



El hacinamiento carcelario en Colombia: un problema estructural sin solución a la vista

El crecimiento en los recursos destinados al sector se explica en gran medida por el incremento en los gastos de funcionamiento y no por la puesta en funcionamiento de nuevos cupos carcelarios.

El nuevo Plan Nacional de Desarrollo –PND- 2014-2018 “Paz, Justicia y Equidad” manifiesta su preocupación por la actual situación carcelaria que ha venido sufriendo el país por el incremento de la severidad punitiva y el mayor uso de la pena privativa de la libertad, pese a que a nivel internacional se ha probado su escasa efectividad para disminuir los niveles de delincuencia. Lo anterior, ha incidido en un incremento de la población reclusa sin el correspondiente aumento de la capacidad carcelaria, lo cual ha hecho que el hacinamiento¹ del Sistema Peniten-

ciario de Colombia (SPC) supere en la actualidad el 50%²; es decir, que de una capacidad carcelaria de unos 76 mil cupos, hay población reclusa por el orden de unos 115 mil. Adicionalmente, según la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)³, el 88% de la infraestructura penitenciaria resulta inadecuada de acuerdo con los estándares requeridos especialmente por vetustez: del total de establecimientos carcelarios 120 tienen más de 21 años de construcción; incluso 20 establecimientos tienen más de 100 años (DNP, Bases 2014-2018, página 387). Ambos factores podrían mostrar la falta de acciones eficaces para atender el problema.

No obstante, el actual PND plantea como solución la construcción de nuevos cupos carcelarios, sin proponer una política penitenciaria de largo plazo, que garantice el pleno respeto de los derechos humanos de los internos en condiciones básicas de seguridad, habitabilidad y salubridad en los recintos carcelarios del país y su efectiva incorporación a la sociedad tan pronto paguen su condena.

La política carcelaria en los planes de desarrollo

Los planes nacionales de desarrollo esbozan gran parte de la política pública de los Gobiernos Nacionales. De allí se parte para elaborar los planes de acción de las entidades involucradas en las políticas y los documentos Conpes que garantizan los recursos para los planes de inversión de los distintos períodos presidenciales. De tal forma que, un análisis de los mismos, así como de los resultados alcanzados en cada período, dan una buena cuenta de las acciones realizadas por los gobiernos en una política específica. En este caso, se revisarán los dos últimos planes de desarrollo que muestran el papel del Estado en materia de infraestructura carcelaria.

Como antecedente a la política de este período habría que mencionar que entre el 2004 y el 2010, se llevó a

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

José Antonio Soto Murgas
Vicecontralor General de la República (E)

Gloria Patricia Rincón Mazo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Juan Alejandro Morales Sierra
Elaboración de este documento

Alberto Torres Gutiérrez
Director de Estudios Sectoriales
Revisión de este documento

Ivonne del Pilar Jiménez G.
Contralora Delegada para el sector Defensa, Justicia y Seguridad
Aprobación de este documento

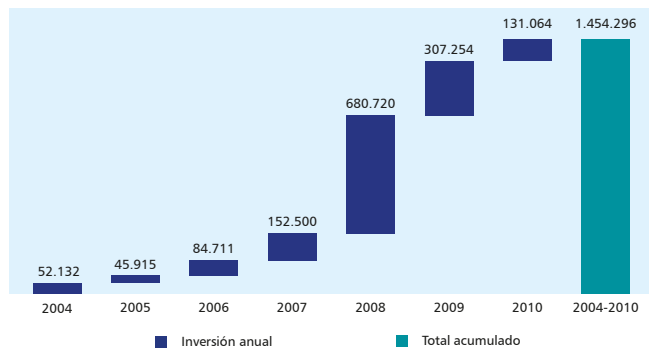
Rossana Payares Altamiranda
Directora Of. de Comunicaciones y Publicaciones

Néstor Adolfo Patiño Forero
Diseño y Diagramación

- 1 Hacinamiento carcelario: porcentaje de población reclusa adicional en comparación con la capacidad carcelaria existente. Se calcula como: $((\text{Población reclusa} / \text{Capacidad carcelaria existente}) - 1) * 100\%$
- 2 El hacinamiento carcelario en febrero de este año se encuentra en el 51.6% según cifras consultadas en la página web del INPEC: www.inpec.gov.co
- 3 Entidad creada en 2011 y que desde el 2012 se encarga de suministrar los servicios penitenciarios a la población de internos del SPC y de la inversión en nuevos recintos carcelarios.

cabo un Plan de Ampliación de la Infraestructura Carcelaria, plasmado en los documentos Conpes 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2010 que tuvo un costo aproximado de \$1.5 billones a precios constantes de 2010 (ver Gráfico 1) y creó 22.703 nuevos cupos carcelarios. Sin embargo, y pese a la inversión realizada, el problema de hacinamiento continúa y tampoco se ha adecuado la infraestructura carcelaria a las necesidades del Sistema Penitenciario de Colombia.

