado con los índices de ocurrencia de los delitos de homicidio doloso de población priorizada, delitos ambientales y narcotráfico, entre otros<sup>55</sup>. Este escalamiento de la violencia en algunas zonas y regiones del territorio nacional se debe al proceso de reacomodamiento espacial y organizacional de las estructuras criminales<sup>56</sup>, las cuales están implementando estrategias de cooptación de territorios

<sup>55</sup> Así mismo, en las regiones y zonas del país en las que existe alta presencia de organizaciones criminales también se evidencia un aumento de delitos de violencia intrafamiliar, secuestro, secuestro extorsivo, hurto, extorsión, estafa, delitos sexuales, delitos informáticos y delitos contra la administración pública.

<sup>56</sup> En Colombia, actualmente operan cinco Grupos Armados Organizados avalados en el marco del CI3T y del Consejo de Seguridad Nacional, y dieciséis Grupos Delincuenciales Organizados, las primeras tienen un alcance nacional y transnacional, mientras las segundas tienen presencias sectorizadas en regiones del país, su magnitud

en los que la presencia del Estado es baja o incipiente, escenario propicio para desarrollar sus economías y rentas ilegales.

A su vez, en el periodo comprendido entre 2005 y abril de 2021 se registró la creación de 140.352 noticias criminales en la FGN por hechos delictivos relacionados con el daño a los recursos naturales y el medio ambiente, de estas se encuentran activas 4.073 por ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables (art. 328 C.P.).

Así mismo, la extracción ilícita de minerales, la cual es una de las principales fuentes de financiación de estas estructuras criminales, ocasiona afectaciones graves a los recursos hídricos de la nación, como los ríos Cauca, Atrato y Quito, y a la vez contribuye a la deforestación de los bosques<sup>57</sup> y suele estar asociada con homicidios en contra de defensores de derechos humanos<sup>58</sup>. A continuación, se evidencia cómo estos cuatro fenómenos criminales se presentan en mayor proporción en municipios con presencia de organizaciones criminales:

**Tabla No. 3. Proporción de fenómenos criminales por presencia de organizaciones criminales por municipios**

| VARIABLE                               | MUNICIPIOS SIN PRESENCIA | PROPORCIÓN   | MUNICIPIOS CON PRESENCIA | PROPORCIÓN   |
|----------------------------------------|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| <b>Cultivos de Coca (ha)</b>           | <b>23.647</b>            | <b>11,9%</b> | <b>174.250</b>           | <b>88,1%</b> |
| <b>Víctimas defensoras de DDHH</b>     | <b>27</b>                | <b>21,8%</b> | <b>97</b>                | <b>78,2%</b> |
| <b>Víctimas de homicidio</b>           | <b>1.863</b>             | <b>14,9%</b> | <b>10.603</b>            | <b>85,1%</b> |
| <b>Procesos de Delitos Ambientales</b> | <b>1.099</b>             | <b>28,4%</b> | <b>2.772</b>             | <b>71,6%</b> |

Fuente: FGN - cálculos propios a partir de los datos de SIMCI, ONG Somos Defensores, SPOA y DAIACCO

Por estas razones, la lucha contra las organizaciones criminales y la ruptura de los corredores estratégicos que les permiten comercializar los productos de sus actividades ilícitas, son una prioridad en el Plan.

Ello, mediante la implementación de estrategias renovadas, eficaces y con enfoque geográfico e depende del poder violento y la renta o conjunto de rentas criminales sobre las que tengan control. Un tercer grupo de organizaciones criminales son los grupos de delincuencia común, cuyas estructuras operan en centros urbanos, cabeceras municipales y vías nacionales, su alcance territorial es limitado y difuso, pero altamente móvil. Esta estrategia les permite una articulación clusterizada con organizaciones de mayor envergadura para la tercerización de servicios delictivos.

<sup>57</sup> En 2018, la minería ilegal afectó más de 92.046 hectáreas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

<sup>58</sup> En 2018, la minería ilegal afectó más de 92.046 hectáreas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

integral se busca disminuir los índices de violencia en el país, especialmente, en aquellas zonas en las que estos grupos hacen presencia.

Así mismo, buscan desarticular los corredores que les permiten afianzar sus rentas ilícitas y contrarrestar la comisión de delitos que afectan el medio ambiente.

Finalmente, esta prioridad del Plan también contempla estrategias tendientes a impactar otras actividades ilícitas claves para el funcionamiento de las estructuras criminales como lo son contrabando, el lavado de activos, el testaferro, y el terrorismo y su financiación, fenómenos que les permite a estas organizaciones sostener su economía ilegal y robustecer sus circuitos financieros.

### 3.3.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Coordinar las acciones de política criminal contra el crimen organizado con las garantías de seguridad establecidas en el punto 3.4. del Acuerdo de Paz.
- Reducir la violencia producida por organizaciones criminales y el asedio violento a poblaciones en territorio.
- Aumentar la presencia, capacidad y transparencia de autoridades que desarrollan la política criminal en el territorio.
- Aumentar la efectividad en la persecución de los eslabones más fuertes de la cadena criminal en los delitos relacionados con los recursos naturales, el medio ambiente, el contrabando, la extorsión, el tráfico de armas, estupefacientes y de migrantes.
- Adoptar e implementar medidas para la persecución efectiva de los eslabones más fuertes de la cadena criminal del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales, el contrabando, y delitos relacionados.
- Diseñar e implementar salidas alternativas al ejercicio de la acción penal para población vulnerable obligada a participar en economías ilegales.
- Aplicar estrategias de disrupción para impactar finanzas criminales y lavado de activos, frente a las organizaciones que generan mayor violencia en los territorios.
- Mantener una caracterización permanente de los diferentes fenómenos delincuenciales ligados al crimen organizado, que permita establecer la dinámica cambiante y definir nuevas estrategias o iniciativas normativas para contrarrestarlas de acuerdo a la exigencia ciudadana.

### 3.3.3. Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Fortalecimiento de sistemas de información para la disrupción de la acción criminal de las organizaciones criminales en los territorios, con las siguientes acciones centrales

- Fortalecer el liderazgo y capacidad de articulación del Consejo Superior de Política Criminal en materia de política criminal.
- Empezar acciones de articulación en materia de política criminal entre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y el Consejo Superior de Política Criminal.
- Plantear, fortalecer y articular interinstitucionalmente un modelo de gestión de información geográfica que establezca relaciones entre datos e información de expresiones de crimen organizado y el impacto social e institucional frente a las mismas.
- Desarrollar estudios para la toma de decisiones a nivel interinstitucional, orientados a la ges-

tión del conocimiento y la caracterización de las dinámicas criminales.

- Formular una medición de la criminalidad que permita definir una línea base para la evaluación y seguimiento de dinámicas de criminalidad y respuesta social e institucional, desde una perspectiva territorial y regionalizada<sup>59</sup>.
- Propender por la adecuada aplicación de los mecanismos de cooperación regional e internacional existentes para identificar redes y rutas dedicadas al narcotráfico, el contrabando y demás delitos conexos en el marco de las finanzas ilícitas.
- Diseñar y aplicar operaciones de disrupción preventivas de delitos con el apoyo de la DIAN y Superintendencias.
- Identificar cadenas y redes de valor de economías criminales, mediante la cooperación de capacidades nacionales e internacionales.
- Fortalecer los controles estatales sobre producción, importación, comercialización y disposición final de insumos y precursores químicos empleados en actividades ilícitas.
- Generar análisis de las posibles relaciones entre las organizaciones criminales y distintos sectores legales de la economía.
- Alinear la política criminal con las políticas de seguridad ciudadana y defensa nacional, posibilitando el despliegue de acciones coordinadas en función de objetivos similares cuando así lo permitan.
- Realizar un diagnóstico sobre las capacidades de inteligencia y análisis de las entidades judiciales que sirva como criterio orientador de la política criminal, los procesos penales, la lucha contra el crimen organizado y las finanzas criminales.
- Desplegar modelos de investigación y judicialización con equipos de investigadores, fiscales, y de jueces cuando resulte estrictamente necesario, con capacidad de movilidad o itinerancia, especialmente en zonas donde las circunstancias de seguridad, integridad o intimidación puedan representar un riesgo para la efectividad de las investigaciones o la objetividad en la administración de justicia. Estos modelos de investigación serán aplicados en zonas rurales y urbanas para responder a la transformación de la criminalidad.
- Implementar mecanismos de articulación interinstitucional e internacional para el desmantelamiento del crimen organizado transnacional y el terrorismo.
- Promover la suscripción de nuevos mecanismos de cooperación internacional para atender las diversas problemáticas relacionadas con las actividades del crimen organizado, sus finanzas y el terrorismo en clave transnacional, a fin de contar con el apoyo de la comunidad internacional y mejorar la capacidad de respuesta del Estado frente a aquellas.

