



# Contenido

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**Contraloría General de la República**

Contralor General de la República  
*Julio César Turbay Quintero*

Vicecontralor General de la República  
*Roberto Pablo Hoyos Botero*

Contralor Delegado  
Sector Defensa, Justicia y Seguridad  
*Rafael Puerta Criales*

Director de Estudios Sectoriales  
*Joyce Antonio Jiménez Rodríguez*

Investigadores  
*María Marcela Pérez Ochica*  
*Juan Alejandro Morales Sierra*

Directora Oficina de  
Comunicaciones y Publicaciones  
*Marisol Rojas Izquierdo*

Edición y corrección  
*Jaime Viana Saldarriaga*

Portada  
*Andrés Otálora Acosta*

Diseño y diagramación  
*Constanza Patricia Leal Rozo*

Contraloría General de la República  
Calle 17 No. 9-82  
PBX 353 7700  
Bogotá D.C., Colombia  
Agosto de 2010  
[www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

Impresión  
*Imprenta Nacional*

**Pag.**

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Análisis de los principales elementos de la situación carcelaria actual.</b>	<b>5</b>
Marco normativo	5
Hacinamiento carcelario	5
Programas de resocialización o reinserción social	7
<i>Programas educativos</i>	8
<i>Programas de ocupación y capacitación laboral</i>	9
<i>Servicios de salud</i>	10
Esfuerzo presupuestal	11
<b>Estado actual de plan de construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura carcelaria</b>	<b>13</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>16</b>







# Introducción

En Colombia existe un amplio marco normativo que regula el tratamiento que se le debe dar a la población reclusa, el cual se fundamenta en el respeto a la dignidad inherente al ser humano y determina que el fin primordial de la pena privativa de la libertad, debe ser la resocialización o reinserción social de los condenados.

A pesar de los esfuerzos de las autoridades penitenciarias y carcelarias, la situación de las cárceles en Colombia ha sido y sigue siendo muy preocupante, por el incumplimiento reiterado de estas exigencias de carácter humanitario expresadas en diversos tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano y que, por lo tanto, hacen parte del bloque de constitucionalidad.

El seguimiento que la Contraloría General de la República le ha realizado a la política Penitenciaria y Carcelaria, ha mostrado que las medidas implementadas por el Estado, a partir de la Sentencia T 153 de 1998, mediante la cual la Corte Constitucional declaró el “estado de cosas inconstitucional en las cárceles del país”, se han concentrado principalmente en la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios y carcelarios y en la ampliación de la infraestructura ya existente, dejando en un segundo plano aspectos fundamentales como la implementación de programas de tratamiento penitenciario que realmente promuevan la reinserción social de los internos, la adecuación de condiciones de vida dignas para un gran porcentaje de la población reclusa y la articulación del sistema penal con el penitenciario y carcelario.

Los programas promovidos por el INPEC, con el fin de desarrollar procesos de resocialización o reinserción social, en cumplimiento del Código Penitenciario y Carcelario, no han sido completamente exitosos, debido a la grave problemática de hacinamiento que se ha mantenido en los principales centros de reclusión del país, a la escasez de establecimientos adecuados y a las debilidades institucionales que presenta el INPEC.

Ha faltado una política penitenciaria, carcelaria y criminal suficientemente concreta que establezca los

objetivos y lineamientos para el desarrollo de los diferentes programas de resocialización o reinserción social del individuo y que asigne los recursos necesarios para su implementación.

Sumado a ello, el Plan de Construcción, Dotación y Mantenimiento- (CDM) de las nuevas cárceles, proyectado en el documento Conpes 3277 de 2004 y modificado por el 3412 de 2006, sufrió innumerables trabas que evidenciaron la falta de previsión, planeación y eficiencia de las entidades encargadas de llevarlo a cabo, lo cual ocasionó que se postergara la entrega de los nuevos establecimientos varias veces, mientras las cifras de hacinamiento continuaban incrementándose.

Este documento tiene como propósito hacer un balance hasta el primer semestre de 2010 de la política penitenciaria y carcelaria en Colombia, de los avances y retrocesos que se han presentado, tanto en el tema de la resocialización, como en la ejecución del plan de construcción de los nuevos establecimientos y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población reclusa.

Para tal fin se presentará, en primer lugar, un diagnóstico de la situación carcelaria actual enfocándose en los niveles de hacinamiento y el estado actual de los programas de resocialización, usando como insumo básico el análisis de las visitas realizadas a los centros de reclusión y los estudios previos sobre el tema. Posteriormente, se elaborará un balance de la ejecución, gestión y avance del plan de ampliación de la infraestructura carcelaria. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones con respecto a la gestión estatal en materia carcelaria y penitenciaria.

**JULIO CÉSAR TURBAY QUINTERO**  
Contralor General de la República





**4**

4





# Análisis de los principales elementos de la situación carcelaria actual

## Marco Normativo

La protección de los derechos de las personas privadas de la libertad y las obligaciones correlativas del Estado, en el sistema universal, está contenido en las disposiciones incluidas, fundamentalmente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, aplicable a todas las personas, sean éstas mujeres u hombres. “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (art. 2), y que “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley” (art. 7).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)<sup>1</sup>, en el artículo 10 establece: «Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano». De la misma manera la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969)<sup>2</sup>, lo ordena (Art. 5,2).

Otras normas de naturaleza internacional también ratifican esas disposiciones; entre ellas, el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (1976), y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (1984) y su protocolo facultativo. La Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985), las reglas mínimas acordadas por las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, y los principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Todos estos instrumentos son

1 Aprobado por el Congreso Colombiano mediante Ley 74 de 1968, el cual establece que los reclusos tienen el derecho a ser tratados en una forma digna, de acuerdo con el valor que les confiere su calidad de personas, y que el objeto de la pena es la resocialización.

2 Aprobado por el Congreso Colombiano mediante Ley 16 de 1972, en el inciso 6. determina que “las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”.

3 Ley 599 de 2000, artículo 1.

de carácter vinculante y han sido firmados y ratificados por Colombia.

Las reglas de Tokio - las reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad – establecen que “sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima”. Sobre el carácter especial de la detención preventiva señala el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 9: “(...) La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo”.

