

**POLÍTICA PENITENCIARIA, CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DE LA  
PENA Y LOS DERECHOS HUMANOS: EL CASO DE LA ESTRUCTURA  
TRES DELCOMEB**

**LEONEL RÍOS SOTO**

**Código 2168558**

**Trabajo de grado para optar el título:**

**MAGÍSTER EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO**

**TUTOR: ALFREDO ROSERO VERA**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**

**FACULTAD DE SOCIOLOGÍA**

**MAESTRÍA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO**

**BOGOTÁ, D. C., COLOMBIA**

**2016**

## CONTENIDO

<b>CONTENIDO</b> .....	ii
<b>RESUMEN</b> .....	vi
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	11
<b>2. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	16
2.1 LA PENA .....	16
2.2 FINES DE LA PENA .....	16
2.3 PRISIONES Y SISTEMAS CARCELARIOS .....	19
2.4 DIGNIDAD HUMANA DE LAS PPL .....	20
2.5 POLÍTICA PÚBLICA .....	21
2.6 PLANEACIÓN .....	24
<b>3. OBJETIVOS</b> .....	26
3.1.1 Objetivo general .....	26
3.1.2 Objetivos específicos .....	26
<b>4. POLÍTICA PENITENCIARIA Y LA ESTRUCTURA TRES DELCOMEB</b> .....	27
4.1 EL SISTEMA PENITENCIARIO .....	27
4.2 LA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIARIA .....	37
4.3 POLÍTICA PENITENCIARIA Y POLÍTICA CRIMINAL .....	47
4.4 ALINEACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA .....	52
4.5 LA ESTRUCTURA TRES DECOMEB .....	59
4.6 DINÁMICA DE LA ESTRUCTURA TRES DE COMEB .....	64
4.6.1 Fines de la pena .....	66
4.6.2 Derechos Humanos .....	67
<b>5. METODOLOGÍA</b> .....	70
5.1 OBSERVACIÓN .....	72
5.2 FUENTES DOCUMENTALES .....	74
5.3 ANÁLISIS DE PLANES ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES .....	76

5.4 ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA.....	79
6. CONCLUSIONES .....	84
7. RECOMENDACIONES.....	89
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	91
ANEXOS.....	97

## GRÁFICOS

Grafico 1. Diagnóstico y proyección de cupos y situación jurídica de la población privada de la libertad, 1993-2019. Fuente: CONPES 3828, p. 21.....	12
Grafico 2. Tasa de hacinamiento en los establecimientos de reclusión. Fuente: CONPES 3412. ....	42
Grafico 3. Tasa hacinamiento en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Fuente: CONPES 3575. ....	43
Grafico 4. Población reclusa y capacidad en los establecimientos de reclusión del orden nacional enero 2006- diciembre 2015. Fuente: CONPES (3828).....	46
Grafico 5. Normas que afectan el comportamiento creciente de la población reclusa intramural. ....	49
Grafico 6. Normas que afectan el comportamiento creciente de la población reclusa intramural. 2007-2014 Fuente: INPEC Grupo Estadístico Estudio Datos Históricos (2014). ....	49
Grafico 7. Población reclusa y capacidad ERON. Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios (2014).....	50
Grafico 8. Población reclusa y Hacinamiento COMEB. Fuente: INPEC Direcciones Regionales CEDIP (2016).....	64

## FIGURAS

Figura 1. Diseño Metodológico. Fuente: elaboración propia.....	70
Figura 2. Ministerio de justicia y del derecho plan estratégico 2011-2014 objetivo 3. Fuente: Plan estratégico MIJ (2010-2014). ....	55

Figura 3. Panorámica ERON tercera generación, estructura tres COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).....	61
Figura 4. Panorámica ERON primera generación, estructura 1 COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).....	62
Figura 5. Panorámica ERON segunda generación, estructura 2, pabellón alta seguridad COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).....	62
Figura 6. Panorámica ERON segunda generación, estructura 2, pabellón funcionarios públicos COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).....	63
Figura 7. Panorámica ERON segunda generación, estructura 2, pabellón justicia y paz COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).....	63
Figura 8. Panorámica ERON tercera generación, estructura tres COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).....	63

## TABLAS

Tabla 1. <i>Corpus documental estudiado</i> .....	75
Tabla 2. <i>Corpus CONPES estudiado</i> .....	77
Tabla 3. <i>Corpus Planes Nacionales de Desarrollo estudiado</i> .....	77
Tabla 4. <i>Corpus Planes sectoriales estudiado</i> .....	78
Tabla 5. <i>Corpus Planes INPEC estudiado</i> .....	78
Tabla 6. <i>Ficha técnica entrevista</i> .....	81
Tabla 7. <i>Cuadro resumen de las temáticas en la entrevista</i> .....	81
Tabla 8. <i>Consolidado resultados encuesta</i> .....	82
Tabla 9. <i>Establecimientos segunda estrategia (CD)</i> .....	44
Tabla 10 <i>Cronología alineación estratégica</i> .....	58
Tabla 11 <i>Tipos de establecimientos de reclusión</i> .....	59

## ANEXOS

<b>Anexo 1. Proceso de observación en COMEB desde marzo hasta mayo 2015. ....</b>	<b>97</b>
<b>Anexo 2 . Síntesis acontecimientos históricos relevantes.....</b>	<b>99</b>
<b>Anexo 3. Análisis fuentes documentales.....</b>	<b>102</b>
<b>Anexo 4. Síntesis de los documentos CONPES.....</b>	<b>105</b>
<b>Anexo 5. Síntesis Planes Nacionales de Desarrollo en relación a la política penitenciaria y carcelaria. ....</b>	<b>110</b>
<b>Anexo 6. Formato entrevista semiestructurada.....</b>	<b>112</b>

## SIGLAS

AAD	Plan de ampliación, adecuación y dotación de establecimientos de reclusión.
CDM	Plan de Construcción, dotación y mantenimiento de establecimientos de reclusión.
CICR	Comité Internacional Cruz Roja.
COMEB	Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
ECI	Estado de cosas inconstitucional.
ERON	Establecimiento de reclusión del orden nacional.
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho.

## RESUMEN

Este trabajo de grado presenta una aproximación a la política pública penitenciaria, el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad, a través del caso de la estructura tres del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB), conocido como La Picota. Partiendo de la revisión de los documentos CONPES expedidos en la materia, los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), los planes estratégicos del Sector de Justicia y del Derecho y del el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), y la relación de la política penitenciaria con la política criminal.

La aproximación permite concluir que las nuevas estructuras penitenciarias de tercera generación, como la estructura tres del COMEB, a diferencia de otros establecimientos de reclusión con denominación de primera generación, son prisiones de encierro total, donde el tratamiento penitenciario se ve reducido a generar un cambio de conducta, obligando a los internos a un buen comportamiento, han contribuido al cumplimiento de la pena y al acceso a un tratamiento penitenciario digno.

**Palabras claves:** Política penitenciaria, sistema penitenciario, política criminal, derechos humanos, fines de la pena, hacinamiento carcelario, población privada de la libertad.

## **ABSTRACT**

This degree work presents an approach to the prison public policy, compliance with the purposes of punishment and human rights of persons deprived of liberty, through the case of the structure three Prison Complex and Penitentiary Metropolitan de Bogotá (COMEB), known as La Picota. Based on the review of the CONPES documents issued in the matter, the National Development Plans (NDP), strategic plans Sector Justice and Law and the National Penitentiary and Prison Institute (INPEC), and the relationship of politics prison with criminal policy.

The approach allows us to conclude that the new penitentiaries third generation, as the structure three COMEB, unlike other prison establishments designation of first generation, are prisons lockdown, where the prison treatment is reduced to generate a change behavior, forcing inmates to good behavior, have contributed to the execution of the sentence and access to decent treatment of prisoners.

Keywords: Policy prison, prison system, criminal policy, human rights, end of sentence, prison overcrowding, population deprived of freedom.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo de grado presenta una aproximación a la política pública penitenciaria, el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad, a través del caso de la estructura tres<sup>1</sup> del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB), conocido como La Picota. Partiendo de la revisión de los documentos CONPES<sup>2</sup> expedidos desde 1995 hasta el 2015, los últimos Planes Nacionales de Desarrollo (PND), los planes estratégicos del Sector Justicia y del Derecho y del el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), y la relación de la política penitenciaria con la política criminal, y complementando con otros instrumentos de investigación cualitativa reseñados más adelante.

Se trata entonces, de indagar y comprender, en el marco de la política penitenciaria, si los nuevos establecimientos de reclusión de tercera generación<sup>3</sup>, como la estructura tres del COMEB, cuentan con las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad; toda vez que, si bien la política penitenciaria históricamente ha tenido un enfoque predominante hacia la ampliación de la oferta de cupos de reclusión en los establecimientos del sistema penitenciario y carcelario, por medio de la construcción, mejoramiento y adaptación de los centros de reclusión, la solución a los problemas y propósitos de la política

---

<sup>1</sup>Una breve descripción de la estructura tres del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB) se presenta en la sección 5.5 de este trabajo de grado.

<sup>2</sup>Consejo Nacional de Política Económica y Social.

<sup>3</sup>La tipología de los establecimientos de reclusión sucintamente se presenta en la sección 5.5 de este trabajo de grado.



pública penitenciaria no se logran sólo con el aumento de la oferta carcelaria, sino, asegurando el efectivo cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos en condiciones de dignidad.

El carácter del trabajo de grado es descriptivo y analítico, con un enfoque cualitativo que permitió emplear diferentes instrumentos para la recolección de información, la sistematización de los datos y su análisis, como: la observación, el análisis de fuentes documentales, la entrevista semiestructurada y el contraste de literatura especializada con la realidad analizada.

La aproximación permite concluir que las nuevas estructuras penitenciarias de tercera generación, como la estructura tres del COMEB, a diferencia de otros establecimientos de reclusión (tipo primera generación), a pesar de que son prisiones de encierro total, donde el tratamiento penitenciario se ve reducido a generar un cambio de conducta, obligando a los internos a un buen comportamiento, han contribuido al cumplimiento de la pena y al acceso a un tratamiento penitenciario digno.

La importancia del tema radica en que la garantía para el efectivo cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos en condiciones de dignidad para la población privada de la libertad en los establecimientos penitenciarios, a pesar de los esfuerzos del Estado, es una cuestión de vieja data, vigente y pendiente en la agenda pública, al punto que en la materia la Corte Constitucional ha declarado en dos oportunidades el estado de cosas inconstitucional, en 1998 mediante la Sentencia T-153 y en el 2013 por medio de la Sentencia T-388.

Además, de ser un tema relevante en la agenda pública, es un tema socialmente sensible, tanto a nivel individual como familiar y colectivo, con el cual estoy familiarizado por mi vinculación laboral con Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Temáticamente, este trabajo de grado se relaciona con diferentes campos de estudio de la Maestría en Planeación para el Desarrollo, principalmente con las dimensiones de política pública y desarrollo. La primera porque aborda una política pública específica, la penitenciaria, y la segunda por su relación con las condiciones de dignidad de la población privada de la libertad, como expresión del desarrollo humano integral.