## **2. Generación de nuevos modelos de presencia institucional que permita la investigación en las regiones más alejadas y con dificultades geográficas de acceso, para una efectiva judicialización, por medio de las siguientes acciones**

- Centrar las investigaciones de lavado de activos en esquemas mayores y más complejos en relación con los principales fenómenos y estructuras de la criminalidad organizada que operan en el país, sus principales estructuras de poder y máximos líderes.
- Fortalecer las capacidades de los grupos investigativos de lavado de activos y extinción del derecho de dominio dedicados a la persecución de las finanzas criminales, a través de la ampliación de su estructura, capacitación y despliegue que permita el desarrollo efectivo de la estrategia de grupos itinerantes.

<sup>59</sup> Estos temas hicieron parte de las deliberaciones en torno a la formulación del CONPES de Política Criminal que, si bien no llegaron a una consolidación formal, se recogen en el presente documento de planificación para continuar su desarrollo.

- Apoyar la implementación de unidades móviles de Fiscalía y equipos de policía judicial de la DIJIN y el CTI que permita la recolección de evidencia en territorio.
- Ampliar la cobertura y presencia de investigadores judiciales en terreno, incluso cuando este es de difícil acceso, que permitan una recolección estratégica de material probatorio y evidencia física.
- Promover la realización de investigaciones estructurales que permitan el análisis de contexto y la asociación de casos frente a la criminalidad organizada.
- Generar estrategias de investigación y judicialización dirigidas a la ruptura de corredores estratégicos que atraviesan ciénagas, ríos, parques naturales y zonas fronterizas, que las organizaciones criminales utilizan para movilizar productos ilícitos a lugares estratégicos y puertos del país.
- Priorizar las investigaciones de deforestación y explotación ilícita de minerales asociada a finanzas criminales.
- Crear estrategias contra la criminalidad medio ambiental, que permitan concentrar la acción y afectar los actores más relevantes que inciden en los delitos contra los recursos naturales y medio ambiente.
- Robustecer las estrategias y acciones que permitan garantizar una política de transparencia frente a servidores públicos y entidades privadas que puedan estar vinculados con actores caracterizados como crimen organizado.
- Formular un análisis que permita identificar los objetivos de alto valor para las organizaciones criminales y de esta manera, orientar las estrategias de investigación y judicialización hacia dichos objetivos para lograr un mayor impacto.
- Fortalecer la metodología de análisis económico y financiero del delito.
- Desarrollar las capacidades de gestión de información en las instituciones responsables de la persecución penal, en materia de identificación de activos, flujo de capitales, bienes y servicios, con el fin de impactar las finanzas de la criminalidad organizada.
- Robustecer las investigaciones judiciales mediante la aplicación de medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo, a los bienes muebles e inmuebles producto de la actividad ilícita e ilegal.

### **3. Actualización de disposiciones normativas que permitan una efectiva judicialización de la acción de organizaciones criminales:**

- Impulsar los ajustes normativos y procesales necesarios que permitan el procesamiento de delitos cometidos por organizaciones criminales en estrategia de macro-casos en la justicia ordinaria.
- Realizar recomendaciones en materia de competencia jurisdiccional, en relación a la actuación geográfica de las organizaciones criminales cuyo accionar se centra en lugares como ríos, valles, cuencas y lugares que no corresponden a la división político-administrativa del país en la cual está fundamentada la competencia jurisdiccional.
- Gestionar el trámite para los ajustes normativos para cumplir con el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores descritos en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo de Paz.
- Realizar los ajustes normativos, cualificación y fortalecimiento de capacidades de detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas.

## 3.4 Prioridad Cuatro: Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal

### 3.4.1 Contexto

Esta prioridad se orienta principalmente a la superación del estado de cosas inconstitucional que ha sido declarado reiteradamente por la Corte Constitucional en referencia a los establecimientos carcelarios en Colombia (1998, 2013 y 2015). Asimismo, se centra en la necesidad de prevenir las violaciones a los derechos que tienen lugar no solo en los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON), sino en los centros de detención transitoria.

El hacinamiento penitenciario en Colombia ha tenido una evolución preocupante en la última década. Hace 10 años, en mayo de 2011, Colombia contaba con 92.255 PPL y una capacidad para 72.785 personas, con una tasa de hacinamiento de 27%. Para diciembre de 2013 ya contábamos con 120.032 reclusos con una capacidad de 76.066 y una tasa de hacinamiento del 58%.

A lo largo de esta década esta tasa osciló alrededor del 50% con una población privada de la libertad relativamente estable de aproximadamente 120.000 personas. Para la presente vigencia, con corte a 16 de julio, según las estadísticas del INPEC se cuenta con 97.094 privados de la libertad, teniendo una capacidad de 81.524 cupos, por lo cual existe una sobrepoblación de 15.570 privados de la libertad.

Esto sucedió hasta 2020, cuando disminuyó considerablemente el hacinamiento debido a las medidas de reducción de población carcelaria adoptadas a raíz del nuevo escenario que configuró la pandemia del COVID-19. Entre 2019 y 2020 la población carcelaria se redujo 20%. Gracias a ello se cuenta con unos niveles no observados desde 2007, una capacidad penitenciaria de 81.500 frente a 96.589 PPL.

Pese a este escenario, existen dos elementos que siguen siendo preocupantes. En primer lugar, aún persiste una desigualdad importante entre las diferentes regionales del INPEC. Por ejemplo, la regional Noroeste tiene un índice de hacinamiento de 43%, mientras que el índice de la regional Viejo Caldas es de 6,1%, teniendo un hacinamiento total del 19,1%.

En segundo lugar, dado que aún permanece el marco institucional que condujo al deterioro de las condiciones de reclusión, es probable que la inercia institucional derive nuevamente en tasas de hacinamiento similares a las vistas en la anterior década y no solucione los actuales problemas de resocialización y reincidencia.

Por otra parte, es de suma importancia reivindicar el carácter extraordinario de la detención preventiva, debido a que la libertad es uno de los principios rectores del procedimiento penal de tendencia acusatoria. Estas dos medidas concentradas en la rama judicial deben estar acompañadas de iniciativas legislativas que faciliten la asignación de cupos carcelarios a los delitos de mayor lesividad, como la modificación del tipo penal de Tráfico, Fabricación o Porte de estupefacientes, para separar verbos rectores y responder proporcionalmente al porte.

Un objetivo fundamental debe ser la humanización del trato a las PPL, lo cual requiere que se fortalezcan las capacidades institucionales del INPEC y de la USPEC con el fin de brindar soluciones a la violación sistemática de los derechos de estas personas, con un adecuado diseño y ejecución rigurosa de un plan de inversión para la mejora, habilitación y construcción de establecimientos de reclusión del orden nacional, y adecuación de los centros de detención transitoria por parte de las autoridades que las tienen a su cargo.