En Colombia existen normas de rango constitucional, legal y reglamentario que deben ser interpretadas de acuerdo con los compromisos internacionales del Estado. El artículo 1° de la Constitución señala que el Estado Colombiano se funda en el respeto de la dignidad humana, de la misma manera, el Código Penal fundamenta el derecho penal en el respeto a la dignidad humana<sup>3</sup>. El Código Penitenciario y Carcelario, expedido mediante la Ley 65 de 1993, consagra este principio, el cual supone el respeto a los derechos humanos universalmente reconocidos y a las garantías constitucionales; y prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral contra los reclusos. También reitera los principios de legalidad e igualdad como rectores de la política penitenciaria, y en el artículo 9 define que la pena tiene una función protectora y preventiva, e insiste en que su fin fundamental, al igual que el del tratamiento penitenciario, es la resocialización del infractor de la ley penal.

## Hacinamiento carcelario

A pesar de los grandes esfuerzos, tanto en la asignación de recursos como en la gestión penitenciaria y carcelaria, el Estado colombiano no ha podido brindarle a un gran número de colombianos y colombianas privadas de la libertad, condiciones de



vida dignas debido principalmente a la grave problemática de hacinamiento que se ha presentado en la mayoría de los establecimientos penitenciarios y carcelarios que administra el INPEC y que hoy alcanza una cifra superior al 40%, situación muy similar a la vivida en la década del noventa <sup>4</sup>, cuando la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-153 de 1998, declaró el “estado de cosas inconstitucional en las prisiones de Colombia”.

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno para ampliar la infraestructura carcelaria, persiste el desbalance entre el crecimiento de la población y la capacidad carcelaria; mientras la población reclusa ha crecido, desde 2004, en 25%, los cupos carcelarios lo han hecho en 4.9%. Por esta razón, la habitabilidad carcelaria se ha venido deteriorando al incrementarse nuevamente las cifras de hacinamiento, al pasar del 15% en 2006 al 41.3% en mayo 31 de 2010. Ver cuadro 1.

Cuadro 1

**Población privada de la libertad según género y situación jurídica**

Concepto		2004	2005	2006	2007	2008	2009	10-may
<b>Total Población Reclusa</b>		66.505	69.365	60.021	63.603	69.979	75.992	80.490
<b>Capacidad</b>		49.722	49.821	52.414	52.555	54.777	55.042	56.970
<b>Hacinamiento</b>		34%	39%	15%	21%	28%	38%	41,3%
<b>Según Género</b>	Hombres	61.916	64.778	56.626	59.971	65.786	71.204	75.311
	%	93%	93%	94%	94%	94%	94%	94%
	Mujeres	4.589	4.587	3.395	3.632	4.193	4.788	5.179
	%	7%	7%	6%	6%	6%	6%	6%
<b>Según Situación Jurídica</b>	Condenados	37.737	40.754	40.668	41.420	45.924	51.423	54.199
	%	57%	59%	68%	65%	66%	68%	67%
	Sindicados	28.768	28.611	19.353	22.183	24.055	24.569	26.291
	%	43%	41%	32%	35%	34%	32%	33%

Fuente: INPEC- Cálculos DES-CDDJS

Sumado a ello, se encuentran las dificultades que presenta la administración de Justicia, en cuanto a la lentitud en la resolución de los procesos y la acumulación de los mismos, situación que sigue afectando el sistema penitenciario y carcelario, al mantener a un gran porcentaje de población sindicada en las diferentes cárceles del país. A mayo de 2010, el 33% de la población de internos eran sindicados.

Además, las auditorías especiales realizadas durante 2009 por la Contraloría General de la República a los establecimientos de penitenciarios y carcelarios como La Picota, La Modelo y El Buen Pastor de Bogotá, encontraron una serie de deficiencias en las instalaciones que afectan las condiciones de vida de la población reclusa.

Algunos pabellones, especialmente en La Picota y El Buen Pastor, no cuentan con las condiciones de habitabilidad necesarias, requieren arreglos urgentes en techos, paredes, pisos, y sobre todo en los baños y en las redes de alcantarillado<sup>5</sup>.

4 De acuerdo con el sitio web del Inpec ([www.inpec.gov.co](http://www.inpec.gov.co)) , en Mayo de este año el hacinamiento en el total de los Establecimientos del Orden Nacional bajo su administración alcanzaba el 41.3%. La sentencia T-153 de 1998 cita un hacinamiento del 45.3%, suministrado por la Oficina de Planeación del Inpec, para Octubre 31 de 1997.

5 Informe de Auditoría Gubernamental, con Enfoque Integral, Modalidad Especial. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC- Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad – EPCAMSB “La Picota”, hallazgo 7, en el Informe de la Reclusión de Mujeres – RM, hallazgo 4 y Establecimiento Carcelario – EC de Bogotá, hallazgo 10.



De igual manera, las áreas para el tratamiento penitenciario, tanto para el desarrollo de programas educativos, como para los talleres y proyectos productivos, requieren de una serie de adecuaciones que permitan ofrecer condiciones dignas para el estudio y el trabajo de los reclusos<sup>6</sup>.

Los espacios de recreación y deporte son escasos y los que hay no se utilizan eficientemente, ya que, aduciendo medidas de seguridad, se le restringe a la población privada de la libertad, la salida a estas áreas<sup>7</sup>.

6 Op. Cit. Informe de la Reclusión de Mujeres – RM, hallazgo 10 y en el Informe del Establecimiento Carcelario – EC de Bogotá, hallazgo 16.

7 Op Cit. Informe de la Reclusión de Mujeres – RM, Hallazgo 20.

8 Op Cit. Informe de la Reclusión de Mujeres – RM, hallazgo 5 y 34 e informe del Establecimiento Carcelario de Bogotá- EC, hallazgo 8.

9 Op Cit. Informe de la Reclusión de Mujeres – RM, hallazgos 7, 8 y 9, informe del Establecimiento Carcelario de Bogotá- EC, hallazgos 12 y 15 e informe de EPCAMSB “La Picota”, hallazgo 11.