El trabajo de grado se presenta en siete partes. En primer lugar, se expone el planteamiento del problema, seguido del marco conceptual, los objetivos y la metodología. Posteriormente se describe y analiza la política penitenciaria, se presentan las conclusiones y recomendaciones. Y finalmente, se relaciona la bibliografía y los anexos.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Gran parte de los instrumentos de política, gestión y planeación en materia penitenciaria, plasman una perdurable y problemática realidad del sistema penitenciario colombiano. Tal como lo exponen diferentes documentos CONPES (2797 de 1995, 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006, 3575 de 2009 y 3828 de 2015), comprende el hacinamiento, la violación de derechos humanos y la ausencia de un tratamiento penitenciario digno.

Frente a esta problemática, parte de las soluciones estatales se han concentrado, casi exclusivamente, en la ampliación de la oferta de cupos. Para lo cual, 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). Duplicando de esta manera la capacidad del Estado para atender a la población privada de la libertad, por medio de 136 ERON con una población de más de 118.000 reclusos, pero con una capacidad inferior a los 78.000 cupos y una elevada tasa de hacinamiento<sup>4</sup>que actualmente supera el 52% e históricamente ha estado por encima de la capacidad de los establecimientos de reclusión, (CONPES 3828 de 2015).

Se suma el hecho que muchos de los centros de reclusión no cuentan con la infraestructura básica para garantizar el efectivo cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos en condiciones de dignidad. (CONPES 3828 de 2015). Problemática que no ha sido ajena y que, por la gravedad de la misma,

---

<sup>4</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”. (CONPES 3828 de 2015)

llevó a la Corte Constitucional a declarar en dos oportunidades el estado de cosas inconstitucional, en 1998 mediante la Sentencia T-153 y en el 2013 por medio de la Sentencia T-388.

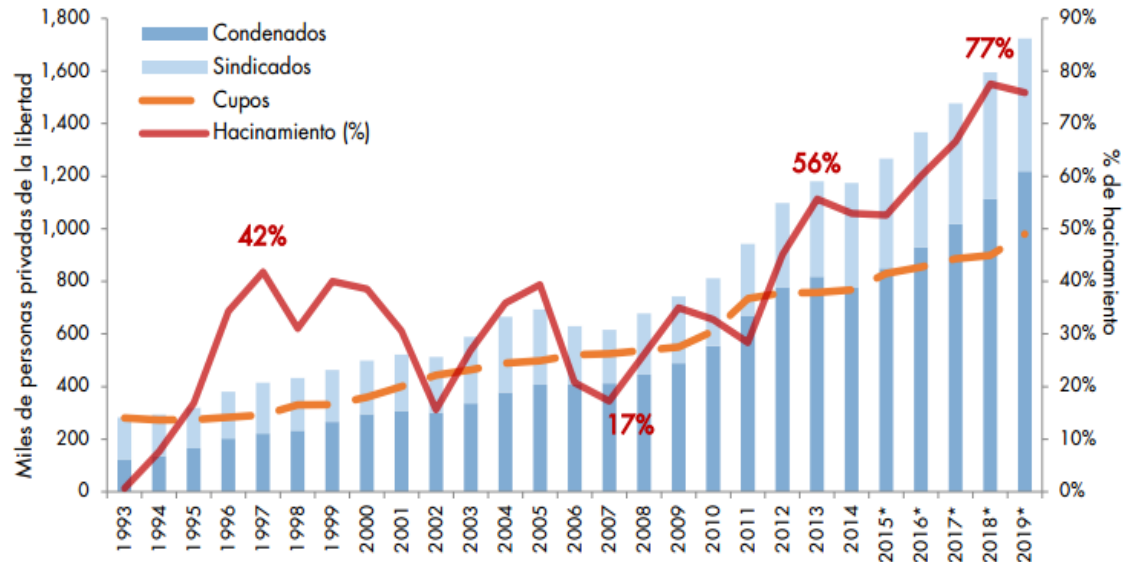


Gráfico 1. Diagnóstico y proyección de cupos y situación jurídica de la población privada de la libertad, 1993-2019. Fuente: CONPES 3828, p. 21.

Si bien esta problemática no es nueva, y pese a los esfuerzos del Estado por satisfacer la demanda de cupos en las prisiones, creando nuevos centros de reclusión o el mejoramiento y adecuación de los existentes, la realidad del sistema penitenciario y carcelario va en contra de las proyecciones de los cupos y la situación jurídica de los privados de la libertad, esto de acuerdo a los documentos: CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009<sup>5</sup>, pues estos han sido insuficientes, tal como lo evidencia el documento CONPES 3828 de 2015: históricamente la tasa de hacinamiento ha estado por encima de la

<sup>5</sup>De hecho, el CONPES 3575 de 2009, en su momento planteó que, finalizada la estrategia y partiendo de la proyección histórica del crecimiento de la población reclusa, “el porcentaje de hacinamiento se reduciría de un 34,1% de diciembre 2005 a 0,0% a diciembre de 2010, mejorando significativamente las condiciones de vida de la población reclusa, solucionando el hacinamiento existente y permitiendo además atender la demanda futura de mediano plazo”. (CONPES 3575, 2009, p.17).

oferta de cupos y se estima que esta tendencia continuará y se acentuará en los próximos tres años (gráfico 1).

Sobre las medidas implementadas por el Gobierno nacional y los propósitos de la política pública penitenciaria, la Corte Constitucional ha ratificado que la política criminal y penitenciaria debe garantizar como mínimo unas condiciones de subsistencia digna y humana a todos los reclusos (Sentencia T -762, 2015, p.111), tales como:

- Establecer horarios de alimentación y ducha ajustados a los del común de la sociedad y disponibilidad de agua potable para los internos en la cantidad y frecuencia por ellos requerida.
- Otorgar alimentos en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición.
- Estructura un sistema sanitario, tuberías de desagüe, baños y duchas en condiciones adecuadas de calidad y cantidad para atender al número de personas reclusas en cada establecimiento; igualmente, mensualmente se deberá entregar a los reclusos una dotación con implementos de aseo.
- Brindar servicio médico disponible de manera continua y con medicinas, equipos y personal idóneos para atender los requerimientos de la población carcelaria.
- Prestar servicios de aseo e higiene de las instalaciones ampliados y fortalecidos para evitar enfermedades, contagios e infecciones.
- Dotara cada persona, especialmente a quienes no tienen celda, de elementos para su descanso, como colchón, cobija, sábana y almohada, permitiendo un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito.

- Fomentar la creación de espacios de trabajo y estudio, así como de actividades lúdicas y recreativas para las personas reclusas en los establecimientos de reclusión.

En este orden de cosas, este trabajo de grado se aproxima a la política pública penitenciaria, el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad, a través del caso de la estructura tres del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB).

Se trata entonces, de indagar y comprender si los nuevos establecimientos de reclusión, llamados de tercera generación, como la estructura tres del COMEB, en el marco de la política pública penitenciaria, cuentan con las condiciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad.

Partiendo del hecho que, la política pública penitenciaria, históricamente, ha tenido un enfoque predominante hacia la ampliación de la oferta de cupos de reclusión en los establecimientos del sistema penitenciario y carcelario, por medio de la construcción, mejoramiento y adaptación de los centros de reclusión. Se cuestiona que el aumento de la oferta de cupos carcelarios, en sí mismo permita cumplir el propósito de la política pública penitenciaria, sino más bien a través de condiciones de dignidad, según 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, celebrado en Ginebra en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C del 31 de julio 1957 y 2076 del 13 de mayo de 1977.

A manera de hipótesis y para el caso la estructura tres del COMEB, se parte del planteamiento que, a diferencia de otros establecimientos de reclusión, como los de primera generación, si bien la infraestructura se construyó con un enfoque foráneo (modelo americano de prisión y encierro total, donde el tratamiento penitenciario se ve reducido a generar un cambio de conducta, obligando a los internos a un buen comportamiento, y no modelan el hacinamiento) permiten mantener la seguridad tanto para la guardia como para los internos, y en buena medida garantizan el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad.

## **2. MARCO CONCEPTUAL**

Realizar una aproximación a la política pública penitenciaria, el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad, a través del caso de la estructura tres del COMEB, requiere un conjunto de conceptos básicos, los cuales brevemente se presentan en esta sección.

### **2.1 LA PENA**

En Colombia, la pena no sólo va dirigida a la reparación del daño causado por el delincuente, sino también a la prevención de su ocurrencia, y la protección del condenado, que por ende generará la protección a la sociedad y a la resocialización de este último para que pueda volver a pertenecer a la sociedad. (María, 2003, p.38)

En la práctica las penas privativas de la libertad deben cumplir con la finalidad esencial que establece la Convención Interamericana de Derechos Humanos: la reforma y la readaptación social de los condenados. (CIDH, 2011, p.2)

### **2.2 FINES DE LA PENA**



Adoptando un criterio moderno y acorde con los desarrollos teóricos contemporáneos, el legislador colombiano al sancionar la ley 599 del 2000 determinó que la pena tiene fines de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado, pero además aclaró que la prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión. (ley 599, 2000, art. 4)

Sobre la finalidad de la pena, la Corte Constitucional de Colombia, mediante la sentencia C-806 de 2002, señaló que tiene en nuestro sistema jurídico un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de derecho internacional adoptadas. También la Corte ha considerado que:

Sólo son compatibles con los derechos humanos penas que tiendan a la resocialización del condenado, esto es a su incorporación a la sociedad como un sujeto que la engrandece, con lo cual además se contribuye a la prevención general y la seguridad de la coexistencia, todo lo cual excluye la posibilidad de imponer la pena capital. (Sentencia C-806, 2002, p.90)

Desde una mirada penal filosófica, la finalidad de la pena, según Perdomo (2010 p.01), se ha planteado desde dos paradigmas: (a) el de sancionar porque se cometió un delito y el (b) penar para que no se cometa un nuevo delito.

Desde estos paradigmas se han estructurado las teorías de la justicia. Entre las primeras se destaca la llamada teoría de la retribución, también conocida como teoría de la justicia, perspectiva desde la cual se entiende que el delito personifica la ejecución de un mal que debe ser compensado con la realización de la justicia que se produce con la imposición de una pena. Dos grandes filósofos desarrollaron lo que se ha dado en llamar retribucionismo ético kantiano, en el que la pena es un imperativo para la realización de la justicia, y el retribucionismo dialéctico hegeliano, en el que la pena constituye la negación del delito: se trata de injusto y justicia. (Perdomo, 2010, p. 02)

La prevención general, en el conglomerado social, busca que la imposición de una pena se convierta en medio de comunicación o advertencia para que los miembros de la sociedad eviten la comisión de delitos. La tendencia preventiva negativa hace de la pena un mecanismo de coacción psicológica o intimidatorio. Y la prevención positiva, o integradora, se construye a partir de relaciones de confianza y fidelidad al derecho que conducen a la aceptación de las consecuencias cuando se comete un delito (Perdomo, 2010, p. 2).