Asimismo, realizar acompañamiento y asesoría a los entes territoriales con el fin de poder dar cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, respecto de las PPL sin condena. Es de vital importancia un plan de corto, mediano y largo plazo para que los municipios asuman la responsabilidad de proveer lugares para las personas privadas preventivamente de la libertad.

Adicionalmente, es necesario aumentar la oferta y facilitar el acceso a tratamientos especializados que fortalezcan la función resocializadora de la pena, desde capacitaciones laborales hasta terapias cognitivo-conductuales para los condenados por delitos de mayor gravedad.

De igual manera, se debe prevenir y perseguir los delitos ocurridos al interior de los centros de detención y reclusión. Este objetivo es transversal, en la medida en que las peores condiciones carcelarias incrementan las redes y habilidades criminales de los reclusos. Pero, además, es necesario fortalecer las capacidades de vigilancia del INPEC para evitar el control y la conformación de redes criminales en los espacios de reclusión.

Por último, es importante seguir fortaleciendo y capacitando los servidores de custodia y vigilancia que ejercen funciones de policía judicial, para que de manera articulada con la FGN y la Policía Nacional mejoren las actuaciones administrativas y judiciales frente al accionar delictivo que se identifique en los ERON a cargo del INPEC.

### 3.4.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Promover la alternatividad penal, incluyendo la disminución del uso de la privación de la libertad y de la detención preventiva.
- Garantizar el trato humano y las condiciones de habitabilidad digna a la población privada de la libertad.
- Prevenir y perseguir el delito en centros de detención y reclusión.
- Generar estrategias de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal.
- Establecer rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad.

### 3.4.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Promoción de las alternativas al encarcelamiento, incluyendo la disminución de la privación de la libertad y la detención preventiva

- Promover el uso prioritario y razonable de las alternativas al encarcelamiento durante el trámite del proceso y la ejecución de la pena, de conformidad con la legislación colombiana.

- Realizar campañas de promoción y socialización, con destino a las instituciones y la ciudadanía, sobre de las ventajas de aplicar las alternativas al encarcelamiento durante el trámite del proceso y la ejecución de la pena, como mecanismos de reducción de los riesgos de obstrucción de la justicia y de fuga, el peligro para la comunidad o para la víctima, y de disminución de la reincidencia, respectivamente.

## **2. Establecimiento de garantías para el trato humano y las condiciones de habitabilidad digna a la población privada de la libertad**

- Garantizar condiciones dignas para la ejecución de penas privativas de la libertad y medidas de detención preventiva.
- Generar estrategias que coadyuven a las entidades territoriales en el cumplimiento de su obligación con las PPL que no han sido condenadas.
- Estructurar estrategias que permitan disminuir el hacinamiento en los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC.
- Implementar los lineamientos de resocialización con enfoque en justicia restaurativa.
- Realizar un diagnóstico de las vigencias 2019 a 2022 sobre las variables de Derechos Humanos que priorice el INPEC, las cuales afectan gravemente la vida, integridad y dignidad de las PPL tales como: uso excesivo de la fuerza, irregularidades en aislamiento, violencia sexual y discriminación.
- Estructurar instrumentos de planificación para la construcción de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

## **3. Prevención y persecución del delito en centros de detención y reclusión.**

- Implementar herramientas para la detección, caracterización y neutralización de actividades criminales que se generan desde y al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.
- Implementar paulatinamente el servicio de policía judicial y guías caninos en los 132 establecimientos de reclusión a cargo del INPEC y para el año 2027 poder expandir los conocimientos a otras instituciones nacionales e internacionales acorde con los estándares de calidad y alineados con las nuevas dinámicas de las personas que pretendan su accionar delictivo en contra de las disposiciones penitenciarias y carcelarias.

## **4. Generación de acciones de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal.**

- Fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios responsables de implementar los programas de Atención Social y Tratamiento Penitenciario
- Definir e implementar la ruta metodológica para la aplicación del proceso de resocialización de las PPL condenadas.
- Formular lineamientos técnicos para facilitar la comprensión de los programas de resocialización.
- Fortalecer las capacidades técnicas de la PPL, armonizando y fortaleciendo sus competencias y habilidades con las actividades productivas del INPEC.
- Mejorar la calidad y diseño de los productos generados, para así posicionar la marca institucional y generar sostenibilidad de las actividades productivas.
- Aumentar las oportunidades laborales para la resocialización de la PPL, mediante el incremento de la cobertura de PPL certificada y con experiencia en el sector productivo / industrial, con el propósito de disminuir la reincidencia en el país.

- Fomentar la suscripción de convenios o contratos de trabajo penitenciario indirecto bajo la modalidad de administración indirecta, con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, con o sin ánimo de lucro; conforme a la normativa vigente, Resolución 4020 del 04 de octubre 2019 y Resolución 454 del 18 de marzo del 2020.
- Adelantar las actividades de comercialización a través de grandes superficies y de centros comerciales que en los procesos de responsabilidad social empresarial apoyan al Instituto para que tengan un espacio disponible “stand”, para la presentación de los productos elaborados por las PPL.

### **5. Establecimiento de rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad.**

- Formular una estrategia que permita promover el programa de atención a la prevención de la reincidencia desde un modelo de atención pospenitenciaria (programa Casa Libertad)
- Ampliar la cobertura nacional del programa Casa Libertad a través de convenios interadministrativos entre los entes territoriales, el INPEC y el Ministerio de justicia.
- Generar acciones que promueva la articulación con el sector privado para la ampliación de la oferta productiva en el marco del programa Casa Libertad.

## **3.5 Prioridad Cinco: Prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales**

### **3.5.1 Contexto**

Esta prioridad busca abordar el fenómeno de vinculación al delito que afecta a adolescentes y jóvenes colombianos. El predominio de jóvenes y menores de 18 años en los grupos de víctimas y victimarios en varias regiones del país revela los riesgos que afrontan las generaciones futuras colombianas. En múltiples territorios urbanos y rurales, la ausencia de oportunidades educativas y económicas legales, y la estrechez de la política criminal, construyen una dinámica circular de vidas criminales que nacen desde la adolescencia de muchos colombianos.

Al respecto, es importante tener en cuenta que, desde la perspectiva del marco normativo internacional, los Estados tienen la obligación de implementar estrategias y mecanismos de atención para fortalecer las políticas de prevención del delito de los menores de 18 años. Esto, orientado a garantizar que esta población pueda desarrollar un proyecto de vida exento del delito y de la delincuencia; todo ello, desde un abordaje interinstitucional e intersectorial.

Algunos estudios de política criminal han acogido el enfoque epidemiológico de salud pública, conforme al cual, las políticas de prevención se basan usualmente en la identificación de factores de riesgo y factores protectores frente a la vinculación al delito en distintos ámbitos como el personal, familiar, laboral, social-comunitario. Este enfoque permite diferenciar entre: i) políticas de prevención primaria, que tienen cobertura universal, ii) políticas de prevención secundaria, enfocadas a personas en riesgo de vinculación al delito, y iii) prevención terciaria, orientada a la prevención de la reincidencia o reiteración criminal.

La literatura académica ha indicado que los factores de riesgo para participar en actividades cri-

minales de los adolescentes y jóvenes se asocian con aspectos individuales, familiares y de contexto. Sobre los primeros, la principal incidencia se ha encontrado en relación con problemas conductuales o trastornos mentales. En relación con los factores familiares, el maltrato infantil, tener familiares con antecedentes delictivos, y las interacciones problemáticas entre padres e hijos se encuentran entre los principales aspectos que pueden incidir en futuras conductas delictivas.

Respecto a los aspectos de contexto, la pobreza y la exposición a la delincuencia en la escuela y el barrio son los principales factores identificados. De otro lado, instrumentos internacionales también reconocen que el contacto mismo con el sistema penal puede constituir un factor criminógeno, sobre todo cuando se imponen sanciones privativas de la libertad a los adolescentes o jóvenes. De esta manera, la detención preventiva o las sanciones privativas de la libertad pueden agravar los riesgos de que la persona vuelva a cometer delitos en el futuro y, por lo tanto, alimenta un círculo vicioso entre delincuencia, sanción penal y carreras criminales<sup>60</sup>.