10 El Sistema Progresivo busca disminuir la intensidad de la pena, en función del trabajo y del estudio y se desarrolla en 5 fases: 1. Observación, diagnóstico y clasificación, 2. Alta seguridad, 3. Mediana seguridad, 4. Mínima seguridad y 5. Confianza. Los programas de educación penitenciaria serán obligatorios en las tres primeras fases para los internos, sin que esto excluya el trabajo. La ley 65 de 1993 también estableció una serie de beneficios que el interno podrá solicitar en la medida que avanza en su tratamiento. Art. 146: “beneficios administrativos. los permisos hasta de setenta y dos horas, la libertad y franquicia preparatoria, el trabajo extramuros y penitenciaria abierta harán parte del tratamiento penitenciario en sus distintas fases, de acuerdo con la reglamentación respectiva.”

11 El objetivo principal del PASO es preparar al interno paulatinamente para recobrar la libertad, convirtiéndolo en agente activo de cambio durante el proceso de tratamiento, esta propuesta desde una perspectiva constructivista se aparta de la visión de lograr la corrección del comportamiento nocivo a partir de medidas correctivas y disciplinarias, busca generar espacios de reflexión y evolución personal, pretende acompañar al interno en la construcción de un nuevo proyecto de vida. Ahora la participación del interno en los programas no solamente tiene por objeto reducir la pena, sino que son parte de un proceso de crecimiento personal y del plan de tratamiento que le facilitará la reinserción social.

12 Informe de Auditoría Gubernamental, con Enfoque Integral, Modalidad Especial. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC- Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad – EPCAMSB “La Picota”, Reclusión de Mujeres - RM y Establecimiento Carcelario – EC de Bogotá. Octubre de 2009.

13 De las iniciativas llevadas al Congreso de la República en los últimos años, con el objetivo principal de modernizar, enfocar y regular la política penitenciaria y carcelaria en Colombia, en la actualidad solamente sobrevive el proyecto de ley 75 de 2008 del Senado “Por el cual se modifica y derogan algunos artículos de la Ley 65 de 1993”, el cual fue aprobado en primer debate el 13 de mayo de 2009 y actualmente se encuentra pendiente de informe por parte de la comisión Accidental, para un segundo debate en plenaria del Senado. Otros proyectos de ley como el 18 de 2008, 118 de 2008, 32 de 2007 y 206 de 2007, fueron finalmente archivados o retirados por sus propios autores.

También se encontraron deficiencias en las condiciones de salubridad de los patios y pabellones al tener que soportar continuos cortes del agua, carencias de elementos de aseo, daños que se presentan en algunas cañerías, así como el manejo inadecuado que se le ha dado a los sitios donde se recogen las basuras<sup>8</sup>.

Se evidenciaron problemas en los servicios de alimentación en cuanto a la calidad, cantidad y variedad de alimentos que contienen los menús; además, los auditores constataron que los establecimientos visitados no cuentan con un comedor apto para que los internos e internas puedan ingerir sus alimentos en condiciones adecuadas<sup>9</sup>.

### **Programas de resocialización o reinserción social**

En Colombia, la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) estableció los parámetros para el desarrollo del tratamiento penitenciario en el marco del sistema progresivo<sup>10</sup>, el cual busca preparar al condenado, mediante su resocialización para la vida en libertad. Según lo estableció el Código, la reinserción social sólo se logrará a través de la educación, la instrucción, el trabajo, la actividad cultural, recreativa y deportiva y las relaciones de familia, por tanto, el tratamiento debe partir del estudio científico de la personalidad del interno, y ser progresivo, programado e individualizado, hasta donde sea posible.

Entre los años 2006 y 2009, el INPEC a través de la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo ha implementado estrategias como el Plan de Acción y Sistema de Oportunidades – (PASO), con el fin de mejorar el tratamiento orientado hacia la reinserción social de individuo. Esta propuesta integró todos los programas al proceso de cumplimiento de la pena, mantuvo las 5 fases de seguridad del sistema progresivo, integrándolas a tres etapas secuenciales: Paso Inicial, Medio y Final<sup>11</sup>.

Sin embargo, los distintos informes de auditoría y los estudios realizados por la Contraloría General<sup>12</sup> señalan que el INPEC no ha avanzado en el desarrollo de programas que realmente promuevan la reinserción social de los condenados, debido principalmente a:

- La falta de actualización de la normativa penitenciaria frente a la dinámica criminal colombiana y la necesidad de modificar el enfoque dado al tratamiento penitenciario<sup>13</sup>.



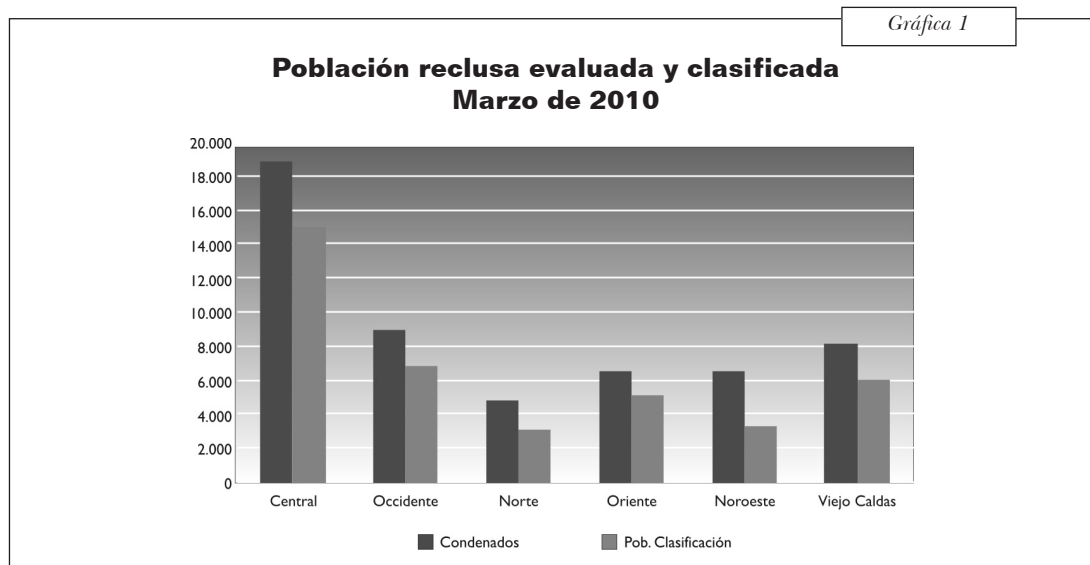


- Persisten problemas de comunicación y falta de articulación del nivel central del INPEC con las regionales, así como deficiencias en el control y seguimiento de los procesos.
- El cambio constante que se ha dado en la dirección del INPEC ha impedido la continuidad y el avance de las estrategias planeadas
- No se ha avanzado en la reorganización del Sistema de Oportunidades ni en la construcción e implementación del Modelo Educativo para el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano.
- La organización del servicio pospenitenciario es deficiente o inexistente en muchos casos.