Si bien modernamente se ha pretendido mayoritariamente dar respuesta a los fines de la pena desde una perspectiva preventiva general, no se puede perder de vista que la pena, por contener un reproche personal al autor del delito, no puede justificarse frente a éste sólo con su necesidad preventiva, sino que también tiene que poder ser entendida por él como merecida lo que sucede cuando es justa, esto es, cuando se vincula a la

culpabilidad del autor y se limita por el grado de la misma... Dicho en forma simple: la pena debe permanecer bajo la medida de la culpabilidad incluso aunque tenga sentido desde un punto de vista preventivo (Perdomo, 2010, p. 2).

### 2.3 PRISIONES Y SISTEMAS CARCELARIOS

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 citado por CONPES 3828, 2015, p.35)

En Colombia, con la reiteración legislativa de modificación del sistema penal en función de endurecer las penas, la creación de nuevos delitos, ha ocasionado una excesiva represión del delito y no a modo preventivo. “Es decir, más cárceles y más detenidos no van a reducir por sí solas los crímenes de mayor impacto y su violencia ni en Colombia ni en ningún país” (CONPES 3828, 2015, p.36). Esto mismo concluyen Blumstein y Beck (2008) en su estudio, al comprobar que la tasa de admisión en las prisiones aumenta con el delito, dando a entender, que las medias de represión penal en vez de disminuir el hacinamiento, tienen el efecto contrario debilitando la capacidad de resocialización.

Lo anterior, conduce a precisar el papel de la prisión en el siglo XX y de cómo esta se impuso paulatinamente, como la forma punitiva por excelencia utilizada por el Estado para castigar a los delincuentes. (Márquez, 2012, p. 101)

## 2.4 DIGNIDAD HUMANA DE LAS PPL<sup>6</sup>

El respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, son derechos humanos inderogables, comprenden los derechos a la vida y a la integridad personal de los reclusos.

En Colombia, la jurisprudencia constitucional clasifica los derechos fundamentales de los internos en tres grupos: (i) aquellos derechos suspendidos como consecuencia lógica y directa de la pena impuesta, que se justifica constitucional y legalmente por los fines de la sanción penal. Entre estos se encuentran los derechos como de libre locomoción, y los políticos como el derecho al voto. (ii) Los derechos intocables conformados por los derechos fundamentales de la persona privada de la libertad que se encuentran intactos, pues aquellos derivan directamente de la dignidad del ser humano, son ejemplo de éstos: los derechos a la vida y el derecho al debido proceso, y por último, (iii) se encuentran los derechos restringidos o limitados por la especial sujeción del interno al Estado y tienen sentido porque con ello se pretende contribuir al proceso de resocialización del condenado y garantizar la disciplina, seguridad y salubridad en las cárceles.

---

<sup>6</sup>Personas privadas de la libertad (PPL).

Encontramos limitados los derechos a la intimidad personal y familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión, al trabajo y a la educación. Respecto de los derechos fundamentales de los reclusos que admiten restricción, es importante tener en cuenta que su limitación es constitucionalmente válida en la medida en que se ajuste a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. (Sentencia T-815, 2013, p.8)

La Corte Constitucional de Colombia, ha señalado que para el Estado nace el deber de respetar la dignidad humana de las personas privadas de la libertad, ya que constituye el pilar central de la relación entre el Estado y la persona, y es, además, una norma fundamental de aplicación universal, reconocida expresamente por los tratados y convenios de derechos humanos prevalentes en el orden interno. (Sentencia T-588A, 2014, p.15)

## **2.5 POLÍTICA PÚBLICA**

En la literatura especializada se pueden encontrar diferentes definiciones de política pública, de las cuales se infiere que el concepto es polisémico porque refleja la convergencia histórica de varias nociones (la política, lo público, lo político, lo social, el Estado), convergencia que es compleja y cambiante en el tiempo (Rosero, 2008).

Para Muller (2002), la política pública es ante todo “...un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo

los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global". (Muller, 2002)

Por su parte Roth (2006) define una política pública como: "un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de los actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática". (Roth, 2006 p. 66)

Siguiendo a Roth (2006), "estas definiciones [destacan] que el Estado no dispone del monopolio sobre las acciones públicas porque otros actores (privados, asociativos) bajo diferentes modalidades de relación con el Estado (por contrato, por delegación, por autorización, etc.) participan de esta labor. La implementación de una política pública es muy relativa dependiendo su importancia para el Estado, en la cual influyen diferentes factores, variables que actúan dependiendo su interés a modelar una solución que según Revuelta (2007, p. 4). "(...) pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales". (Roth, 2006 p. 66)

Ahora bien, desde el clásico enfoque del ciclo de política (*policy cycle*), una vez se ha formulado una política pública, ésta se debe implementar, fase que, a decir de Mény y Thoenig (1992), se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos.

Van Meter y Van Horn (1975) sostienen que los estudios de implementación habían sido un área desatendida de análisis porque los especialistas se habían enfocado básicamente en el proceso de toma de decisiones. Se creía que una vez tomada la decisión, ésta sería implementada logrando un resultado similar a aquel que inicialmente se intentaba. No obstante, la evidencia creciente de un gran número de casos de estudio muestra la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales. (Revuelta, 2007, p. 4)

Como denotan algunos autores detrás de una política o programa hay una decisión política, en el caso de la política penitenciaria una presión por una solución al hacinamiento, una problemática social que no es influyente para el Estado políticamente, puesto que no incide en la aceptación política por parte de la opinión pública. En este sentido, Bardach (1978) nuevamente sostiene que las relaciones políticas e institucionales en un proceso de implementación, incluso en el más pequeño, son simplemente demasiado numerosas y diversas para admitir proposiciones generalizadas sobre ellas. La naturaleza fragmentaria y disyuntiva del mundo real hace inalcanzable, y de hecho irreal, una teoría general del proceso de implementación. (Revuelta, 2007, p. 17)

Además, como lo expresa Chase (1979), no solamente la intervención política institucional afecta la implementación de una política: y se recomienda que los responsables de la implementación tomen en consideración, los remedios que podrían ser apropiados para enfrentar los problemas de la implementación, incluyen: diseñar los programas de tal forma que se reduzca la participación de otros actores (por ejemplo, mediante los contratos con terceros o la participación

de empresas públicas), establecer una sólida relación con el funcionario de más alto nivel y lograr su apoyo y comportarse como si la obtención de ayuda por parte de los actores clave fuese sumamente difícil, se discuten explícitamente diversas tácticas (Aguilar, 1993, p. 434).

Como lo afirma Roth (2002), “las políticas públicas están diseñadas, decididas e implementadas por hombres y mujeres que, a su vez, son afectados positiva o negativamente por ellas. Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública o administración, parlamento, ejecutivo, gremios, etc., tienen características sociales y políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político-administrativo. De manera que la pretendida o anhelada neutralidad de una administración que actúa según criterios técnico, impersonales de competencia y legalidad es más que todo el ideal de una concepción política moderna y racionalista”. (Roth, 2002, p. 108)

## 2.6 PLANEACIÓN

Por planeación se entiende, incluso para el ámbito penitenciario y carcelario, (citado por Saavedra, 2001, p. 31): “un proceso dirigido a orientar el cambio social y a generar una secuencia de eventos futuros socialmente deseables al tomar acciones en el presente” (Sagasti, 1988). “Además la planificación puede ser concebida como una modalidad de orden superior de la acción racional respecto a fines: tiende a la instauración, mejoría o ampliación de los sistemas de acción racional mismos” (Habermas, 1968) y según (Galilea, 1988) entendamos cabalmente a los procesos de planificación como procesos políticos que intentan



asignar coherencia, racionalidad y conducción a la gestión gubernamental que corresponda. En este sentido planificar y gobernar deben entenderse como tareas simultaneas armónicas y donde una depende mucho de la otra. Podríamos afirmar que planificar es gobernar. (Saavedra, 2001)

Partiendo de este primer punto, la planeación es un proceso dependiente de factores sociales, económicos y políticos, por lo cual “bajo esta visión permite determinar la magnitud y fuerte conexión, que el sistema penitenciario tiene especialmente con los factores sociales y fundamentalmente con los factores políticos, considerando que la población afectada por la multiplicidad de factores interrelacionados a las causas y consecuencias de la transgresión a leyes penales y sociales es un gran número. (Cucchi, 2007, p. 04).

Por lo tanto, podar al Estado mediante las privatizaciones es más visible, pero no más esencial que dotarlo de la capacidad necesaria para que las nuevas funciones y en primer lugar para la función reguladora. En el nuevo modelo de desarrollo el Estado ha de ser, no solo, pero si destacadamente un proveedor y garantizador de regulaciones. (Prats, 1998)

Este nuevo concepto de Estado requiere oficinas de planificación en los más altos niveles de las administraciones públicas que desarrollen sus capacidades para el análisis de las grandes tendencias económicas, sociales y políticas, en el ámbito nacional e internacional, que afectan las políticas de desarrollo de manera cada vez más significativa. Igualmente es necesario que recuperen la reflexión sobre el futuro, citado por el pensamiento de largo plazo debe volver a ser un objetivo importante del Estado contemporáneo. (Leiva, 2012, p. 44)

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1.1 Objetivo general**

Realizar una aproximación a la política pública penitenciaria, el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad a través de la descripción y análisis del caso de la estructura tres del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB).

#### **3.1.2 Objetivos específicos**

- Describir la trayectoria de la política pública penitenciaria durante el periodo 1995 - 2015.
- Presentar los principales elementos del sistema penitenciario colombiano y de la estructura tres del COMEB.
- Describir y analizar en la estructura tres del COMEB el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos en el marco de la política penitenciaria.

#### **4. POLÍTICA PENITENCIARIA Y LA ESTRUCTURA TRES DELCOMEB**

En esta sección del trabajo de grado se presenta la descripción y análisis de la aproximación a la política pública penitenciaria, el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad a través de la descripción y análisis del caso de la estructura tres del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB).

##### **4.1 EL SISTEMA PENITENCIARIO**

En Colombia la política penitenciaria es un instrumento del Sistema Penitenciario, el cual tiene su origen con la expedición del primer Código penitenciario, en el que por primera vez se exponen los principios rectores de la llamada ciencia penal y se introduce la pena privativa de la libertad como pena sancionatoria, motivando así la creación de los primeros establecimientos de reclusión del país, hoy llamados establecimientos de reclusión de primera generación, administrados por la Dirección General de Prisiones, que en su momento se fusiona con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, dando origen al hoy llamado Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), mediante el decreto 2160 de 1992, que, desde su creación heredó los problemas institucionales y de gestión que, ya en su momento, afrontó la Dirección General de Prisiones, limitada entonces a operar según la normatividad del momento, sin proyección alguna, sin procesos de planeación rigurosos.