Reconociendo la importancia de esta temática, la Ley 1453 de 2011 contempla en su artículo 95 la obligación del Estado de crear una política pública de prevención de la delincuencia juvenil, bajo un enfoque de derechos, en la cual se vincule a las entidades que hacen parte del SRPA y a las entidades del orden territorial que deben contribuir a su implementación.

En los distintos niveles, las estrategias de prevención deben intervenir de manera temprana y focalizada a poblaciones en condición de riesgo, pues la evidencia ha demostrado que los comportamientos que pueden conducir a participar en actividades delictivas durante la adolescencia y con posterioridad, aparecen desde temprana edad<sup>61</sup>. Asimismo, el éxito de las estrategias depende de la adhesión de los distintos actores que interactúan en la cotidianidad con los niños y adolescentes (padres, familiares, profesores, cuidadores) mediante la promoción de la autonomía y la pertenencia de los jóvenes<sup>62</sup>.

En lo que respecta a la identificación de factores de riesgo en nuestro país, tenemos que durante la vigencia 2020 el ICBF, a través de un convenio con la UNODC, avanzó en la construcción del diagnóstico participativo que da cuenta de los principales determinantes personales, familiares, sociales y comunitarios que inciden en la vinculación de adolescentes y jóvenes al delito. En este diagnóstico participaron 770 adolescentes entre los 12 y los 18 años de edad, y los principales resultados obtenidos giran en torno a 5 factores de riesgo altamente recurrentes que merecen especial atención: consumo de sustancias psicoactivas, falta de oportunidades para el desarrollo económico, deserción escolar, violencia doméstica y/o en contextos escolares y “acciones que promueven la cultura de ilegalidad”<sup>63</sup>.

60 Ver, por ejemplo, los meta-análisis de Villettaz, Gillieron, y Killias (2015) *The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge*. *Campbell Systematic Reviews*, 11: 1-92. Disponible en <https://doi.org/10.4073/csr.2015.1>

Ver también Petrich, Pratt, Jonson, Cullen (2020) *A Revolving Door? A Meta-Analysis of the Impact of Custodial Sanctions on Reoffending*. Disponible en Ver también Petrich, Pratt, Jonson, Cullen (2020) *A Revolving Door? A Meta-Analysis of the Impact of Custodial Sanctions on Reoffending*. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/342925372\\_A\\_Revolving\\_Door\\_A\\_Meta-Analysis\\_of\\_the\\_Impact\\_of\\_Custodial\\_Sanctions\\_on\\_Reoffending](https://www.researchgate.net/publication/342925372_A_Revolving_Door_A_Meta-Analysis_of_the_Impact_of_Custodial_Sanctions_on_Reoffending)

61 LeBlanc, L. & Robert, M. (2012). La innovación psicosocial: planificar su implementación y difusión para prevenir la delincuencia juvenil. *Universitas Psychologica* (4), 1125-1134.

62 Ibídem.

63 Información aportada a partir del diagnóstico elaborado en el marco del Convenio 1494-2020 suscrito con la Oficina de las Naciones Unida Contra la Droga y el Delito

De otro lado, también permite advertir la importancia de intervenir factores de riesgo del contexto social que trascienden la vida de los adolescentes y sus familias, como lo son, para el caso colombiano, los fenómenos de reclutamiento, uso o utilización de NNA por parte de grupos armados al margen de la ley y grupos de delincuencia organizada.

### 3.5.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Implementar estrategias intersectoriales de prevención de la delincuencia juvenil, con enfoque territorial, para abordar y mitigar condiciones o factores de riesgo que inciden en la vinculación al delito de adolescentes y jóvenes en los ámbitos individual, familiar, educativo, social, comunitario, entre otros.
- Formular estrategias de promoción de utilización de alternativas a la judicialización, uso de prácticas de justicia restaurativa y programas de justicia terapéutica, fomento de una imposición preferente de sanciones o medidas no privativas de la libertad cuando haya lugar a ello y fortalecimiento de los programas de inclusión social y generación de oportunidades.
- Implementar acciones orientadas a fortalecer la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.

### 3.5.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Estrategias intersectoriales de prevención de la delincuencia juvenil, con enfoque territorial

- Diseñar y formular los lineamientos de la política pública nacional para prevenir la vinculación de adolescentes y jóvenes a fenómenos delincuenciales.
- Diseñar e implementar estrategias para la prevención de la violencia escolar por medio de la inclusión de procesos y prácticas de justicia restaurativa en la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, para el abordaje de conflictos por situaciones Tipo I, II y III, con el fin de promover el desarrollo de competencias socioemocionales, la resolución pacífica de conflictos y la prevención secundaria del delito.
- Formular una estrategia intersectorial de prevención del delito con enfoque de derechos y construcción de ciudadanía para su implementación a nivel territorial, teniendo en cuenta los lineamientos generales de la política nacional de infancia y adolescencia.
- Implementar programas de inclusión social enfocados a promover proyectos de vida legales y sostenibles en adolescentes y jóvenes.
- Desarrollar un análisis criminológico, sobre el efecto de las sanciones impuestas a los adolescentes y jóvenes en el SRPA, que sirva de base para la generación de estrategias de prevención de la reiteración en el delito.
- Formular lineamientos orientados a garantizar la seguridad, prevenir situaciones de evasión y amotinamiento, en las unidades y centros de atención del SRPA, bajo un enfoque de derechos.
- Formular una estrategia de fortalecimiento de los programas de atención del SRPA durante la

ejecución de la sanción.

## **2. Estrategias para prevenir la reiteración criminal de adolescentes y jóvenes, por medio de la utilización de alternativas a la judicialización**

- Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer mecanismos alternativos a la judicialización de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, en aplicación del principio de mínima intervención penal.
- Fortalecer la oferta de programas de justicia juvenil restaurativa en el SRPA en las etapas de investigación, juzgamiento, ejecución de la sanción y pos-egreso, con el fin de promover la recomposición de vínculos sociales.
- Fomentar, ampliar y desarrollar efectivamente las prácticas de justicia restaurativa y los programas de justicia terapéutica a nivel nacional.
- Fortalecer el modelo de atención pos-egreso del SRPA por medio de acciones orientadas a promover la inclusión social de jóvenes que han cumplido la sanción privativa de la libertad en el SRPA y disminuir el riesgo de reiteración en la comisión del delito.

## **3. Acciones orientadas a fortalecer la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.**

- Garantizar y fomentar el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos en sus entornos: hogar, educativo, comunitario y espacio público, laboral, institucional y virtual
- Formular una estrategia de articulación con la CIPRUNNA para generar herramientas de protección integral y de prevención de la victimización de los NNA en casos inminentes o de alto riesgo en sus espacios vitales, especialmente en los territorios con presencia de GAO, GDO, GDCO y GAOR; acciones en contra de diversas formas de violencia y explotación contra NNA y; creación de espacios de participación de NNA en la formulación de instrumentos de política dirigidos a prevenir el reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual.
- Fortalecer las estrategias investigativas y operativas articuladas con SNBF, para combatir de manera directa el reclutamiento ilícito, el uso de menores de edad para la comisión de delitos y violencia sexual.
- Generar mecanismos de articulación intersistémica, tanto en orden nacional como en el territorial, para la ejecución de las acciones de prevención del reclutamiento ilícito, utilización, uso y violencia sexual contra NNA por parte de los grupos armados organizados y de grupos delictivos organizados.
- Fortalecer, modernizar y actualizar las herramientas tecnológicas para la investigación criminal, con el fin de lograr la disrupción de estructuras delincuenciales dedicadas al reclutamiento ilícito, uso de menores para la comisión de delitos y violencia sexual en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, el Uso, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos organizados y grupos delictivos organizados (CIPRUNNA).
- Implementar acciones para disponer personal capacitado para realizar las entrevistas forenses a NNA víctimas de violencia sexual, para su oportuna investigación y juzgamiento, con arreglo al marco normativo vigente.