De otra parte, el diagnóstico, evaluación y clasificación de la población condenada, que es el primer paso para direccionar el tratamiento penitenciario, no se ha implementado adecuadamente. Esta labor le

corresponde al Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET), y debe indicar la clase de tratamiento que requiere la persona condenada y emitir un concepto sobre el tipo de establecimiento donde debe purgar la pena.

Sin embargo, a marzo de 2010, aún 14.308 personas condenadas se encontraban sin clasificar y 13.404 estaban en fase de observación. Esta situación se convierte en un obstáculo para el desarrollo del tratamiento penitenciario enfocado a la reinserción social y, a su vez, vulnera los derechos que tienen los condenados a la educación y el trabajo y sobretodo, el derecho a redimir la pena, situación que es más crítica en las regionales Noroeste y Norte. Ver gráfica 1. De tal forma que persisten deficiencias que obstaculizan el éxito de los programas de reinserción social como a continuación se detalla, aunque se espera que con la entrada en funcionamiento de los nuevos recintos carcelarios gran parte de ellas se superen.



Fuente: INPEC- Cálculos DES-CDDJS

## Programas Educativos

8

El INPEC, a partir de 2008 empezó con la implementación de un nuevo modelo educativo, diseñado especialmente para una población adulta, el cual se desarrolló con el apoyo del Ministerio de Educación, con el ánimo de dar respuesta a las necesidades e intereses de esta población. Una vez aprobados los diferentes módulos, se empezaría el proceso de implementación con la capacitación de docentes y demás personas involucradas en el proceso. A 31 de diciembre de 2009, se había implementado en sólo un 26% porque únicamente se logró la aprobación oficial en 5 establecimientos carcelarios.

Entre los años 2006 a 2009, la participación de los internos en programas de educación (formal, informal y no formal) bajó notablemente del 67% en 2006, al 11% en 2010, debido, principalmente, al proceso de implementación del nuevo modelo educativo al interior de los establecimientos, ya que se dieron por terminados los convenios con los colegios y se redujeron los cursos de educación informal. También se registró una disminución en el porcentaje de internos que validaron los estudios de bachillerato ante el ICFES del 1,6% en 2006, al 0,6% en 2009, y de quienes presentaron la prueba de Estado, del 0,8% pasó al 0,2%.







Los programas que registraron una mayor participación de los internos, durante este período, fueron los de educación informal y básica primaria, debido al interés de los internos por acumular horas de estudio para rebajar la pena, sin importar el logro de los objetivos del programa, ni el aporte para su crecimiento personal. Solamente el 2% de

los internos, en promedio, participó del nivel de educación media y el 1% en educación superior; cifras muy bajas, teniendo en cuenta que el 34% de la población reclusa tenía estudios de bachillerato incompleto y un 9% eran bachilleres, de acuerdo con la información del Censo de la población reclusa realizado por el INPEC en 2006.

Cuadro 2

**Porcentajes de participación de la población en los programas educativos entre los años 2006 a 2009**

Año	Total Poblac.	Educación Formal			Educación No Formal				Edu- cación Infor- mal	Total Educ.	
		Alfabt.	Básica	Media	Supe- rior	Val. ICFES	Prueba Est.	Curso Sena			Otra Capa- cit.
2006	60.049	5,3	21,1	2,0	0,3	1,7	0,8	6,2	4,1	25,4	66,9
2007	63.650	4,6	17,9	1,9	0,3	1,2	1,2	5,4	2,8	22,7	58,0
2008	69.979	3,6	14,7	1,7	0,3	0,9	1,0	5,1	2,3	18,6	48,1
2009	75.992	1,9	3,0	2,9	2,3	0,6	0,2	0,0	0,0	0,0	10,8

Fuente: INPEC- Cálculos DES-CDDJS

Por otra parte, al verificar los planes ocupacionales, se observó que los cupos disponibles para los programas educativos no fueron asignados en su totalidad; en 2008 el 34% de los cupos quedaron disponibles y en 2009 el 60%, debido al atraso existente en el proceso de evaluación y clasificación de la población condenada y probablemente a la falta de motivación e interés para participar en los ciclos de educación propuestos en el nuevo modelo educativo implementado por el INPEC<sup>14</sup>.

Por lo anterior, es importante que el Instituto agilice el proceso de implementación del nuevo modelo educativo, ya que en algunos establecimientos los convenios suscritos con los colegios se terminaron y aún no se han nombrado los docentes para el desarrollo de los ciclos educativos propuestos, dejando a la población reclusa sin posibilidades de estudio. Así mismo, es aconsejable que se revisen y rediseñen los programas que realmente respondan a las necesidades de la población reclusa, ya que los informes de auditoría evidenciaron falta de gestión de los establecimientos y deficiencias en la calidad de la educación ofrecida a los internos.

Vale la pena destacar la gestión realizada por el INPEC para la firma de convenios con diferentes Universidades con el fin de apoyar y fortalecer los programas y actividades de atención y tratamiento a la población interna, mediante la realización de pasantías, así como para brindarles la posibilidad a los reclusos de participar en programas de educación superior a distancia, con lo cual se logró incrementar la participación de los internos en estos programas, pasando del 0,3% en 2006, al 2,3% en 2009.

**Programas de ocupación y capacitación laboral**

La participación de los internos en programas de ocupación laboral, se redujo del 36% en 2006 al 30% en 2009 y en los de capacitación laboral, del 32% al 7,2%. Así mismo, se observa que tanto en 2008 como en 2009, el 24% de los cupos disponibles para trabajar no fueron asignados.

Lo anterior obedece al hecho de que el Inpec mediante Resolución 2392 del 3 de mayo de 2006, limitó la participación de los internos en los programas laborales de acuerdo con la fase del tratamiento penitenciario. De tal manera que la participación en estos programas se enfocó no sólo al derecho que tiene la persona de redimir la pena, sino a cumplir un plan de tratamiento y un proceso de crecimiento personal.