Así las cosas, en la actualidad el sistema penitenciario es administrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), el cual, metafóricamente, se puede decir es como un vehículo en condiciones precarias que, en cualquier momento, entra en crisis mecánica y se repara con la probabilidad que nuevamente recaiga en crisis. Este semblante metafórico del sistema penitenciario colombiano es el que se ha querido transformar con la formulación de una política penitenciaria, cambiando una serie de factores que han sobrepasado su límite estándar como problema y procurando solucionar situaciones problemáticas de vieja data, tales como:

- El hacinamiento<sup>7</sup>, históricamente esta situación ha superado la oferta de cupos y la capacidad los establecimientos penitenciarios. Al finalizar el 2015 la tasa de hacinamiento fue del 54,51% (SINERGIA, 2015, Sector Justicia), y de continuar el escenario actual, se estima que la brecha seguirá aumentando, llegando al 77% en el 2019. (CONPES 3828, p. 21)
- A diciembre del 2015 el INPEC finaliza con una “población de 120.444 personas privadas de la libertad, con una oferta de 57.314 cupos laborales en Tratamiento penitenciario” (Tablero estadístico, INPEC, 2015): Son los programas diagnosticados y ofertados para la población reclusa como programas de educación, laboral y psicosocial en función al cumplimiento de los fines de la pena.
- La sentencia T-762 del 2015 enuncia violación de derechos humanos en la población privada de la libertad en Colombia: promoción y prevención por

---

<sup>7</sup> Entiéndase por hacinamiento cuando la población carcelaria con medida de aseguramiento sobrepasa los cupos demandados por los establecimientos de reclusión.

los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, normas mínimas de tratamiento de los reclusos, avoca condiciones dignas de habitabilidad, alimentación, deporte cultura y asistencia jurídica, diagnosticando las principales complicaciones que presentan los establecimientos de reclusión, tales como:

- Problemáticas estructurales en la desarticulación de la política criminal.
- Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos humanos.
- Reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas.
- Falta de articulación de las entidades territoriales y el Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Las condiciones de salud e higiene en la mayoría de los establecimientos de reclusión, constituyentes de tratos crueles e inhumanos propiciados por el Estado.

Ahora bien, dado que el INPEC es el último eslabón en la cadena de justicia, en el contexto de este trabajo de grado, se hace necesario examinar el proceso del sistema penitenciario y carcelario en Colombia, del cual se desprende la política criminal y social, y las dinámicas de gobernabilidad, hacinamiento y presupuesto en los establecimientos penitenciarios.

Al respecto, Carlos Iván Abaunza Forero (2011)<sup>8</sup> analiza la situación de los últimos quince años del sistema penitenciario y carcelario colombiano, en el

---

<sup>8</sup>Abaunza, C. (2011). "Desarrollo del sistema penitenciario carcelario colombiano entre 1995 y 2010 en el marco de las políticas de Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional". Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y el Instituto Rosarista de Acción Social-SERES-

marco de las políticas de Estado (criminal, penitenciaria, social y fiscal), a partir de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, con el fin de brindar aportes y recomendaciones concordantes, pertinentes y eficientes a la realidad del país. Emite concepto juzgado que no hay una relación existencial entre la política social y criminal, donde el Estado colombiano ha direccionado la política social al mínimo vital es decir a mantener sujetos con vida, sin importar sus condiciones ni sus posibilidades reales de desarrollo.

La política social del sistema en cuestión se ha mantenido en esta vía, es decir, dentro de la lógica asistencial, brindando precisamente elementos que si bien garantizan el mínimo vital, no garantizan la calidad de vida, la inclusión real, la participación y toma de decisiones, ni la posibilidad de gozar de espacios sanos y seguros, condiciones todas que en su ausencia abonan el campo para la aparición de formas alternativas de participación y supervivencia, a través de la violencia y las actividades ilegales.

Según el autor, los cuatro planes nacionales de desarrollo implementados en los periodos 1998 al 2010, en lo referente a política penitenciaria, criminal y social, correspondiente a los periodos de gobierno de los ex presidentes Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez, reconocen que la prevención del delito es el eje central de la política criminal, por lo tanto, la prevención debe optar por la disminución de la impunidad y del atraso judicial, y por la disuasión de conductas punibles.

En estos periodos prevaleció la congestión y la mora judicial, la no diferenciación entre sindicados y condenados, la atención de derechos

fundamentales y el acceso a la justicia, representando para los centros penitenciarios un riesgo a la seguridad pública e integridad de los reclusos, funcionarios y visitantes, ya que el Estado no ejerce su autoridad de manera adecuada y el sistema judicial criminal era muy débil para afrontar esta situación.

Entre los planes estudiados por este autor destaca el PND 2006-2010, Hacia un estado comunitario, por cuanto propone un cambio en la “cultura carcelaria”, que implica el replanteamiento integral y del marco normativo de las políticas, con el fin de hacerlas coherentes, también propone reformas normativas que contemplen una mayor severidad en las sanciones de los delitos de mayor impacto social. Para este gobierno, la privación de la libertad representaba un “gran potencial resocializador” que debe aprovecharse a través de la atención, la intervención y la preparación para la vida en sociedad.

Ahora bien, una mirada transversal del sistema penitenciario y carcelario en los diferentes planes nacionales de desarrollo permite observar que éste mantiene las siguientes características:

Deprime cotidianidad de la población reclusa, restricciones en la prestación de los servicios básicos, mínimos programas en atención integral de internos y condiciones que vulneran la dignidad tanto del personal de reclusos como de quienes administran, vigilan y orientan los servicios penitenciarios y carcelarios. (Wilches y Álvarez, 2011, p. 154)

Situación que parece no haberse modificado significativamente en la actualidad porque en el sistema penitenciario y carcelario se observa hacinamiento carcelario, ocio improductivo, mezcla de sindicados y condenados, mezcla de internos con diferentes grados de peligrosidad, e inexistencia de programas estructurados de educación, salud, capacitación y formación.

Frente a lo cual, la responsabilidad del sistema no es únicamente del INPEC, sino que deben confluir instancias de celeridad en la justicia y alternitud penal (arresto domiciliario, multa, libertad vigilada y reparación a las víctimas), así como la coordinación interinstitucional que pueda facilitar el desarrollo de dichos servicios y funciones.

En este sentido, la insostenibilidad del sistema penitenciario se refuerza con el déficit financiero y la inoperatividad de las actividades de resocialización, con la constante violación de derechos humanos a la población reclusa como consecuencia del hacinamiento carcelario. (Instituto Rosarista de Acción Social, 2011, p.159)

Todos estos factores refuerzan la priorización de la represión, ante la prevención y la resocialización, y el interés por aumentar y hacer las penas más rígidas, lo que además contrasta con otras decisiones, como la formulación e implementación de la Ley de Justicia y Paz. (Wilches y Álvarez, 2011, p. 158)

Por último, el autor referencia que la política social en Colombia ha tenido un enfoque esencialmente asistencial, evidenciándose en los planes nacionales de desarrollo, que optan por la satisfacción de necesidades básicas, pero que no



profundizan en el ejercicio de derechos, el fortalecimiento de redes y la inclusión social real.

Por otra parte, Luis Rodríguez (1992), en su relatoría del capítulo segundo “Panorama de las alternativas a la prisión en América Latina”, hace un balance de las alternativas y de su estado actual en las diferentes regiones del Caribe y de Latinoamérica, manifestando que el derecho penal latinoamericano está enfermo de pena de prisión, pues el abuso de la privación de libertad ha llevado a un franco deterioro de todo el sistema penal. La selectividad del sistema se hace más notoria en las cárceles latinoamericanas, donde se acrecientan los fenómenos de prisionalización, estigmatización y etiquetamiento. Por ello todo el sistema penal está en crisis, con una inflación legislativa sin precedentes, con leyes más represivas que preventivas, con personal mal seleccionado e improvisado y con cultura de corrupción.

El autor afirma “el público estará cada vez más avergonzado de su aullido vindicativo, de su persistente demanda de castigar” (Rodríguez, 1992, p.73). Interpretando que antes de que podamos disminuir nuestros sufrimientos provenientes de los mal controlados ataques agresivos de nuestros ciudadanos, debemos renunciar a la filosofía del castigo, a la obsoleta vengativa actitud penal. En lugar de esta debemos adoptar una actitud social más comprensiva, más constructiva-terapéutica en algunos casos y en otros restrictiva, pero preventiva en su impacto social total.

Por otro lado, el Manual de instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal (2010) describe que la prisión puede considerarse como la última fase del

proceso de justicia penal, que comienza con la comisión del delito, prosigue con la instrucción del caso, el arresto de los sospechosos, su detención, el juicio y, por último, termina con la sentencia. Así la magnitud de la población carcelaria viene determinada por la forma en que el sistema de justicia penal enfrenta a los delincuentes, lo que a su vez repercute de manera significativa en la gestión de los centros penitenciarios.

El sistema de justicia penal se ve influenciado por las políticas gubernamentales y el clima político del momento, determinado en gran medida por los ciudadanos, que en los países democráticos eligen sus gobiernos. De ahí que las condiciones satisfactorias de las cárceles no dependen únicamente de las autoridades penitenciarias, pues lo que ocurra en éstas, está intrínsecamente relacionado con la gestión del sistema de justicia penal en su conjunto y con las presiones que reciba dicho sistema de parte de los políticos y los ciudadanos en general. Por esa razón, cualquier intento de reforma del sistema penitenciario debe formar parte de un programa amplio dirigido a hacer frente a los desafíos que plantea la totalidad del sistema de justicia penal.

El manual resalta el escenario en que los gobiernos adoptan un enfoque punitivo, sin tratar de eliminar los factores que dan lugar a conductas delictivas, y pues los centros penitenciarios acaban convirtiéndose en lugares que albergan a un número elevado de personas procedentes de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad, junto con un número muy inferior de delincuentes peligrosos. En los últimos años las tendencias condenatorias en numerosos países se han visto influenciadas de manera significativa por la presión ejercida desde la ciudadanía o los políticos para endurecer las políticas

penales, cuyos estudios realizados en algunos países demuestran que el aumento de la población carcelaria no responde a un incremento evidente de la delincuencia sino al incremento de las penas de prisión y de la duración de estas.

El manual recomienda asegurar una gestión humanitaria de los sistemas penitenciarios, que las políticas y las legislaciones nacionales respeten las diversas normas internacionales adoptadas para garantizar la protección de los derechos humanos de los reclusos y el tratamiento implementado esté dirigido a garantizar su reinserción social.

Otra postura es la esbozada por Natalia Mayorga (2015), en su trabajo de investigación afirma que, en la actualidad, Colombia se rige bajo la ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario que establece el respeto a la dignidad humana: artículo 5<sup>9</sup>, así mismo, el artículo 9 prescribe las funciones y la finalidad de la pena y de las medidas de seguridad.<sup>10</sup> Principios que, precisamente se están quebrantando y no se les da cumplimiento.

La autora describe que la mayor trascendencia en los establecimientos de reclusión “es la violación de derechos fundamentales, tales como el derecho a la salud, dignidad humana, al trabajo, a la intimidad, integridad personal, tratos crueles e inhumanos etc. Tales vulneraciones se manifiestan de distintas formas, que comienzan por la falta de un lugar amplio y digno para albergar los

---

<sup>9</sup>En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos universales reconocidos.