## 3.6 Prioridad Seis: Modernización de la acción estatal para combatir el crimen

### 3.6.1 Contexto

El dinamismo en los hechos criminales, incluyendo el de las organizaciones criminales, que toma ventaja de la presencia diferenciada de la institucionalidad en los territorios; así como los retos de la pandemia causada por el COVID-19 evidencian la necesidad de implementar estrategias tendientes al fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal y de judicialización y optimizar el uso de herramientas tecnológicas y analíticas para comprender las realidades de los territorios en donde las actividades de la acción penal serán ejecutadas. De esta manera, se busca garantizar la efectividad de las acciones del aparato estatal colombiano en la lucha contra el crimen.

Es por ello que una de las prioridades trazadas en el Plan consiste en el fortalecimiento y modernización de las capacidades del Estado para combatir la criminalidad.

En ese orden de ideas, se considera que el fortalecimiento de la investigación y esclarecimiento de los delitos debe estar enfocado en tres ejes rectores: itinerancia, concentración y articulación. El primero de ellos, busca destacar equipos de trabajo compuestos por fiscales, investigadores y analistas, para llegar a lugares con poca presencia del Estado, para investigar fenómenos complejos como los delitos que afectan el medio ambiente, el narcotráfico, los homicidios colectivos y los homicidios contra defensores de derechos humanos y reincorporados.

La concentración de las actividades investigativas consiste en consolidar toda la información probatoria existente en la Fiscalía en equipos especializados de trabajo, con el fin de analizarla para identificar objetivos estratégicos en la lucha contra la criminalidad organizada. Y finalmente, la articulación busca coordinar el trabajo de las diferentes Direcciones de la Fiscalía con la Policía Nacional y otras entidades del Estado, con la finalidad de aprovechar al máximo los recursos investigativos y la información que se recopila en cada una de las investigaciones.

El desarrollo de estas capacidades parte de la comprensión del panorama nacional en la investigación penal, desde la misma generación del conocimiento que contribuye a la disrupción del crimen a través de los procesos de análisis y administración de la información criminal, considerando los retos procesales en materia de investigación criminal y judicial, así como la innovación con herramientas tecnológicas y analíticas de criminalística, que aseguren el recaudo probatorio de cara a las nuevas dinámicas delictivas.

En este sentido, la innovación tecnológica como la predicción delictiva se convierten en aliados fundamentales para anticipar, prevenir, disminuir y contrarrestar el delito y dar una respuesta oportuna y efectiva a los problemas que impone la criminalidad. Adicionalmente, el desarrollo de sistemas integrados de información, el análisis de big data, sistemas de información geográfica, el uso de cámaras con reconocimiento facial, centros de mando integrado, sistemas aéreos no tripulados, son otros avances tecnológicos y de analítica artificial para mejorar la actuación investigativa en lucha contra del delito.

Aunado a lo anterior, las capacidades investigativas para contribuir a la disrupción del delito a través del análisis y administración de la información criminal, junto con los retos procesales que tiene el actual sistema judicial, obligan a innovar de forma sostenida en el tratamiento de grandes volúmenes de información. Esto para lograr una adecuada interpretación y contexto entre actores, fenómenos y escenarios, lo que traería consigo una reingeniería al modelo de operación del sistema judicial y al fortalecimiento de las estrategias, planes y proyectos que se formulen e implementen en el marco de la política pública contra la criminalidad.

Otro aspecto a tener en cuenta tiene que ver con el personal destinado a la investigación de delitos que resulta insuficiente frente a las demandas de justicia e investigación que exige la ciudadanía ante el aumento y transformaciones del delito y la criminalidad organizada. En efecto, en el caso de la FGN, cada fiscal cuenta con “un asistente de fiscal”<sup>64</sup> y “1,6 investigadores”<sup>65</sup>. En términos globales actualmente existen 10.19 fiscales por cada 100.000 habitantes, lo cual es una cifra muy baja si se tiene en cuenta que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el estándar en jueces, que debe ser un número menor al de fiscales, debería ser 65 por cada 100.000 habitantes.

En este sentido, la necesidad de fortalecer la presencia territorial se evidencia en la carencia de un enfoque de apoyo urgente, eficiente y de alto nivel en las regiones; en el caso de la FGN, la entidad hace presencia permanente en 491 de los 1.123 municipios del país, es decir, solo tiene presencia institucional en 43% de los municipios del territorio nacional.

Con estos argumentos, y en el marco de este proceso de modernización, resulta imperioso ampliar la cobertura de las entidades que integran el Sistema de Justicia en el territorio dotándolas de la infraestructura adecuada, conectividad, medios logísticos, equipos técnicos y tecnológicos, que garanticen su efectivo funcionamiento, además, de la profesionalización permanente de los investigadores y analistas.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la necesidad de obtener mejor información sobre los niveles de criminalidad, victimización y la correspondiente reacción de la ciudadanía. Hasta ahora, el insumo principal para observar y analizar la dinámica de la delincuencia en Colombia son los datos al respecto de FGN, Policía Nacional y del INMLCF.

Igualmente, se deben superar los déficits de información básica de oferta institucional del sector justicia en el territorio, por ejemplo, a través de un tablero de datos actualizado en tiempo real sobre oferta institucional a nivel municipal, y un diagnóstico de necesidades de fortalecimiento institucional, que pueden culminar en un plan de fortalecimiento sostenible.

Otro aspecto a desarrollar es la ampliación del repertorio de herramientas de política criminal. Ello con el fin principal que la sanción penal, y dentro de esta, la prisión, sean menos predominantes en la estrategia estatal de gestión del crimen.

Así mismo, es necesario fortalecer la capacidad de investigación y análisis penal, sobre todo para los delitos priorizados y el crimen organizado. De acuerdo con múltiples diagnósticos realizados tanto por la sociedad civil como por la misma FGN, es posible fortalecer el liderazgo de la policía judicial en diseño y gerencia de investigaciones criminales, e integrar equipos de investigación

64 Fiscalía General de la Nación, intervención en el Expediente RDL-031, página 79.

65 *Ibidem*.

por disciplinas –en comparación de mantener las disciplinas de investigación en vecindario, análisis y técnico forenses en jerarquías aparte.<sup>66</sup> Adicionalmente, es necesario fortalecer la independencia y capacidad técnica del INMLCF.

Otro aspecto importante dentro de los ajustes institucionales, con aquellos que se dieron como respuesta a la crisis del COVID-19, entre otras, a través del fortalecimiento del expediente digital y las audiencias virtuales, y el refuerzo de políticas de gestión y cuidado del talento humano en instituciones relacionadas con la ejecución de la política criminal.

Por último, se hace importante buscar puntos de encuentro entre el Estado, los medios de comunicación, y la ciudadanía, para emprender acciones orientadas a la comprensión de la política criminal, que minimice actitudes tendientes al prejuizgamiento y la descontextualización de las decisiones judiciales, de tal forma que se pueda generar una pedagogía para la consolidación de la idea de imparcialidad de la justicia y de legitimidad del Estado.

### 3.6.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Optimizar la calidad de la información sobre delincuencia y percepción de la ciudadanía.
- Fortalecer las capacidades de investigación y judicialización para la persecución y sanción penal en el territorio nacional.
- Crear herramientas eficaces para combatir el delito que no dependan de la sanción penal y herramientas de gestión para contrarrestar la criminalidad que no dependan del poder punitivo.
- Fortalecer la capacidad de investigación y análisis penal.
- Continuar el ajuste institucional con ocasión de la crisis sanitaria del COVID-19

### 3.6.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Potenciar el análisis y la administración de información en materia de política criminal

- Optimizar la administración de la información criminal a partir de la actualización de metodologías y herramientas de recolección de información de actores criminales en territorio, para la integración de inventarios e interoperabilidad de sistemas información.
- Incrementar la capacidad actual de análisis criminal del Estado a través del fortalecimiento de las competencias de los analistas en el manejo de herramientas informáticas, técnicas de análisis y anticipación.
- Mejorar el diseño y aplicación de la encuesta de victimización bianual, para que sean efectivos los datos y representativa a nivel municipal.
- Desarrollar labores pedagógicas conjuntas entre funcionarios judiciales, entes de control y medios de comunicación para adelantar la construcción de protocolos de interacción y colaboración para brindar información adecuada.