Gráfico 1
Inversión en infraestructura carcelaria 2004-2010
(Millones de pesos de 2010)



Fuente: Minhacienda - SIF. Cálculos DES-DJS.

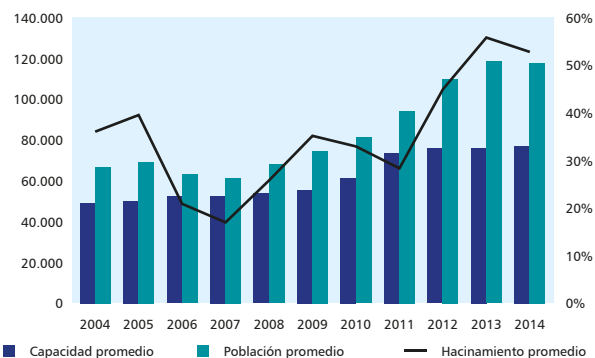
Así se reconoce en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en donde se afirma que a pesar de “la construcción de 10 nuevos establecimientos, aún no se ha resuelto el deterioro y el envejecimiento de la infraestructura existente. En efecto, con una vida útil estimada de 50 años, el 45% de los 149 establecimientos existentes supera ese término” (DNP, Bases 2010-2014, página 406).

De tal forma, para el período 2010-2014 se propuso nuevamente la necesidad de ampliar la capacidad carcelaria y así mismo mejorar la infraestructura bajo las directrices de un “Plan Maestro de Reposición, Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura” que, a partir del diseño de estándares de operación por tipo de establecimiento, fije una política de largo plazo orientada a reducir el número de establecimientos para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos de funcionamiento y de personal del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC)” (DNP, Bases 2010-2014, página 406).

Pasado este período, el “Plan Maestro de Reposición, Rehabilitación y Mantenimiento de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria” se encuentra aún en fase de planeación. Así que la primera tarea propuesta en el anterior PND en materia de infraestructura carcelaria no fue realizada.

De los 26.000 cupos nuevos proyectados en SINERGIA⁴ como meta para el período, ninguno se construyó entre 2010 y 2014. El aumento en la capacidad, en este período, corresponde a la entrada en funcionamiento de cupos carcelarios del Plan de Ampliación de In-

Gráfico 2
Capacidad, población y hacinamiento promedio 2004-2014



Fuente: INPEC - SIF. Cálculos DES-DJS.

fraestructura anterior o la refacción o rehabilitación de cupos en cárceles ya existentes. Es decir, que a pesar del gasto realizado en el sector durante el pasado cuatrienio, entre septiembre de 2010 y marzo de 2015 no se construyó ningún recinto carcelario nuevo. Se tiene entonces que con 1,4 billones entre 2004 y 2010 se abrieron más de 22 mil nuevos cupos mientras entre 2011 y 2014 con 457 mil millones se han abierto unos 1.500 cupos la mayoría reacondicionados. De hecho la ejecución de la inversión en el sistema penitenciario y carcelario, medida en obligaciones, fue en 2012 de 15,9% y en 2013 de 52,9% (Cuadro 1). Adicionalmente, entre 2012 y 2014 los recursos de inversión que no se ejecutaron llegaron a más de \$105 mil millones (pesos de 2014), recursos que hubieran permitido construir cerca de 1.400 cupos nuevos.

Cuadro 1
Presupuesto final apropiado y grado de ejecución
Sector Penitenciario y Carcelario 2011-2014
(Millones de \$ constantes de 2014)

Año	2011	2012	2013	2014
Funcionamiento	1.150.110	1.207.728	1.280.654	1.329.923
Inversión	18.258	84.220	242.340	212.799
% ejecución Funcionamiento	95,6%	90,0%	91,0%	94,7%
% ejecución Inversión	31,7%	15,9%	52,9%	65,7%

Fuente: Minhacienda - SIF. Cálculos DES-DJS.

El nuevo Plan de Desarrollo 2014-2018 nuevamente plantea la necesidad de incrementar la capacidad carcelaria pasando de 76.066 cupos en 2013 a 93.610 en 2018, lo cual significa la generación de 17.544 cupos nuevos. Sin embargo, en el Plan no se menciona ninguna acción concreta para mejorar la infraestructura carcelaria existente. Incluso, no se menciona el Plan Maestro de Reposición, Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura, contemplado en el anterior PND aunque sostiene que los nuevos cupos deben propender “a la efectiva

4 SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados

resocialización de las personas privadas de la libertad, con posibilidad de hacer esquemas Alternativos de desarrollo de la infraestructura, que vinculen la capacidad innovadora del sector privado” (DNP, Bases 2014-2018, página 379). El propósito, es reducir el hacinamiento al 45.8% en el 2018 aunque dicha meta no establece claramente el comportamiento de la población carcelaria, ni la evolución de los cupos carcelarios nuevos.