<sup>10</sup>La pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación.

detenidos” (Mayorga, 2015, p.28). Estableciendo que existe ausencia de políticas gubernamentales, que garanticen la correcta aplicación del sistema penitenciario y carcelario en Colombia, dentro del margen de un Estado social de derecho.

Esta perspectiva se observa en la sentencia T-762 del 2015 (Gloria Stella Ortiz Delgado, magistrada ponente), la cual recopila las causas y justificación de la declaración del estado de cosas inconstitucional proferido por las Sentencias T-153 de 1998 y T-388 del 2013, aclarando que:

El hacinamiento no es el único problema del sistema penitenciario y carcelario del país. Sin embargo, toda la inversión presupuestal se ha dirigido únicamente a la creación de nuevos cupos carcelarios. Esta estrategia es insuficiente, ya que se abandona la atención de otras problemáticas igual de importantes; deben atenderse otras problemáticas diferentes al hacinamiento para superar la violación masiva de los derechos de los presos en Colombia como, por ejemplo, la adecuación y puesta en práctica de programas de resocialización, la adecuada prestación de los servicios de salud, la adecuada prestación de los servicios de agua potable, la prevención de enfermedades al interior de los penales, la adecuación de espacios salubres e higiénicos donde los presos puedan alimentarse y satisfacer sus necesidades básicas con dignidad, la garantía de seguridad y vigilancia para los presos, entre otros.(Sentencia T-762, 2015, p. 83)

## 4.2 LA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIARIA

En 1995 con la expedición del documento CONPES 2797, sobre política penitenciaria, se da a conocer el panorama del sistema penitenciario en Colombia, en relación con el tratamiento penitenciario, derechos humanos, infraestructura, hacinamiento y planta de personal, y se realizaron precisiones, tales como:

“En el país no ha existido una política penitenciaria dirigida hacia la administración formal de la pena, el tratamiento resocializador, el manejo del hábitat y el control de la seguridad. El sistema penitenciario presentó diferentes criterios para atender los problemas que se presentaban, los cuales se solucionaron de manera coyuntural y las prioridades de inversión se determinaron sin una planeación de largo plazo”. (CONPES 2797, p.1)

Además, se contempló políticas y programas, a cargo del INPEC, con miras a desarrollar las bases del plan nacional de desarrollo 1994-1998, “El salto Social”, enfocado al fortalecimiento institucional, formación del recurso humano, seguridad carcelaria, resocialización carcelaria y penitenciaria y deshacinamiento. El documento formula las siguientes estrategias:

- Mejorar la organización de la programación-ejecución del Instituto para cumplir eficaz y eficientemente con el desarrollo de la política carcelaria.

- Conformar una red sistematizada de información que permita contar con el registro único de detenidos, racionalizar recursos y controlar la administración de los centros carcelarios.
- Mejorar los mecanismos de control y seguridad en establecimientos carcelarios, que conduzcan a la reducción de los índices de delincuencia.
- Desarrollar programas de capacitación y profesionalización del personal penitenciario, a través del fortalecimiento de la Escuela Penitenciaria Nacional.
- Implantar la política de anticorrupción señalada por el Gobierno nacional.
- Fortalecer la cobertura de los programas de tratamiento y desarrollo de los internos adoptando el sistema de régimen progresivo.
- Ampliar la cobertura asistencial y ocupacional hacia los internos.
- Impulsar un Plan de descongestión carcelaria a través de la redistribución de reclusos para racionalizar los cupos en las diferentes cárceles del país.
- Desarrollar la política penitenciaria y carcelaria de construcción, reposición, adecuación, recuperación y mejoramiento de la infraestructura de los centros carcelarios, de acuerdo con los parámetros internacionales que garanticen la seguridad, el hábitat y el tratamiento de los reclusos, en concordancia con las prioridades enunciadas en el diagnóstico.

En 1998, la Corte Constitucional de Colombia declara el estado inconstitucional de cosas (EIC) en las cárceles del país y en el sistema penitenciario (sentencia T-153 de 1998), respecto al respeto, promoción y protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, la constante violación de los derechos humanos a los internos, la corrupción y el desgobierno, y estableciendo un plazo al gobierno para dar salida a esta situación, justificado en que:

- Los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad eran violados de manera masiva y generalizada.
- Las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad habían sido incumplidas de forma prolongada.
- El sistema penitenciario y carcelario había institucionalizado prácticas inconstitucionales.
- Las autoridades encargadas no habían adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias y eficaces para evitar la vulneración de derechos.

En el 2000, por medio del documento CONPES 3086 el Gobierno nacional evidenció la agudización de la crisis penitenciaria y carcelaria como producto de "...la obsolescencia y antigüedad de la infraestructura carcelaria, las deficiencias en la gestión y administración del sistema, los casos de corrupción en la guardia penitenciaria, la insuficiencia del presupuesto tanto de funcionamiento como de inversión, el acelerado incremento de la población carcelaria, la lentitud en el desarrollo de los procesos judiciales y la falta de representación jurídica para los reclusos de bajos ingresos económicos".

Para resolver esta situación el CONPES 3086 trazó un plan de acción para la ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria que, a diferencia del documento CONPES 2797 que solo observó una sola causa el hacinamiento, se justificó en que:

Existe un marcado desequilibrio entre la oferta y la demanda de cupos carcelarios y penitenciarios, lo que ha llevado a que las condiciones de

vida de los reclusos y la situación de orden público dentro de los penales se hayan agravado. Adicionalmente, la infraestructura de los centros de reclusión del país se ha venido deteriorando en los últimos años lo que se ha traducido en una disminución de la calidad de los servicios.

Es decir, el hacinamiento superó el 40% de la demanda de cupos por lo tanto se plantea la generación de 20.828 cupos mediante la construcción de 11 establecimientos nuevos y la ampliación de 13 establecimientos para generar 3800 cupos. (CONPES 3086,2000, p.3)

Si bien el documento CONPES 3086 permitió aumentar 24.628 cupos, la puesta en marcha de la Política de Seguridad Democrática por su finalidad llevó a que la demanda de cupos penitenciarios y carcelarios llegara a su límite, “viéndose amenazada la gobernabilidad del sistema penitenciario y aumentado la fragilidad de las condiciones espaciales y habitacionales de los establecimientos” (CONPES, 3277, 2004, P.3). Por tal motivo, en el 2004 se formuló el documento CONPES 3277, “Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios”.

Este documento planteó dos estrategias, la primera, el plan de construcción, dotación y mantenimiento de establecimientos de reclusión (CDM) para generar 21.200 cupos y, la segunda, el plan de ampliación, adecuación y dotación de establecimientos existentes (AAD) para generar 3.131 cupos que, en su momento, se incluyó en el plan nacional de desarrollo 2002-2006. El documento proyectó el financiamiento, pero no los establecimientos a construir o intervenir.



“Inmersa en el marco de la política nacional de participación privada en infraestructura y la estrategia de revisión de la política criminal, y penitenciaria, formulada para responder a la necesidad de brindar espacios dignos que propendan por el debido tratamiento a los reclusos, en función de la reinserción social de la pena privativa de la libertad, así como el cumplimiento de la normatividad nacional e internacional en materia de respeto, promoción y protección de los DDHH, para las personas privadas de la libertad”. (PND, 2002-2006, p.404)

En este sentido, durante la ejecución del PND 2002-2006, “Hacia un Estado Comunitario”, la respuesta institucional se concretó a partir de la construcción de la penitenciaría de Valledupar, proyecto piloto que posteriormente sirvió de modelo para la construcción de los establecimientos de reclusión mencionados en el documento CONPES 3412, bajo la asesoría y financiación de la Embajada de los Estados Unidos, que aportó dineros a través del Bureau Federal de Prisiones de Estados Unidos<sup>11</sup> y en el marco del Plan Colombia<sup>12</sup>, y suministraron asistencia financiera y técnica en adecuaciones de instalaciones penitenciarias y carcelarias, mediante acuerdo firmado por los dos países. (Apéndice 11 del Acuerdo General Sobre Asistencia Económica y Otras Asistencias Relacionadas, 2005, p.10)

---

<sup>11</sup>Acuerdo General Sobre Asistencia Económica, Técnica y Otras Asistencias Relacionadas Entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de la República de Colombia. Apéndice 11 del Anexo. *Proyecto Programa de Mejoramiento del Sistema Penitenciario Colombiano*, 2005.

<sup>12</sup>Acuerdo bilateral constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Se concibió en 1999a fin de generar una revitalización social y económica, en pro de terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica.

El documento CONPES 3412 del 2006, “Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios seguimiento del CONPES 3277”, presentó el comportamiento de los niveles de hacinamiento en los últimos siete años.

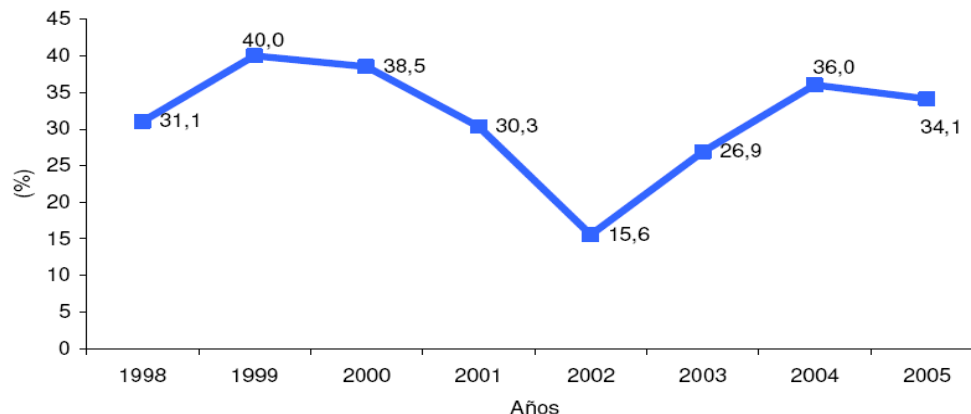


Gráfico 2. Tasa de hacinamiento en los establecimientos de reclusión. Fuente: CONPES 3412.

La estrategia de ampliación, adecuación y dotación de establecimientos existentes para generar 3.131 cupos tuvo un avance del 70% en el 2008, quedando pendiente la entrega de 1.000 cupos del proyecto de Popayán y, con respecto a la segunda estrategia, requerirá estudios detallados de los proyectos a realizar, motivo por el cual se proyectó un reajuste de la estrategia desde la óptica financiera por los elevados costos.

Posteriormente, el documento CONPES 3575 del 2009, “Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios - seguimiento a los documentos CONPES 3277 de marzo 2004 y 3412 de marzo de 2006”, presentó el seguimiento y el ajuste a la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios contenida en los anteriores documentos CONPES, evidenciando la persistencia de la problemática del hacinamiento (Gráfico 3), y moderando la culminación del

plan de construcción, dotación y mantenimiento de establecimientos de reclusión definido en el CONPES 3412, y orientando a hacer efectiva la expansión de la capacidad de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, que se estableció como política pública para responder adecuadamente al hacinamiento existente.