<sup>66</sup> En 2016 la FGN, el Banco Andino de Fomento (CAF) y la facultad de economía de la Universidad de los Andes realizaron un experimento económico de dos configuraciones de equipos de investigación de homicidio. Los resultados se encuentran en Collazos D., Fergusson L., La Rota M.E., Mejía D., y Ortega D. (2020) CSI in the Tropics; Experimental Evidence of Improved Public Service Delivery Through Coordination. Documento CEDE No. 20, Facultad de Economía – Universidad de los Andes. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3629933>

## **2. Fortalecimiento interinstitucional de las capacidades de investigación criminal y judicialización para el procesamiento de los delitos de más alto impacto en el país**

- Implementar una estrategia territorializada para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización, que tenga como objeto la ampliación de la cobertura y la capacidad instalada de infraestructura y medios de PONAL, FGN, INML, Consejo Superior de la Judicatura y Defensoría del Pueblo.
- Procurar la ampliación de la cobertura y capacidad instalada en infraestructura y medios de la Policía Nacional, FGN e INMLCF, a nivel nacional para el fortalecimiento del servicio de investigación criminal.
- Desarrollar un plan de modernización de herramientas técnicas, tecnológicas, analíticas y metodológicas para la investigación criminal.
- Implementar una estrategia de renovación tecnológica para la obtención, preservación, análisis y disposición final de elementos materiales probatorios y evidencia física a nivel científico, técnico y procedimental, con el fin de robustecer los portafolios de servicios interinstitucionales en el ámbito de la criminalística, que permita la interiorización y apropiación por parte de fiscales, investigadores y peritos en el ámbito nacional.
- Elaborar un diagnóstico sobre la actuación geográfica de la criminalidad, las diferencias de impacto de la criminalidad por regiones y recomendaciones en materia de la investigación y judicialización
- Generar nuevos modelos de presencia institucional que permitan llegar a las regiones más alejadas y con dificultades geográficas de acceso.
- Realizar un diagnóstico sobre la viabilidad del procesamiento de delitos en estrategia de macro casos o situaciones en la justicia ordinaria, con las correspondientes recomendaciones para el ejercicio efectivo de la acción penal.
- Promover el uso continuo de audiencias a través de medios virtuales
- Reforzar las políticas de gestión y cuidado del talento humano en instituciones relacionadas con la ejecución de la política criminal.

## **3. Análisis sobre posibles actualizaciones legislativas que brinden mejores herramientas para la investigación y judicialización de delitos de alto impacto**

- Proponer iniciativas legislativas que permitan la creación de bases de datos en apoyo a la investigación criminal, orientadas al almacenamiento y gestión de información para la identificación (perfil genético, voces, iris, facial, armas, entre otras), con el fin de reducir la impunidad a partir de criterios de oportunidad y efectividad, evitando errores de procedimiento en los experticias técnico científicos para la persecución penal de actores criminales, garantizando el respeto a los derechos humanos.
- Desarrollar acciones informativas y formativas dirigidas a la comunidad en general, orientadas a sensibilizar sobre la importancia de poner en práctica los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la justicia restaurativa, la cultura de la legalidad y robustecer la interacción entre comunidad y Estado.
- Promover la reglamentación para el control efectivo a las armas de letalidad reducida con el fin de lograr prevención, reducción y esclarecimiento de delitos.
- Fomentar los ajustes legislativos necesarios que permitan el incremento y extensión de justicia premial, incluso para crimen organizado y delitos violentos y relacionados con drogas.
- Adelantar estudios que permitan analizar las situaciones u obstáculos que limitan agilizar el proceso penal acusatorio y de sus conclusiones derivar recomendaciones de política judicial o reforma normativa.

## 3.7 Prioridad Siete: Lucha contra la captura del Estado y la corrupción.

### 3.7.1 Contexto

La corrupción, tal como lo reconoce la Corte Constitucional es “una de las principales amenazas contra el Estado Social de Derecho, pues vulnera los cimientos sobre los cuales se estructura la democracia, generando graves alteraciones del sistema político democrático, de la economía y de los principios constitucionales de la función pública”<sup>67</sup>.

Esta problemática compromete la capacidad del gobierno para atender sus obligaciones<sup>68</sup> y tiene efectos distorsionantes en los diferentes escenarios del Estado: económico, político, social y cultural. Es un fenómeno complejo<sup>69</sup>, dinámico, multidimensional y transnacional, que atenta contra distintos bienes jurídicos y da paso a otras situaciones como la criminalidad organizada y la violación de derechos humanos<sup>70</sup>.

En lo que tiene que ver con la percepción de la corrupción en Colombia, para académicos, inversionistas extranjeros y analistas, esta sigue siendo muy alta y no ha cambiado significativamente en los últimos años<sup>71</sup>.

Ello se refleja en datos obtenidos por la organización Transparencia Internacional, donde para el año 2020 ubicó a nuestro país en la posición 92 entre 180 países, con 39 puntos sobre 100 (donde 0 es corrupción elevada y 100 es ausencia de corrupción), a pesar de que el promedio global es de 43; esta calificación, a su vez, hace que Colombia, entre los 37 países que integran la OCDE, ocupe el penúltimo puesto, superando únicamente a México.

Esta percepción, con tendencia negativa, también está establecida en la ciudadanía; pues de acuerdo con la edición No. 10 del Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe, el 57% de los colombianos consideró que la lucha contra la corrupción no estaba siendo adecuada y el 52% advirtió que este fenómeno había aumentado en los últimos 12 meses.

Así mismo, de acuerdo con el índice de integridad pública del Centro Europeo de Investigación

67 Corte Constitucional, (14 de noviembre de 2012). Sentencia C-944 de 2012. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

68 Así lo advierte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución 1/2018, “Corrupción y derechos humanos”.

69 En el CONPES 167 de 2013 “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción”, se indica que la corrupción “se auto refuerza y en donde sus causas y consecuencias se alimentan mutuamente. Factores como la desigualdad social, los inadecuados diseños institucionales, los incentivos perversos para el oportunismo, la impunidad frente a las prácticas corruptas, y la aceptación social de la corrupción son, en diferentes momentos, simultáneamente causas y consecuencias del fenómeno”.

70 En junio de 2021, por medio de una carta pública enviada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Transparencia por Colombia hizo un llamado a ampliar el enfoque del análisis sobre la situación de derechos humanos de Colombia considerando su vínculo con la lucha contra la corrupción. Además, en el documento “Corrupción y derechos humanos” de la CIDH (2019), se advierte que “La privación de derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación son algunas de las terribles consecuencias que produce la corrupción en los países de las Américas”.

71 Esta cifra, según indica Transparencia por Colombia, refleja que no se han tenido avances significativos en la lucha contra la corrupción. Lo anterior teniendo en cuenta que, mientras otros países aumentan su calificación de índice de percepción de la corrupción entre 7 y 17 puntos, nuestro país, solo ha logrado obtener 3 puntos adicionales.

para la Anticorrupción y la Construcción de Estado<sup>72</sup>, Colombia ocupa el puesto 10 entre 18 países de Latinoamérica y el Caribe con una calificación de 6,50 y, en el índice global, el puesto 60 entre 117 países. Este índice da una visión comprensiva del control del gobierno frente a la problemática de la corrupción, donde se evalúan de 1 a 10 componentes como, la independencia judicial, la transparencia en el presupuesto y el ejercicio de control por parte de la ciudadanía.