14 La auditoría realizada al EPCAMSB "La Picota" en Bogotá, constató baja participación de los internos en los programas o actividades tales como trabajo (25,1%), estudio (26,9%) y enseñanza (0,6%). Evidenciando poca efectividad de los procedimientos de motivación y estímulos, lo que afecta la resocialización, redención de pena y aumenta el hacinamiento. Hallazgo 14.





**Porcentajes de participación de los internos en programas de capacitación y ocupación laboral 2006 - 2009**

Regional	Capacitación Laboral				Ocupación Laboral			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
<b>Central</b>	16,3	17,7	3,4	8,3	37,3	34,7	31,9	30,4
<b>Occidente</b>	32,3	13,9	5,3	3,3	37,0	31,5	30,6	31,4
<b>Norte</b>	16,5	11,6	1,3	6,1	27,4	25,1	3,0	31,0
<b>Oriente</b>	40,1	10,3	4,2	7,3	36,8	39,4	37,5	34,9
<b>Noroeste</b>	53,0	31,9	8,5	8,0	30,4	25,3	22,6	20,7
<b>Viejo Caldas</b>	61,3	18,0	7,1	9,2	46,5	42,7	36,6	35,0
<b>Total</b>	<b>31,8</b>	<b>17,2</b>	<b>4,7</b>	<b>7,2</b>	<b>36,6</b>	<b>33,6</b>	<b>28,6</b>	<b>30,6</b>

**Fuente:** INPEC- Cálculos DES-CDDJS

Durante el período evaluado, las actividades laborales que registraron la menor participación fueron las agropecuarias y las industriales debido a la falta de promoción de estos proyectos por parte de las regionales y de los establecimientos carcelarios. El 57% de los internos que trabajan lo hacen en actividades artesanales, que prácticamente es un trabajo independiente que el interno realiza por iniciativa propia y el 36% labora en actividades de servicios generales.

Del número de internos que se encuentran trabajando, solamente el 29% de ellos ha recibido capacitación y el 48% recibe bonificación por su trabajo en actividades ocupacionales bajo la modalidad de administración directa y 4,5% por labores bajo la modalidad de administración indirecta<sup>15</sup>.

Para la Contraloría General de la República (CGR), el INPEC debe incrementar las oportunidades de trabajo a los internos con estrategias propias de su competencia, que faciliten el desarrollo de proyectos productivos, con diferentes entidades y empresas del sector privado.

### Servicios de Salud

La reforma al sistema de salud colombiano, aprobada mediante la Ley 1122 de 2007, permitió la afiliación de la población reclusa (artículo 14, literal m), con lo cual se le garantizaría una adecuada atención en salud y se unificarían los costos de la atención con los establecidos por el sistema.

Mediante el Decreto 1141 de 2009, se reglamentó la afiliación de la población privada de la libertad en establecimiento de reclusión, en prisión y de-

tención domiciliaria o bajo un sistema de vigilancia electrónica, a cargo del INPEC; el Artículo 2, estableció que la afiliación se realizará al régimen subsidiado mediante subsidio total, a través de una entidad promotora de salud del régimen subsidiado de naturaleza pública, del orden nacional. Además, le otorgó la responsabilidad de adelantar los actos administrativos necesarios para llevar a cabo la afiliación, a los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, así como al INPEC.

El Instituto, en cumplimiento de tal normativa, firmó el contrato de aseguramiento de la población reclusa No. 1172 de junio de 2009, con CAPRECOM, única entidad promotora de salud que cumplía el requisito establecido por el Decreto 1141. Inicialmente fue suscrito por 4 meses como período de transición, mientras se daba el traspaso de la totalidad de la población, sin embargo, a partir del 1º de enero de 2010, el INPEC ha venido firmando prorrogas por un mes, debido a que no se ha logrado un acuerdo con respecto al costo de la atención, pues inicialmente se presupuestó la UPC por un valor de \$300.000 para la atención de 55.000 internos.

Actualmente, Caprecom manifiesta tener afiliados 73.000 internos y exige un incremento en el monto del contrato, argumentando problemas de financiamiento de la atención en salud de esta población.

<sup>15</sup> El pago por administración directa se refiere a aquellos programas bajo el control directo del Inpec. La modalidad indirecta corresponde a aquellos pagos de salarios en actividades realizadas bajo el auspicio de particulares.





Mientras tanto, el INPEC reporta 51.460 afiliados y no está de acuerdo con el incremento propuesto por Caprecom.

Una de las dificultades que se ha presentado para la contratación definitiva de la prestación de los servicios de salud ha sido la falta de lineamientos claros, ya que el decreto reglamentario no definió las responsabilidades de cada una de las entidades involucradas, y no se ha realizado un estudio técnico que defina el costo de la atención de esta población, las fuentes de financiación y la forma como se efectuarán los pagos por los servicios de primer nivel prestados a la población afiliada al régimen contributivo.

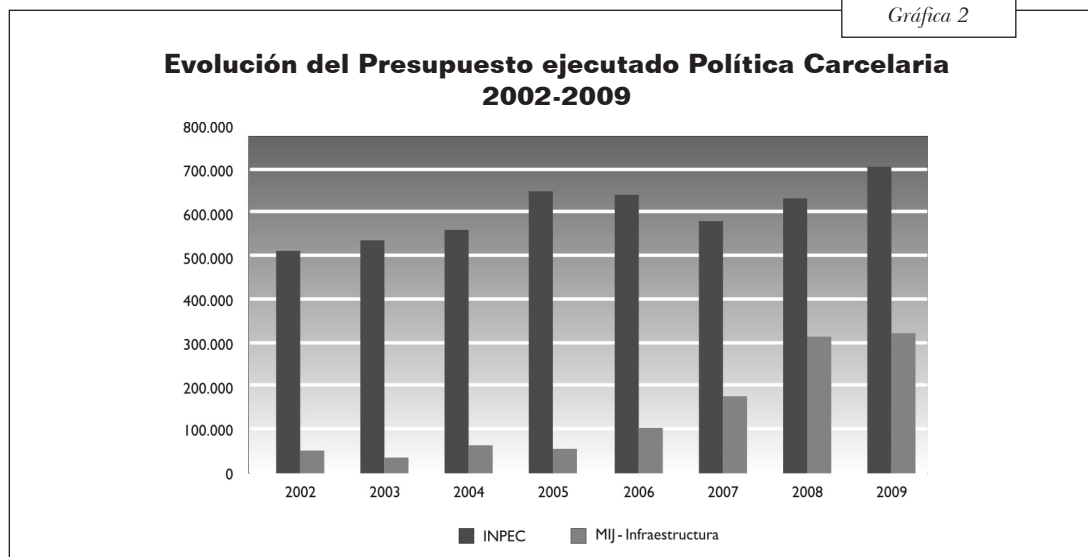
Las auditorías especiales encontraron que el procedimiento de traspaso de estos servicios a la EPS Caprecom, afectó la atención dada a los internos, ya que se les dificultó el procedimiento para la obtención de citas médicas y no se les garantizó la atención por urgencias, debido a que no existió un plan de contingencia para realizar el empalme entre el INPEC y Caprecom, situación que muestra deficiencias en la planeación de los servicios médicos<sup>16</sup>.