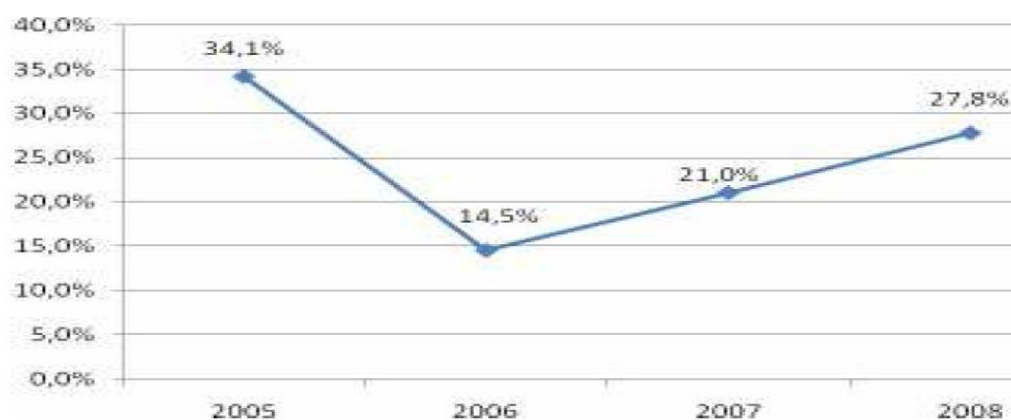


Gráfico 3. Tasa hacinamiento en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Fuente: CONPES 3575.

De hecho, el CONPES 3575, en su momento, planteó que, finalizada la estrategia y partiendo de la proyección histórica del crecimiento de la población reclusa, “el porcentaje de hacinamiento se reduciría de un 34,1% de diciembre 2005 a 0,0% a diciembre de 2010, mejorando significativamente las condiciones de vida de la población reclusa, solucionando el hacinamiento existente y permitiendo además atender la demanda futura de mediano plazo”. (CONPES 3575, 2009, p.17).

En los antecedentes de los diferentes documentos CONPES predecesores, la estrategia de ampliación, adecuación y dotación de establecimientos culminó su ejecución en el año 2008 entregando los cupos proyectados (3.131). Respecto a la

estrategia de construcción y dotación de establecimientos de reclusión, en el año 2004 se firmó un convenio interadministrativo entre el Ministerio de Justicia y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), entidad que asumió el proceso de adjudicación y elaboración de los estudios y diseños financiados, según los propósitos trazados en el documento CONPES 3575, y con la asesoría de la oficina de prisiones de los Estados Unidos desarrollaron un organigrama de relaciones espaciales y de circulación y reformularon los costos y su financiamiento.

La tabla 9 lista las capacidades de los establecimientos entregados según cronograma de obra entre las vigencias 2009 y 2010, los cuales fueron puestos en funcionamiento en la vigencia seguida a la entrega.

Tabla 1.

*Establecimientos segunda estrategia (CDE)*

<b>N°</b>	<b>Centro de Reclusión</b>	<b>Capacidad</b>
1	Medellín	2.100
2	Puerto Triunfo	1.200
3	La Picota	3.200
4	Guaduas	2.600
5	Acacias	800
6	Yopal	800
7	Florencia	1.400
8	Jamundí	4.000
9	Cartagena	1.600
10	Cúcuta	1.200
11	Ibagué	2.700
	<b>Total</b>	<b>21.600</b>

Fuente: CONPES 3412.

En el 2015, el documento CONPES 3828, “Política penitenciaria y carcelaria en Colombia”, precisó que, hasta el momento la política penitenciaria y carcelaria se ha concentrado casi que exclusivamente en la ampliación de oferta de cupos, con una inversión aproximada de 3,5 billones de pesos, desde el año 2000, en la construcción, adecuación, operación y mantenimiento de los establecimientos de reclusión. Esfuerzo fiscal que ha permitido duplicar la capacidad del Estado para atender a la población privada de la libertad, pero con tasas de hacinamiento que siguen por encima del 50%. Por lo tanto, el CONPES 3828 plantea un nuevo enfoque a la política penitenciaria y carcelaria orientada a la articulación coherente y eficaz de la política penitenciaria y carcelaria con la política criminal. (CONPES 3828, 2015, p.3)

En síntesis y tal como lo recoge el documento CONPES 3828 de 2015, “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” (CONPES 3828, 2015, p.14). Particularmente, durante el periodo 2000-2009 la política pública en esta materia, establecida por los documentos CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009, se orientó al mejoramiento de la infraestructura carcelaria, sin mayores innovaciones conforme se fueron expidiendo. Sin embargo, las cifras de crecimiento de la población reclusa, históricamente, supera la capacidad en los establecimientos de reclusión del orden nacional, situación que se acentúa a partir del 2011 (gráfico 4).

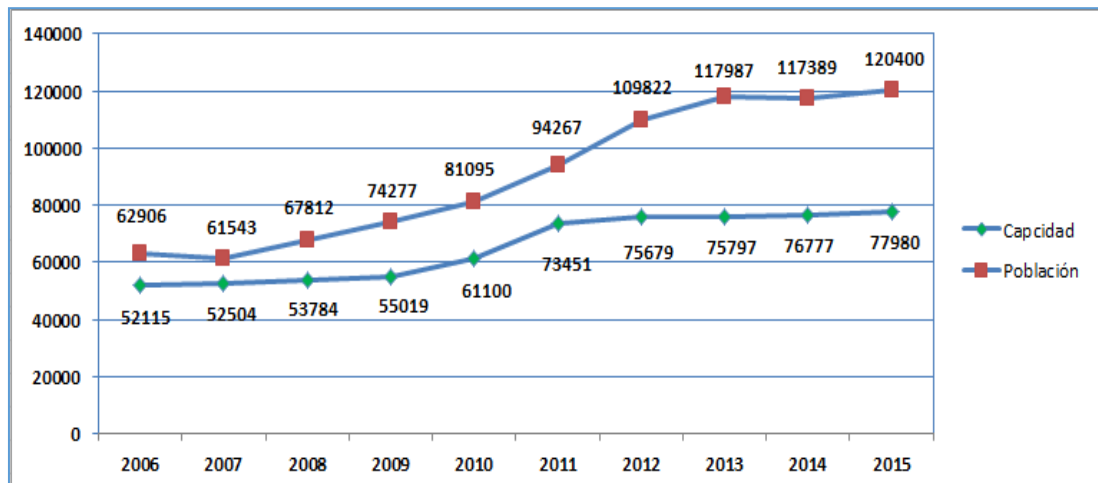


Grafico 4. Población reclusa y capacidad en los establecimientos de reclusión del orden nacional enero 2006- diciembre 2015. Fuente: CONPES (3828).

El recorrido por los diferentes documentos CONPES en materia de política penitenciaria, desde el 2797 hasta el 3575, permite determinar que el enfoque de éstos inicia con un propósito general de fortalecimiento institucional pero que finalmente se direcciona a un solo propósito, disminuir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios, acrecentado por la política de seguridad democrática y la política criminal, es decir, orientada a generar espacios de reclusión, en línea con la mentalidad carcelera del Estado y la sociedad. (Anexo 4)

También de los documentos CONPES citados, se puede concluir que la política pública en materia penitenciaria y carcelaria, hasta ahora, ha tenido un mínimo común denominador: están enfocados a la ampliación de la oferta de cupos de reclusión en los establecimientos del país. Así, la inversión de recursos prioritarios se orienta a la construcción, mejoramiento y adaptación de los establecimientos de reclusión. Así mismo, es notable que las soluciones planteadas para los problemas penitenciarios y carcelarios no hayan contado

con la participación de otras entidades y sectores diferentes al sector justicia. (CONPES 3828, 2015, p.16). (Ver Anexo 4)

En síntesis, del recorrido por los documentos CONPES en materia de política penitenciaria, se observa que se enfocan en el hacinamiento y su solución es la ampliación de cupos por medio de nuevas construcciones penitenciarias, su adecuación o mejoramiento. Sin embargo, al finalizar el cuatrienio del PND 2010-2014, “Prosperidad Para Todos”, particularmente en relación con las estructuras de tercera generación, el informe de seguimiento presentó los siguientes resultados generales:

Frente al principal desafío del Sector Justicia, el hacinamiento carcelario y penitenciario, a pesar de la creación de 7.919 nuevos cupos carcelarios con puesta en operación de tres establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON), ubicados en Guaduas, Florencia y en el anexo del COMEB, las medidas no fueron suficientes para atender el crecimiento de la demanda.

### **4.3 POLÍTICA PENITENCIARIA Y POLÍTICA CRIMINAL**

La problemática de la política penitenciaria, desde el punto de vista de acción-reacción, guarda relación con la política criminal, esta última definida por la Corte Constitucional de Colombia, como “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacer frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección

de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción” (Sentencia C-936 de noviembre de 2010)<sup>13</sup>.

Así, una de las causas del crecimiento de población privada de la libertad se deriva, por un lado, de la política de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) que, conllevó el incremento del número de presos en 32,72%<sup>14</sup> y, por otro lado, de la sanción de varias leyes que aumentaron las penas y la tipificación de algunas conductas que antes no eran consideradas delitos en el Código Penal.

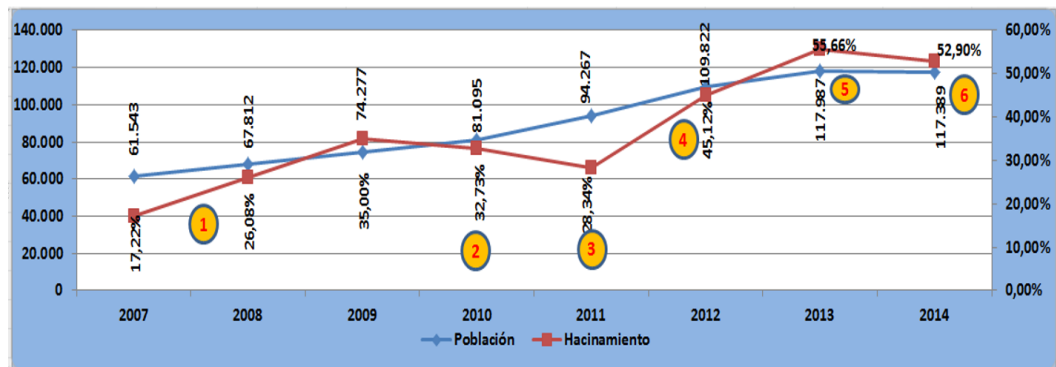
Al respecto, los gráficos 5 y 6 y las tablas 10 y 11, muestran durante el periodo 1998-2014 el comportamiento de la población privada de la libertad frente al hacinamiento y la incidencia que tiene en ésta la expedición de normas en materia penitenciaria y criminal, con lo cual, bajo este precepto, el ordenamiento jurídico convierte la política criminal en una política represiva penal. (Relatoría de prisiones, 2013, p. 4).

---

<sup>13</sup> Magistrado Ponente. Doctor Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>14</sup> Boletín estadístico, entre muros 2014, grupo estadístico, INPEC.