Las anteriores cifras dan cuenta de un problema con consecuencias estructurales que reduce nuestro crecimiento económico y la inversión social, y que merece una respuesta prioritaria en clave de política criminal, más aún cuando se han identificado por parte de la Secretaría de Transparencia debilidades en los siguientes aspectos: i) en los mecanismos directos para atacar este fenómeno; ii) en el ejercicio permanente de la rendición de cuentas; y, iii) en la coherencia e integridad del ciclo presupuestal y los reportes de compras públicas<sup>73</sup>.

A lo anterior se suma el hecho de que la corrupción le cuesta al país alrededor 50 billones de pesos anuales, equivalentes al 17% del presupuesto general de la Nación<sup>74</sup>. En los últimos 5 años se ha generado el registro de 21.439<sup>75</sup> noticias criminales por delitos de cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y concierto para delinquir, los cuales comúnmente se asocian a la práctica de actos de corrupción, cifra que en todo caso sigue en aumento.

Además, según datos obtenidos del Observatorio de Política Criminal, a su vez recogidos del INPEC, para julio de 2020, solo en Bogotá había 1.555 PPL por delitos asociados a actos de corrupción, donde el mayor número de sindicados y/o condenados están reclusos por los delitos de peculado por apropiación y cohecho por dar u ofrecer.

Finalmente, es de destacar que la priorización de este asunto en materia de política criminal ha sido también identificada por la Contraloría General de la Nación como el asunto más importante a tratar por la Nación<sup>76</sup>, que atiende de la misma manera a los compromisos adquiridos en convenios internacionales<sup>77</sup>, así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen como tarea la reducción de la corrupción y el aumento en la eficacia, responsabilidad y transparencia<sup>78</sup>.

72 Índice del Centro Europeo de Investigación para la Anticorrupción y la Construcción de Estado, (ERCAS por sus siglas originales en inglés), cifras 2019, disponible en <https://integrity-index.org/>

73 Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, (2019-2020). Índice Nacional de Corrupción –INAC–, informe de resultados y recomendaciones.

74 Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. “Costos de la corrupción”. Disponible en <http://www.secretariatransparencia.gov.co/observatorio-anticorrupcion/costos-de-la-corrupcion>, donde se cita el informe “Grandes Hallazgos 2020” de la Contraloría General de la Nación.

75 Fiscalía General de la Nación, (SPOA, consulta 30 de junio de 2021). Matriz “Datos asociados al número de entradas efectivas de los delitos por cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y concierto para delinquir, para los años 2017 a 2021”.

76 En el documento “Grandes Hallazgos”, (2018), la Contraloría General de la Nación advierte que “Nada es más importante ahora para nuestra Nación que atajar la corrupción”.

77 Convención de Lucha Contra el Soborno Internacional, aprobada a través de la Ley 1573 de 2012; Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante Ley 970 de 200; y, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, adoptada mediante la Ley 412 de 1997.

78 En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, con 17 objetivos, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás.

### 3.7.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Ampliar la capacidad anticipatoria por vía de la detección temprana de riesgos, superando el enfoque meramente reactivo.
- Promover espacios que incentiven la cultura de la legalidad y las medidas de auto vigilancia en todos los actores sociales.
- Adoptar metodologías especializadas y multidisciplinarias, para la persecución efectiva de las rentas obtenidas con ocasión de la corrupción.
- Incentivar modelos de colaboración eficaz, que permita obtener mayor evidencia para sancionar a los principales miembros de organizaciones criminales aclarando íntegramente los hechos de corrupción.

### 3.7.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Implementar campañas de sensibilización, capacitaciones, y otras herramientas que promuevan la cultura de la legalidad en todos los actores sociales.
- Promover el uso de buenas prácticas de gobierno corporativo en las entidades estatales.
- Consolidar la vigilancia preventiva a través de mecanismos de análisis de información con énfasis en factores de riesgo, de manera que aumenten las capacidades de focalización de acciones.
- Fortalecer los equipos técnicos de investigación, análisis y persecución de los hechos de corrupción, consolidando el enfoque especializado y multidisciplinario.
- Desarrollar canales de cooperación permanentes, con ayuda de herramientas tecnológicas, para el intercambio fluido de formación entre los entes de control, FGN, Policía Nacional y los diferentes intervinientes en materia de investigación de los hechos de corrupción.
- Priorizar el desarrollo estratégico operacional de la FGN y Policía Nacional, vinculado con procesos connotados que relacionen la criminalidad organizada y su injerencia en territorios específicos con la administración pública.
- Desarrollar estrategias para impactar las rentas provenientes de la corrupción, con aplicación de comiso y extinción de dominio según opere.
- Desarrollar estrategias que permitan enfocar esfuerzos en los casos de corrupción que afecten los recursos de salud, educación, medio ambiente, contratación pública, infraestructura, administración de justicia y recursos para la atención de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.
- Consolidar redes de cooperación permanentes con otros países en la lucha contra la corrupción y, particularmente, en el seguimiento de los recursos en el exterior.

## 4. Mecanismo de Seguimiento del Plan Nacional de Política Criminal

El proceso de seguimiento de la política pública tiene como propósito fortalecer las capacidades del Estado para garantizar el cumplimiento de las metas y los objetivos trazados en la política y, de manera especial, propender por la gestión pública orientada a resultados. Esto les permite a las entidades públicas generar alertas tempranas y adoptar medidas correctivas con el fin de realizar ajustes y reaccionar oportunamente para la consecución de las metas, cuando se evidencia una desviación de la programación o de los valores esperados.

Así mismo, favorece la producción de información pertinente para la toma de decisiones relacionadas con la política y para procesos posteriores como la formulación de nuevos programas y políticas. En este sentido, aumenta la evidencia disponible y el sustento empírico en las diferentes áreas de política pública. Igualmente, robustece el proceso de rendición de cuentas garantizando la transparencia y la calidad de la información pública y permite evaluar el desempeño de las entidades para optimizar la gestión pública.



En este caso, dado que el Plan debe incorporarse a un documento CONPES por mandato legal, el seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones definidas para atender las problemáticas identificadas en materia de política criminal, se adelantará a través de la plataforma SisCONPES 2.0. Las acciones, así como las entidades responsables de las mismas, los periodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y los indicadores que permitirán medir su avance, que se detallarán en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS)<sup>79</sup>.

79 Departamento Nacional de Planeación. (2020). Manual de usuario SisCONPES 2.0. Obtenido de <https://sis-conpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/ctmp/Manuales/Manual%20Usuario%20SisCONPES%202%200.pdf>

El principal usuario del sistema SisCONPES 2.0 es el DNP, en cumplimiento de su función misional de adelantar el seguimiento a los documentos CONPES. Esto incluye la sistematización, verificación de consistencia, publicación y divulgación de los documentos CONPES aprobados, así como la información de su seguimiento<sup>80</sup>.

El reporte periódico al PAS se realizará por todas las entidades responsables del cumplimiento de las acciones dispuestas en el Plan directamente en la plataforma SisCONPES 2.0 y será consolidado según los lineamientos del DNP. Este aplicativo contempla múltiples facilidades, en el entendido que permite sistematizar la información, promueve una articulación institucional eficiente, visibiliza posibles sinergias entre diferentes sectores o actores de la política, y facilita la interoperabilidad con otros sistemas como lo es Sinergia o los sistemas de ejecución presupuestal.

Considerando que esta política tiene un período de implementación de cuatro (4) años, desde el 2021 hasta el 2025, su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en el mes de junio de 2022 y el informe de cierre se realizará con corte al 31 de diciembre de 2025. Lo anterior, se traduce en un total de ocho (8) reportes semestrales y un (1) informe final, tal y como se presenta en la siguiente tabla (No. 4).