## Esfuerzo presupuestal

El gobierno nacional ha realizado en los últimos ocho años, esfuerzos importantes para atender los requerimientos financieros necesarios en materia penitenciaria y carcelaria; si bien es cierto que hay un crecimiento en términos reales (precios 2009) de 82% entre 2002 y 2009, pasando de \$566.000 millones a \$1,03 billones, es a partir de 2006 donde se da el mayor incremento, especialmente en materia de infraestructura carcelaria, rubro que pasó de ejecutar \$211.000 millones en el cuatrienio 2002-2005, a \$920.000 millones en el período 2006-2009.

Con respecto a los recursos ejecutados por el INPEC, éstos han crecido en 38% en el período 2002-2009, pasando de \$513.000 millones en 2002 a \$706.000 millones en 2009. El INPEC, como entidad adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia, es la encargada de ejecutar toda la política en materia carcelaria y, por ende, administra los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional, en todo lo relacionado con el personal de guardia, los programas de resocialización y de bienestar para la población reclusa de dichos establecimientos.

Gráfica 2



Fuente: Minhacienda – SIIF. Cálculos DES-DJS.

16 Op Cit. Informe de la Reclusión de Mujeres – RM, hallazgos 12 y 13, informe del Establecimiento Carcelario de Bogotá- EC, hallazgos 20, 21 y 22 e informe de EPCAMSB “La Picota”, hallazgo 17.





En su gran mayoría, los recursos ejecutados por el INPEC se destinan a cubrir los gastos relacionados con el personal de guardia, los cuales para 2009 alcanzaron \$388.000 millones (55% de la ejecución total del INPEC), y reflejan un crecimiento real de 23% frente al 2002, explicado principalmente por el incremento del personal de guardia que labora en los diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios.

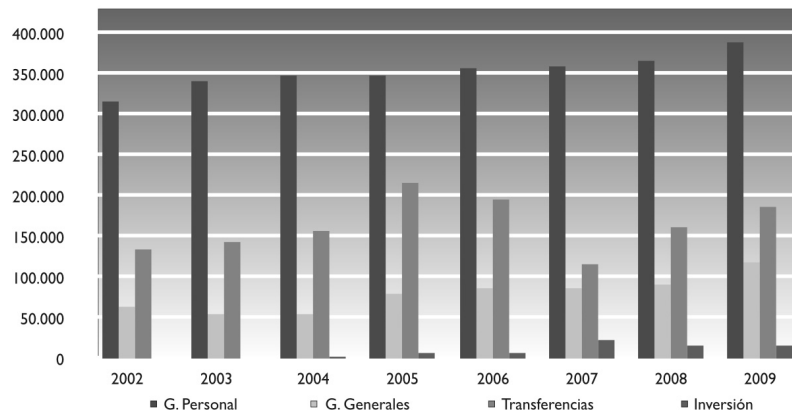
También son importantes los recursos que se ejecutan bajo el rubro de transferencias, teniendo en cuenta que aquí se incluyen los gastos relacionados con los principales programas de sostenimiento de la población reclusa, los cuales representaron en

2009, el 26% de la ejecución de la vigencia y reflejan un crecimiento real de 39% frente a lo ejecutado en 2002, como resultado de mayores esfuerzos presupuestales para programas tan importantes como la alimentación, la atención en salud y la rehabilitación de los reclusos.

Es de resaltar la incorporación, tan sólo a partir de 2004, del presupuesto de inversión, el cual alcanzó en dicho año \$2.022 millones (a precios de 2009), y para 2009, llegaron a \$15.311 millones. Una parte importante de estos recursos se han dirigido a los programas de capacitación laboral y de preparación de la población reclusa para su reinserción social.

Gráfica 3

**Evolución Presupuesto Ejecutado por el INPEC por tipo de Gasto 2002 - 2009**



Fuente: Minhacienda – SIIF. Cálculos DES-DJS.





# Estado actual de plan de construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura carcelaria

Una buena parte de los esfuerzos de la política estatal en materia carcelaria y penitenciaria se han concentrado en el cumplimiento del Plan de Ampliación de la Infraestructura Carcelaria que data del documento Conpes 3277 de marzo de 2004. Este proyectó la construcción, dotación y mantenimiento de los nuevos ERON (Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional) con una capacidad total de 22.831 cupos, mediante la figura de concesión, difiriendo sus costos a 10 años y garantizando su entrega en dos años a partir de 2004, una vez realizados los estudios de preinversión.

El Conpes 3412 de Marzo de 2006 ajusta la estrategia<sup>17</sup> y cambia la figura de concesión por la de contrato de obra por considerar a la primera muy costosa<sup>18</sup>. El nuevo valor según este Conpes se estimó en \$972.293 millones de pesos de 2006, incluyendo además de la construcción los costos de interventoría, manejo y financiación por tres años.

Posteriormente, en la fase de preinversión, varios de los predios seleccionados tuvieron que ser legalizados, y reglamentados frente a los planes de ordenamiento territorial de cada localidad. Este proceso se prolongó por todo el 2005 e incluso en algunos casos hasta febrero de 2006.