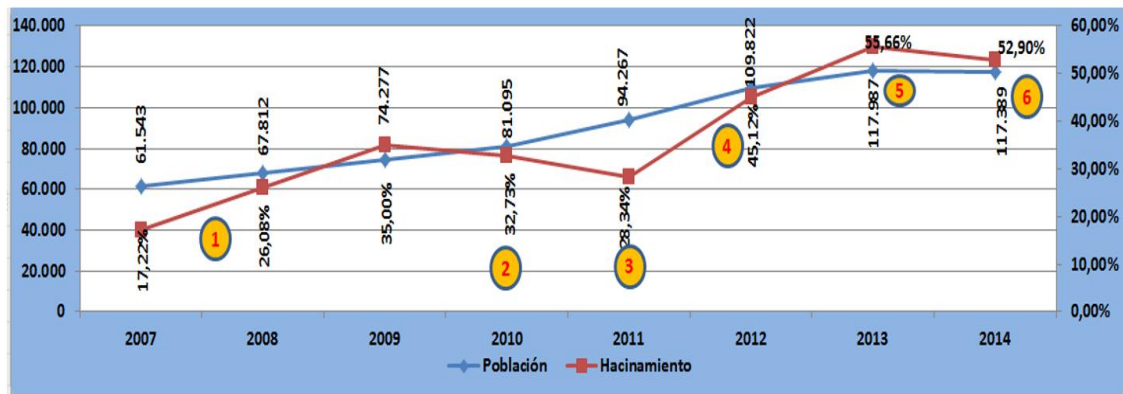




**CONVENCIONES**

1	Decreto 100 de 1980 Código penal y Decreto 2700 de 1991, Código de Procedimiento Penal	5	Política de Seguridad Democrática
2	Ley 599 del 2000 Código Penal y Ley 600 del 2000	6	Ley 890 del 2004 Reforma Código penal
3	Puesta en marcha cinco ERON Segunda Generación	7	Ley 908 del 2004 Sistema penal acusatorio
4	Puesta en marcha dos ERON Segunda Generación	8	Ley 975 de 2005 Justicia y Paz

Grafico 5. Normas que afectan el comportamiento creciente de la población reclusa intramural.



**CONVENCIONES**

1	Ley 1142 del 2007 Convivencia y Seguridad Ciudadana	4	Ley 1474 del 2011 Estatuto Anticorrupción
2	Puesta en marcha ocho ERON tercera generación	5	Ley 1453 del 2011 Estatuto de seguridad ciudadana
3	Puesta en marcha tres ERON tercera generación	6	Ley 1709 del 2014 Reforma Código Penitenciario

Grafico 6. Normas que afectan el comportamiento creciente de la población reclusa intramural. 2007-2014 Fuente: INPEC Grupo Estadístico Estudio Datos Históricos (2014).

Esto causó que el número de personas privadas de la libertad creciera a un ritmo mayor que la capacidad penitenciaria y carcelaria para albergarlas y como resultado la tasa de hacinamiento aumentó de 29,4% a 58,6% durante el cuatrienio 2006–2010. No obstante, históricamente, la población reclusa en los ERON ha superado la capacidad de estos establecimientos de reclusión, situación que, incluso, se acentúa en los últimos años (gráfico 7).

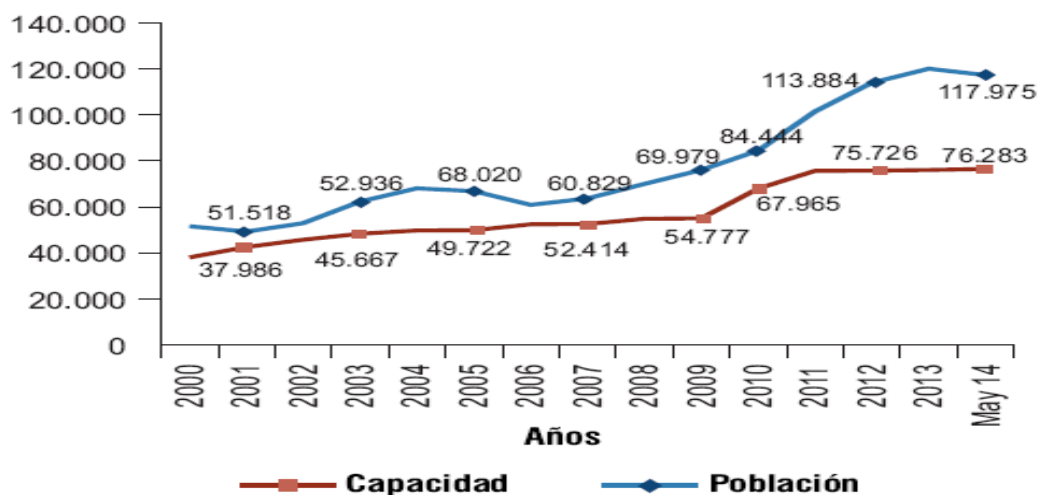


Gráfico 7. Población reclusa y capacidad ERON. Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios (2014).

Ahora bien, el análisis de las fuentes documentales permite explorar diferentes miradas y ópticas en relación al sistema penitenciario desde la faceta internacional hasta la nacional, definiendo que no se tiene una verdadera política criminal y penitenciaria, la cual reacciona de acuerdo a la presión que se tenga ya sea por parte de la ciudadanía o de los mismos poderes políticos, cuyo actuar ha sido influenciado por una mentalidad carcelera represiva y no preventiva, caso particular en nuestro Estado colombiano y, como diría Rueda (2015), “la raíz del problema se origina en la política criminal, que privilegia la

detención preventiva y que es represiva en cuanto tiende a aumentar las penas y los delitos para afrontar problemas sociales". (Rueda, 2015, p.1)

Esta tendencia configura un sistema penal, por diferentes reformas legislativas, más sancionatorio, al incremento de las penas, aumentar los delitos con sanciones de medida privada de la libertad, siendo una causal del hacinamiento por el que atraviesa el sistema penitenciario colombiano en contravía de la política penitenciaria que busca, con la construcción de nuevas penitenciarías, ofrecer una solución a esta problemática.

Sobre estas situaciones la Corte Constitucional observa que la política criminal actual "...es incoherente e impacta negativamente en las posibilidades de coordinación armónica de las instancias estatales involucradas", por lo tanto, las instituciones del Estado encargadas de diseñar la política criminal deben cambiar de perspectiva y atender el delito por otras vías que no sean exclusivamente el incremento de penas. (Ámbito Jurídico, 2016). Ante esto la sentencia T-762 del 2015 indica que:

En efecto, durante las últimas dos décadas ha existido un incremento significativo de la severidad punitiva y del recurso a la privación de la libertad. Sin embargo, la experiencia internacional señala que la capacidad real de estas medidas para prevenir los crímenes y enfrentar problemas sociales complejos es limitada. Adicionalmente, esto ha generado presión sobre la situación de hacinamiento carcelario, alcanzando para el año 2014 una tasa del 52,7% en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, situación que se agrava dado que el 88% de la infraestructura

penitenciaria resulta inadecuada de acuerdo con los estándares requeridos. (Sentencia T- 762 de 2015, p.113)

#### **4.4 ALINEACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

Respecto a los Planes Nacionales de Desarrollo, el PND 2006-2010, Estado Comunitario Para Todos, en su tomo I capítulo 6, afirma que se busca “Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos” y en el título 6.1.2 “Justicia eficaz y cercana al ciudadano” en el subtítulo “Modernización y fortalecimiento del sistema penitenciario y carcelario”, expresa:

En el período 2002-2006 se logró la reducción de la tasa de hacinamiento que enfrentaba el sistema penitenciario y carcelario. El documento CONPES3277 de marzo 15 de 2004, modificado por el CONPES 3412 de marzo 11 de 2006, propuso, por un lado, un plan de ampliación, adecuación y dotación (AAD) que a la fecha se traduce en la generación de 2.060 nuevos cupos y por otro la implementación del plan de construcción, dotación y mantenimiento (CDM) que permitirá la generación de 21.200 nuevos cupos que apoyarán la política de descongestión del sistema y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. A diciembre de 2006, la tasa de hacinamiento era de 14,6%, frente a 34,1% en diciembre de 2005. (PND, 2006-2010, p.401)

El mismo plan afirma que dicha estrategia de infraestructura responde a las siguientes necesidades:

- Debido tratamiento a los reclusos.
- Respeto promoción y protección de los Derechos Humanos.
- Capacitación laboral.
- Proyectos productivos.
- Prevención uso estupefacientes y sustancias psicoactivas.
- Planes de tratamiento.
- Efectividad de las medidas de aseguramiento.

Durante el periodo 2010-2014 se realizaron dos reformas administrativas en un lapso corto de tiempo, por medio de los decretos 270 del 2010 y 4151 del 2011 (por los cuales se modifica la estructura del INPEC), en este último decreto, suprimiendo las funciones de autonomía administrativa y financiera, y cediéndolas a la nueva institución la Unidad de Servicios Penitenciarios.

También en este periodo, en ejercicio de las funciones extraordinarias otorgadas al señor Presidente de la República por el Congreso de la República, se expide la ley 1444 del 2011 que reorganizó el Ministerio del Interior y creó el Ministerio de Justicia y del Derecho, fusionados en el 2002 por la ley 790 para disminuir gastos, reforma administrativa en alineación estratégica<sup>15</sup> con el Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014, “Prosperidad Para Todos”.

---

<sup>15</sup>MIJ. Plan estratégico ajustado del sector administrativo de justicia y del derecho para el periodo 2012-2014. Bogotá. 2011. Pág. 22

Tal alineación estratégica se concentró en seis objetivos estratégicos, siendo el tercer objetivo: “Focalizar los esfuerzos del Estado para la prevención, persecución del delito y resocialización del delincuente”, el cual fue de la mano con la política penitenciaria formulada en los diferentes CONPES desde el año 2004 e integrada en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad Para Todos”, que en su tomo I Capítulo V “Consolidación de la paz”, título B. “Justicia” literal I “Política Penitenciaria”, contempla dos estrategias: Mejoramiento de la infraestructura y Tecnificación del INPEC.

Respecto a la primera estrategia el plan afirma que se elaborará 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. (PND, 2010-2014, p.526)

Respecto a la segunda “Tecnificación del INPEC” afirma que se elaborará un Plan Estratégico de tecnologías de información y comunicación, que permita mejorar los modelos de gestión, los procesos administrativos, financieros, de recursos humanos y misionales, y facilite la integración y el flujo de información entre las diferentes sedes a nivel nacional. Igualmente, continuará con la dotación de elementos tecnológicos de seguridad y control en los establecimientos, el fortalecimiento del proyecto de audiencias virtuales para reducir el traslado de internos ahorrando costos y reduciendo el riesgo para los reclusos y el personal de custodia y vigilancia. (PND, 2010-2014, p.526)

Por otro lado, la alineación de la planeación estratégica del INPEC con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad Para Todos”, abarca la titularidad de las nuevas construcciones desde el ámbito administrativo y operativo, consagrando a nivel específico la adopción de los lineamientos de programas de tratamiento penitenciario, modelo educativo, proyectos productivos, programas de prevención y atención a la drogadicción y calidad del sistema de salud penitenciario desde la óptica nacional, pero no desde la óptica local, la puesta en marcha de estos lineamientos ajustados a una nueva infraestructura de tercera generación, atípica con relación a las estructuras de segunda y primera generación cuyas condiciones espaciales son totalmente diferentes.