**Tabla No. 4. Cronograma de seguimiento.**

| Corte             | Fecha                   |
|-------------------|-------------------------|
| Primer corte      | 30 de junio de 2022     |
| Segundo corte     | 31 de diciembre de 2022 |
| Cuarto corte      | 30 de junio de 2023     |
| Quinto corte      | 31 de diciembre de 2023 |
| Sexto corte       | 30 de junio de 2024     |
| Séptimo corte     | 31 de diciembre de 2024 |
| Octavo corte      | 30 de junio de 2025     |
| Informe de cierre | 31 de diciembre de 2025 |

Fuente: DNP (2021)

80 Ibidem.

## Referencias

Centro Europeo de Investigación para la Anticorrupción y la Construcción de Estado. (2019). Índice Anticorrupción (ERCAS por sus siglas originales en inglés), cifras 2019. Recuperado de: <https://integrity-index.org/>

Collazos D., Fergusson L., La Rota M.E., Mejía D., & Ortega D. (2020). CSI in the Tropics; Experimental Evidence of Improved Public Service Delivery Through Coordination. Documento CEDE No. 20, Facultad de Economía – Universidad de los Andes. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3629933>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Resolución 1. Corrupción y Derechos Humanos.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1098. “Por medio de la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” 08 de noviembre de 2006.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1453. “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”, 24 de junio de 2011.

Congreso de la República. Ley 1801 de 2016. “Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, 29 de julio de 2016.

CONPES 167 de 2013 “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción”  
Consejería Presidencial para los Derechos humanos y OACNUDH (2020). Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia (enero-septiembre 2020). Bogotá.

Contraloría General de la Nación. (2018). Grandes Hallazgos, Septiembre 2014 – agosto 2018.  
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante Ley 970 de 2000.

Convención de Lucha Contra el Soborno Internacional, aprobada a través de la Ley 1573 de 2012.  
Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, adoptada mediante la Ley 412 de 1997.

Corte Constitucional. Expediente RDL-031, Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 898 de 2017. Intervención de la Fiscalía General de la Nación.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-297 de 2016. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-297 de 2016. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-539 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-944 de 2012. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional. Sentencia de tutela T-153 de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia de tutela T-388 de 2013. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia de tutela T-762 de 2015. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Defensoría del Pueblo. (2021). Boletín de movilidad humana forzada. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana. Boletín Informativo No. 1. 1º de enero a 31 de marzo de 2021.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Guía para el seguimiento de políticas públicas. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia\\_para\\_seguimiento\\_Politiclas\\_Publicas.PDF](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Politiclas_Publicas.PDF)

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Departamento Nacional de Planeación. (2020). Manual de usuario SisCONPES 2.0. Obtenido de <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/ctmp/Manuales/Manual%20Usuario%20SisCONPES%202%200.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (2015). Herramientas analíticas para la investigación y el ejercicio de la acción penal. Disponible en: [https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP\\_Cartilla5\\_AF\\_Digital1.pdf](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP_Cartilla5_AF_Digital1.pdf)

Fiscalía General de la Nación. (2018). Protocolo de investigación de violencia sexual: Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Bogotá.

Fiscalía general de la Nación. (2020). Análisis de la tasa de absolución en Colombia 2009-2019. Fiscalía General de la Nación. (2020). Resultados en la calle y en los territorios. Direccionamiento Estratégico. 2020 – 2024.

Fiscalía General de la Nación. (s.f). Protocolo de investigación de violencia sexual. Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Protocolo-de-investigación-de-violencia-sexual-cambios-aceptados-final.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (2021). Matriz “Datos asociados al número de entradas efectivas de los delitos por cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y concierto para delinquir, para los años 2017 a 2021”. SPOA, consulta 30 de junio de 2021.

Fuller, N. (2008). La perspectiva de género y la criminología: una relación prolífica. *Tabula Rasa*. No.8: 97-110.

Fundación Ideas para la Paz - FIP; ONU Mujeres; Suecia. (2018). Atención de necesidades y garantía de derechos de mujeres vinculadas a enclaves cocaleros. Recuperado de: <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a2088b97622c.pdf>

García, A. (1992). La prevención del delito en un Estado social y democrático de derecho. En: *Criminología, una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Human Rights Watch. (2021). Líderes Desprotegidos y Comunidades Indefensas; Asesinatos de Defensores de Derechos Humanos en Zonas Remotas de Colombia. 2021. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2021/02/10/lideres-desprotegidos-y-comunidades-indefensas/asesinatos-de-defensores-de>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2021). Convenio 1494-2020.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2021). Programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito desvinculados de GAOML del ICBF.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio 25 de marzo al 21 de abril.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2019). Informe estadístico N° 12, diciembre 2019.

LeBlanc & Robert. (2012). La innovación psicosocial: planificar su implementación y difusión para prevenir la delincuencia juvenil. *Universitas Psychologica*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). La deforestación en Colombia se redujo: 10% en 2018 en comparación con el año 2017, y 17% respecto a la tendencia de crecimiento estimada para 2018. Recuperado de: <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/news/la-deforestacion-en-colombia-se-redujo-10-en-comparacion-con-el-ano-2017-y-17-respecto-a-la-tendencia-de-crecimiento-estimada-para-2018/>

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Tecnología para prevenir y dar respuesta más rápida y eficaz.

Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Informe del Centro Integrado de Información de Inteligencia Minero Ambiental – CI3MA.

Naciones Unidas, AG 40/33, “Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)”, Reglas 1.1-1.3, 28 de noviembre de 1985.

Naciones Unidas, AG 45/112 “Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)”, 14 de diciembre de 1990.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas. Ministerio de Justicia y del Derecho, co-editor.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Y Organización de las Naciones Unidas Mujeres. (2019). Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Femicida (2014-2017).

Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños de la Organización de las Naciones Unidas. (2013). Promover la justicia restaurativa para niñas, niños y adolescentes.

Organización de las Naciones Unidas. (2017). Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. Recomendación General Nº 35 sobre la violencia de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general Nº 19.

Organización de las Naciones Unidas. (2000). Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Organización Panamericana de la Salud. (2016). La prevención de la violencia juvenil: panorama general de la evidencia.

Petrich; Pratt; Jonson & Cullen. (2020). A Revolving Door? A Meta-Analysis of the Impact of Custodial Sanctions on Reoffending. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/342925372\\_A\\_Revolving\\_Door\\_A\\_Meta-Analysis\\_of\\_the\\_Impact\\_of\\_Custodial\\_Sanctions\\_on\\_Reoffending](https://www.researchgate.net/publication/342925372_A_Revolving_Door_A_Meta-Analysis_of_the_Impact_of_Custodial_Sanctions_on_Reoffending)

Policía Nacional. (2020). Comunicado de prensa. Realizamos contundente ofensiva contra la extorsión carcelaria. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/noticia/realizamos-contundente-ofensiva-contr-extorsion-carcelaria-0>

Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública. (2020). Aplicación de ciencia de datos a las vigilancias preventivas.

Redondo & Sánchez. (2003). Guía de tratamientos psicológicos eficaces para la delincuencia juvenil. En Pérez; Fernández H.; Fernández R. & I. Amigo Vásquez (Eds). Guía de tratamientos psicológicos eficaces, 3. Madrid: Pirámide.

Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, (2019-2020). Índice Nacional de Corrupción –INAC-, informe de resultados y recomendaciones.

Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. “Costos de la corrupción”. Recuperado de: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/observatorio-anticorrupcion/costos-de-la-corrupcion>

Transparencia Internacional. (2021). Índice de Percepción de la Corrupción 2020.

Vásquez. (2015). Significado del Programa Fuerza Joven para jóvenes infractores en la ciudad de Medellín. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/16061>

Villettaz; Gillieron & Killias. (2015). The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge. Campbell Systematic Reviews, 11: 1-92. Recuperado de: <https://doi.org/10.4073/csr.2015.1>



Consejo Superior  
de Política Criminal