Por otra parte, en materia de política criminal, se propone desarrollar “estrategias que permitan mejorar la eficacia del sistema penal sin recurrir al aumento de penas; fortalecer el papel de la justicia restaurativa; impulsar la adopción de medidas alternativas a la privación de la libertad y mejorar el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario” (DNP, Bases 2014-2018, página 379). En este sentido, no se concibe a la alternatividad penal como una importante herramienta sino la única en materia de política criminal para solucionar los problemas del SPC.

Análisis del Presupuesto en el Sector Penitenciario y Carcelario

El comportamiento presupuestal en el período 2011-2014 en el sector Penitenciario y Carcelario tuvo una transformación fundamental. La entrada en funcionamiento de la USPEC en 2012, que asume una buena parte de los servicios prestados a los internos por el INPEC, modificó la estructura de ejecución de los recursos penitenciarios. Particularmente en 2013, cuando la USPEC asume plenamente las funciones que le fueron encomendadas a partir de su creación. Sin embargo, el presupuesto de todo el subsector penitenciario ha crecido en un 31% en términos reales en el período analizado.

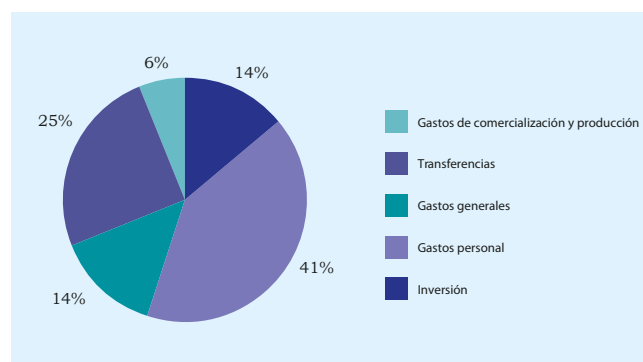
Gran parte del crecimiento del presupuesto asignado al sector se debe a los recursos destinados al rubro de funcionamiento (incremento del 15%) que representaba el 86% del total en 2014. En particular, el presupuesto destinado a Gastos Generales creció en un 42%, seguido por los Gastos de Producción y Comercialización con un 23% y los Gastos de Personal con un 13%.

Si bien los gastos en Inversión crecieron ostensiblemente en el período, sólo representan el 14% del total en 2014 del sector y en la actualidad prácticamente es realizada por la USPEC. Como se observa hasta el 2012, el INPEC invirtió en Infraestructura Carcelaria y sólo en el rubro de Mantenimiento. A partir de 2013 es la USPEC quien asume esta responsabilidad, incluyendo el rubro de Construcción, pero con una baja ejecución de recursos (67%) pese a la declaratoria de Emergencia Carcelaria en julio de ese año. Esta inversión corresponde a la construcción de nuevos pabellones en las cárceles de Espinal, Buga y Tuluá con una capacidad de 2.000 nuevos cupos que inclu-

yen áreas educativas, deportivas y productivas. Sin embargo, a la fecha ninguno de estos pabellones ha sido dado al servicio.

De tal forma que la alta ejecución se muestra en términos presupuestales más no en términos reales de construcción y el crecimiento en los recursos destinados al sector se explica en gran medida por el incremento en los gastos de funcionamiento y no por la puesta en funcionamiento de nuevos cupos carcelarios.

Gráfico 3
Presupuesto definitivo Sector Penitenciario y Carcelario 2014



Fuente: Minhacienda – SIF. Cálculos DES-DJS.

Conclusiones

La gestión implementada en materia penitenciaria y carcelaria, no es distinta a la realizada por administraciones anteriores: esencialmente es paliativa y plantea soluciones de corto plazo para ayudar a aliviar la situación carcelaria. Finalizado el cuatrienio 2010-2014, pese a la declaratoria de Emergencia Carcelaria en el 2013, lo cual permitió ejecutar recursos de forma más eficiente y rápida, y a la expedición de un nuevo Código Penitenciario que evitó la encarcelación de un número importante de personas, el hacinamiento continúa siendo crítico.

El anuncio de la entrada al servicio de nuevas cárceles no se ha cumplido. De los 26.000 cupos nuevos fijados como meta en el sistema SINERGIA del DNP hasta el momento no se construido ninguno. Ni siquiera se logró redactar el Plan Maestro de Reposición, Rehabilitación y Mantenimiento de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria y los cupos dados al servicio en establecimientos ya existentes no cumplen con las metas planteadas para el cuatrienio, de tal forma que la habitabilidad carcelaria sigue en crisis y el Estado se encuentra expuesto a recibir numerosas demandas por las deficiencias en la prestación de este servicio. A pesar de lo anterior, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo plantea sólo la construcción de cárceles nuevas, sin hacer referencia a la renovación de la infraestructura existente ni la promulgación de una política criminal de fondo, que no sólo se concentre en la alternatividad penal. ■