En este punto, se firma un nuevo contrato interadministrativo entre el Ministerio de Interior y de Justicia y el FONADE para que este último liderara el proceso de selección de las firmas y la adjudicación de las obras. La contratación se realizó por etapas comenzando por aquellos complejos con licencias de construcción y otros permisos en orden como Medellín, Yopal, Jamundí, Puerto Triunfo, Acacias y Guaduas. Se estimó, en un primer momento, que este proceso duraría tres meses contados desde abril de 2006 pero se prolongó por más de ocho meses culminando en diciembre de 2006.

Posteriormente, se pensó en adjudicar los proyectos de Ibagué, Cúcuta, Florencia y Bogotá los cuales tuvieron múltiples dificultades<sup>19</sup>. Los tres primeros, empezaron obra a finales de 2007 mientras que el de La Picota (EPC Bogotá) logró hacerlo sólo en febrero de 2008. Finalmente, los proyectos iniciaron obra entre abril de 2007 y febrero de 2008 (ver cuadro 3).

El Conpes 3575 de abril de 2009, reestructura financiera y cronológicamente el proyecto ante la imposibilidad de cumplir los plazos inicialmente establecidos. En este documento, la construcción de la Cárcel de Cartagena queda definitivamente cancelada por las condiciones técnicas del lote<sup>20</sup> y en su reemplazo se planea construir una reclusión de mujeres de 250 cupos en los terrenos de la Cárcel de “La Ternera” de la misma ciudad.

17 El Plan de Construcción, Dotación y Mantenimiento de los nuevos ERON, CDM, se transforma a sólo de Construcción y Dotación (CD) pues el Mantenimiento y la operación será cubierta por la apropiación corriente en cada año. Según los cálculos del propio Conpes los costos de funcionamiento ascenderían a 150.000 millones anuales mientras que el mantenimiento de la infraestructura para un período de 10 años fue calculado en 33.276 millones a precios de 2006.

18 De acuerdo con este documento, en el mejor de los escenarios, bajo la figura de concesión la operación de los 11 complejos carcelarios, incluyendo el manejo y la interventoría de obra, tendría un costo de 1,49 billones de pesos de 2006 con cargo a las vigencias futuras de 10 años, de los cuales 626 mil millones sólo corresponderían a los costos de financiación.

19 Por ejemplo, en Cúcuta, se ejerció una acción popular contra el municipio por la permuta de los terrenos donde se construiría la cárcel. En Ibagué, el trámite de expedición de la licencia de construcción y urbanismo fue objeto de interposición de recursos de apelación y reposición. En La Picota, hubo demoras en la aprobación del Plan de Regularización y Manejo y de la licencia de construcción. Finalmente, en Florencia, fue necesario un nuevo proceso de selección y adjudicación, ante el incumplimiento en los requisitos de la documentación complementaria por parte del contratista inicialmente seleccionado.

20 El terreno destinado para el proyecto de Cartagena tenía una serie de dificultades que no fueron advertidas en el momento de su compra y que ocasionaban que el mismo fuera financieramente inviable. Por las características del terreno este debería ser rellenado en gran parte de su superficie pues era proclive a inundación. Era necesario construir una vía de tres kilómetros para acceder al complejo, así como una acometida de acueducto de más de siete kilómetros y una planta de tratamiento de agua con sus respectivas redes de soporte y evacuación.



De igual manera, reconocía que el incumplimiento del cronograma de entrega de los complejos carcelarios y otros inconvenientes que tuvieron los procesos de planeación, adjudicación y ejecución de las obras, ya habían ocasionado hasta 2009, unos sobrecostos cercanos a los \$90.000 millones en pesos constantes de 2008 (ver cuadro 4).

Los sobrecostos por el atraso de las obras se derivan, entre otros factores, por mayores costos de interventoría y el pago anual de la cuota de gerencia destinada al FONADE. Además, la ampliación del tiempo supone un cambio en los valores unitarios de los materiales con base en el Índice de Costo de Construcción de Vivienda Multifamiliar (ICCV) certificado por el Dane.

Ante esta situación, en julio de 2009, la Contraloría General de la República profirió una función de advertencia alertando al Ministerio del Interior y de Justicia, sobre el riesgo fiscal que se corría por el incumplimiento en los cronogramas.

El avance en las obras un año más tarde, como se detalla en el cuadro 5, ha cambiado substancialmente. La Contraloría realizó un seguimiento a los contratos de obra y dotación de los nuevos centros carcelarios, y pese a que han existido deficiencias especialmente en este último aspecto, el cumplimiento en la entrega de obras ha mejorado y se prevé que la actual administración puede cumplir con su compromiso de entregar todas las obras (exceptuando la de Cartagena) antes del mes de agosto de 2010.

Cuadro 4

**Situación del plan de ampliación de la infraestructura carcelaria Marzo 22 de 2009**

Proyecto	Costo Inicial Conpes 3412 (1)	Costo Actual Conpes 3575 (1)	Diferencia en Costos (1)	Avance Físico (2)	Retraso en Meses (3)
Acacías	\$55.400	\$50.310	(\$5.090)	39,20%	16
Bogotá	\$108.724	\$103.972	(\$4.752)	32,30%	6
Cartagena	\$64.598	\$19.827	(\$44.771)	0,00%	-
Cúcuta	\$63.256	\$78.112	\$14.856	89,50%	-1
Florencia	\$47.413	\$71.276	\$23.863	40,80%	9
Guaduas	\$84.100	\$89.348	\$5.248	36,80%	12
Ibagué	\$131.313	\$167.693	\$36.380	44,90%	6
Jamundí	\$134.025	\$172.994	\$38.969	82,10%	1
Medellín	\$99.363	\$111.737	\$12.374	46,30%	12
Pto. Triunfo	\$47.376	\$66.618	\$19.242	45,20%	14
Yopal	\$72.513	\$66.112	(\$6.401)	75,50%	14
<b>Total</b>	<b>\$908.081</b>	<b>\$997.999</b>	<b>\$89.918</b>	<b>48,40%</b>	<b>8</b>

(1) Cifras en millones de pesos de 2008. No incluye costos de menaje ni mantenimiento

(2) Este porcentaje corresponde al presupuesto promedio gastado no necesariamente al avance físico correspondiente.

(3) Este cálculo proviene entre el porcentaje de avance de obra efectivo y el deseado.

14

Fuente: Conpes 3575, DIN, FONADE, Cálculos: CGR

14

Con corte al 30 de junio de 2010, el avance en la ejecución de los recursos de la estrategia de construcción de los 10 establecimientos llega al 86,36%<sup>21</sup>. Los establecimientos de Cúcuta, Medellín, Yopal, Ibagué y Acacías, ya fueron entregados al Ministerio del Interior y de Justicia y al INPEC, y los restantes están programados para entregar antes de agosto de 2010<sup>22</sup>.

21 Es decir, en promedio el avance en la construcción, dotación, seguridad electrónica y menaje de todos los centros carcelarios nuevos.

22 En este punto, habría que mencionar que por la dinámica que ha tenido el crecimiento de la población carcelaria, al 31 de mayo, aún si se entregaran la totalidad de las cárceles nuevas pendientes de ser terminadas o puestas en funcionamiento, harían falta 2,977 (3.8% de hacinamiento) cupos para que el hacinamiento fuera nulo. Además, se debe hacer seguimiento sobre la evolución del programa de detención domiciliaria y brazaletes electrónicos que ha tenido múltiples inconvenientes y podría ejercer una importante presión sobre la demanda de cupos carcelarios. En la actualidad, esta medida de alternativa penal cuenta con 22,000 beneficiados.



Cuadro 5

**Obras en ejecución y grado de avance  
Junio 30 de 2010**

<b>Proyecto</b>	<b>Fecha de Inicio</b>	<b>Fecha de Entrega Inicial Estimada</b>	<b>Avance Físico (1)</b>	<b>Seguridad Electrónica</b>	<b>Dotación Estructural</b>	<b>Menaje</b>
<b>Acacias</b>	07-abr	09-abr	Entregado	76,00%	100,00%	58,00%
<b>Bogotá</b>	08-feb	10-feb	En entrega	73,30%	3,20%	0,00%
<b>Cartagena</b>	n.a.	n.a.	En estudios previos	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Cúcuta</b>	07-nov	09-jun	Entregado	84,35%	100,00%	83,00%
<b>Florencia</b>	07-dic	09-may	Primera etapa entregada	66,97%	91,80%	58,00%
<b>Guaduas</b>	07-ago	09-feb	En entrega	68,30%	2,10%	0,00%
<b>Ibagué</b>	07-oct	09-jul	Entregado	71,15%	100,00%	8,00%
<b>Jamundí</b>	07-abr	09-abr	Primera etapa entregada	75,15%	66,60%	15,00%
<b>Medellín</b>	07-mar	09-sep	Entregado	70,15%	3,20%	0,00%
<b>Puerto Triunfo</b>	07-abr	09-oct	Primera etapa entregada	74,35%	92,00%	83,00%
<b>Yopal</b>	07-abr	09-abr	Entregado	82,95%	100,00%	83,00%
<b>Total</b>	n.d	n.d	98%	67,52%	59,90%	38,80%

(1) Este porcentaje corresponde al presupuesto promedio gastado no necesariamente al avance físico correspondiente.

**Fuente:** FONADE, Conpes 3575; cálculos: DES - DJS - CGR

Sin embargo, hubo también imprevisión en el cálculo del menaje y dotación de los centros carcelarios y, por esta razón, pese a que algunas cárceles han sido entregadas al Inpec y otras están en protocolo de entrega<sup>23</sup>, estas aún no se han puesto en funcionamiento, como las de Medellín, Acacias e Ibagué.

El Ministerio del Interior y de Justicia con el objetivo de dotar a los centros carcelarios en construcción procedió a realizar un proceso de selección abrevia-

da de mayor cuantía por la modalidad de subasta inversa presencial en la vigencia 2009, teniendo en cuenta la programación de entrega de las cárceles por parte del FONADE. El incumplimiento de esta última ha ocasionado sobrecostos e inconvenientes impidiendo que se utilicen de forma inmediata, oportuna y eficaz el total de los cupos carcelarios entregados al Inpec al 31 de mayo de 2010.

Finalmente, el lote adjunto a la Cárcel de La Ternera ha sido viabilizado por parte del Ministerio para la construcción del Centro de Reclusión de Mujeres de Cartagena, y el FONADE avanza en la preparación de los pliegos para las licitaciones necesarias para los diseños, construcción e interventoría.

<sup>23</sup> Se debe indicar que dentro de la programación entregada por el FONADE, existe un período después de entregada la obra y su puesta en marcha, donde se realizan correctivos, pruebas y ajustes a las construcciones.





# Conclusiones

El resultado de un ejercicio participativo en el que la Contraloría General de la República puso de presente las debilidades de la Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia, nos lleva a mostrar hoy unos resultados importantes que permiten vislumbrar la superación paulatina de estas deficiencias y el compromiso de las entidades públicas involucradas para mejorar su gestión en la materia.

La calidad de la Política Pública Penitenciaria y Carcelaria en Colombia no debe ser evaluada únicamente desde la perspectiva de la eficiente utilización de los recursos públicos. Además de ello, se deben incluir elementos de tipo humanitario, puesto que se encuentran involucradas las condiciones de vida de un gran número de ciudadanos, que si bien quebrantaron las normas de la sociedad y deben resarcir los daños con la pena privativa de la libertad, sus demás derechos deben ser garantizados y el Estado debe propender por su reinserción social.

La entrega y puesta en funcionamiento de los nuevos establecimientos penitenciarios y carcelarios, y la consecuente disminución de los niveles de hacinamiento, debe convertirse en la oportunidad para dar una aplicación efectiva a la política de tratamiento penitenciario y transformar los establecimientos en verdaderos centros de rehabilitación y resocialización de los reclusos, con un aprovechamiento pleno de los espacios de formación académica y laboral, así como de aquellos destinados al esparcimiento.

Es necesario continuar con el esfuerzo fiscal para culminar plenamente con la dotación de los establecimientos que están siendo entregados bajo administración al INPEC. No podemos estar presenciando en años próximos, el abandono de estas construcciones ante la imposibilidad de ponerlas en funcionamiento por no contar con los elementos necesarios para garantizar su habitabilidad, como por la falta del personal de guardia requerido.