Figura 1. Ministerio de justicia y del derecho plan estratégico 2011-2014 objetivo 3. Fuente: Plan estratégico MIJ (2010-2014).

Esta alineación de la planeación estratégica del INPEC con el PND 2010-2014, “Prosperidad Para Todos”, va de la mano con la habilitación de los cupos proyectados en los documentos CONPES referentes a la política penitenciaria, pero que no ofrece un resultado que permita conocer el aporte a los lineamientos de programas de tratamiento penitenciario, modelo educativo, proyectos productivos, programas de prevención y atención a la drogadicción y calidad del sistema de salud penitenciario en cada estructura construida.

En cuanto a la planeación sectorial, con la escisión del Ministerio de Justicia y del Derecho, éste adopta un plan estratégico 2011-2014, bajo el objetivo estratégico N° 3: “Focalizar los esfuerzos del Estado para la prevención, persecución del delito y resocialización del delincuente”, formulando una dinámica de cuatro estrategias:

- Formulación, articulación e implementación de la Política criminal y penitenciaria.
- Generación de nueva infraestructura penitenciaria y carcelaria.
- Mejoramiento de infraestructura carcelaria y penitenciaria.
- Seguridad, justicia y humanización del trato a las personas privadas de la libertad.

Ya en el caso del INPEC, solo hasta el periodo 2010-2014 originó su primer direccionamiento estratégico, estructurado por cinco factores:

- Atención y tratamiento penitenciario y carcelario.
- Seguridad penitenciaria y carcelaria.
- Talento humano y formación penitenciaria.



- Planes transversales.

Este plan permite afirmar que el Instituto solo fue el último elemento de la cadena de implementación de la política penitenciaria establecida en los diferentes documentos CONPES y los Planes Nacionales de Desarrollo, por ser la entidad ejecutora en materia penitenciaria, pero sin evidenciarse su participación en el desarrollo de las estrategias, pues prácticamente se acota su participación a la entrega de los cupos penitenciarios proyectados por ampliación o por construcción de la nueva infraestructura penitenciaria.

Por otro lado, en uno de los documentos preparatorios del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se reiteró la necesidad de corregir las “graves falencias, de la política criminal particularmente, porque es reactiva, poco reflexiva, inestable e inconsistente, lo que repercute en la calidad de su gestión”.

Determinando como acción que, “la política criminal propenderá por combatir de manera eficaz los diversos fenómenos de crimen, en particular los asociados a la macrocriminalidad, para lograr la desarticulación efectiva de las bandas criminales que operan a nivel territorial; así mismo, desarrollará 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”. (Bases del Plan Nacional de desarrollo, 2014-2018, p. 379).

En síntesis, se observa una concordancia en relación al planteamiento de los documentos CONPES marco de la política penitenciaria y los planes nacionales

de desarrollo en función de la problemática del hacinamiento. Por lo anterior, se presenta la matriz de manera cronológica, evidenciando las actuaciones normativas por parte del Estado en razón de la política penitenciaria y carcelaria.

Tabla 2

*Cronología alineación estratégica*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Problemática Hacinamiento	66.474	69.365	62.906	61.543	67.812	74.277	81.095	94.267	109.822	117.987	117.389	116.760
	48.916	49.763	52.115	52.504	53.784	55.019	61.100	73.451	75.679	75.797	76.777	77.874
Problemática DD HH							Sentencia T-690	Sentencia T-286		Sentencia T-388	Sentencia C-227	Sentencia T762
Política Pública, Cupos, Infraestructura	CONPE \$ 3277		CONPES 3412			CONPE \$ 3575						CONPES 3898
Normas Leyes	LEY 890		LEY 1121	LEY 1142 LEY 1153	LEY 1220	LEY 1273 LEY 1309		LEY 1453 LEY 1474			LEY 1709	
Planes de Desarrollo	Estado Comunitario: Desarrollo para Todos Alvaro Uribe Velez						Prosperidad Para Todos Juan Manuel Santos					
Sector Administrativo												
Planes Sectoriales	1er plan Estrategico del MJD											
Reorganización								LEY 1444 DECRET O 2897				
INPEC												
Plan Estrategico	1er Dirreccionamiento estrategico											
Reorganización							DECRE TO 270	DECRET O 4151				
Picota							Puesta en Funcionamiento ERON			Sentencia T-815		
Planes								Plan de Mejoramiento CGN	Acción Preventiva PGN		Plan de Mejoramiento Secretaria Salud	Plan de Mejoramiento Secretaria Salud
Lineamientos										Plan de Acción	Plan de Acción	

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, en lo concerniente a la política penitenciaria, no se observa alineación muy coordinada entre los planes nacionales de desarrollo y los documentos CONPES y los propósitos sectoriales. Si bien se plasma el propósito de propender por una resocialización ideal y la garantía de los derechos humanos, las acciones a ejecutar van encaminadas a disminuir el hacinamiento, el tener espacios para el cumplimiento de medidas de aseguramiento, bajo un legado de diseño americano, cuya orientación es el encierro total, sin tener en cuenta lo establecido en la Constitución Política de 1991, en materia de derechos humanos, donde prevalece el derecho a la vida, a la familia, al trabajo a una educación, etc., y dejando este resorte de solución en manos del INPEC. (Ver anexo 5)

#### 4.5 LA ESTRUCTURA TRES DECOMEB

En la actualidad en Colombia existen tres tipos de establecimientos de reclusión con condiciones espaciales totalmente diferentes: los de primera, segunda y tercera generación.

Tabla 3

*Tipos de establecimientos de reclusión*

Tipología establecimientos	Descripción
Primera generación	Establecimientos adecuados hasta la década del 90, además los establecimientos adecuados en 1992 como de alta seguridad: Itagüí, Palmira, Picota, Modelo Bogotá, Barranquilla y Cali. Actualmente, el INPEC cuenta con 122 establecimientos de primera generación
Segunda	Construidos a principios de la década del 2000, los cuales son seis

generación	(6): Valledupar, Acacias, Popayán, Combita, La Dorada y Girón
Tercera generación	Construidos a finales de la década del 2000, los cuales son 10: COCUC, EPC Yopal, EP Puerto Triunfo, COIBA, EPMSC Acacias, COMEB, COPED Pedregal, COJAM Jamundí, EP Florencia y EP Guaduas.

Fuente: INPEC, Grupo de Estadística, datos históricos 2014.

Esta tipología de establecimientos de reclusión del país, administrados por el INPEC, contempla la infraestructura de estudio en esta investigación, es decir, la edificación de tercera generación, denominada como estructura tres, ubicada en el COMEB.

El COMEB es un establecimiento de reclusión fundado en 1923, haciendo uso de las instalaciones del convento donado a la Dirección General de Prisiones, y que primero se constituyó como un establecimiento de primera generación y en la década del 2000 se construyeron los pabellones de segunda generación.

Posteriormente, iniciando la década del 2010 se construyeron los pabellones de tercera generación siendo una de las construcciones del inventario contemplado en los documentos CONPES, y que, incluso, ocasiona el cambio de razón social mediante resolución 03806 del 22 de octubre 2012, y se reclasifica el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Bogotá D.C., como Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB)<sup>16</sup>, con sus respectivas áreas y pabellones que hacen parte de la edificación antigua y la nueva estructura, con una

<sup>16</sup> Se define en el sistema penitenciario colombiano como complejo aquel establecimiento de reclusión que agrupa diferentes perfiles de internos y categoría de pabellones, justicia y paz, extraditables, funcionarios públicos, parapolíticos, y “alto perfil criminal”.

organización direccionada por un solo director y un subdirector por cada estructura, pasando a ser el principal establecimiento de reclusión del país.

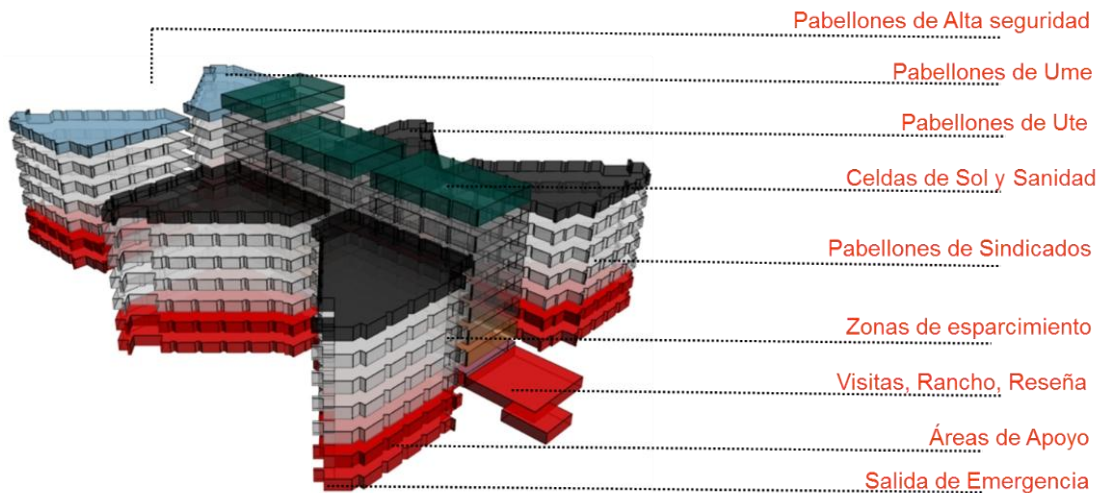


Figura 2. Panorámica ERON tercera generación, estructura tres COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).

La estructura de tercera generación del COMEB está conformada por seis torres de ocho pisos, con una capacidad de 3.460 cupos. En el primer piso se ubican las zonas de apoyo, las aulas de estudio y talleres. Fue construida con el fin de albergar población privada de la libertad sindicada, con pocos espacios para el tratamiento penitenciario y para el contacto con la familia.



Figura 3. Panorámica ERON primera generación, estructura 1 COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).



Figura 4. Panorámica ERON segunda generación, estructura 2, pabellón alta seguridad COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).





Figura 5. Panorámica ERON segunda generación, estructura 2, pabellón funcionarios públicos COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).



Figura 6. Panorámica ERON segunda generación, estructura 2, pabellón justicia y paz COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).



Figura 7. Panorámica ERON tercera generación, estructura tres COMEB. Fuente: INPEC galería (2012).

#### 4.6 DINÁMICA DE LA ESTRUCTURA TRES DE COMEB

Durante el periodo 2004-2015, en el COMEB el hacinamiento alcanzó el 64% frente a su capacidad de cupos, derivado del impacto normativo expedido en el periodo 2004-2014 en materia penitenciaria y criminal.

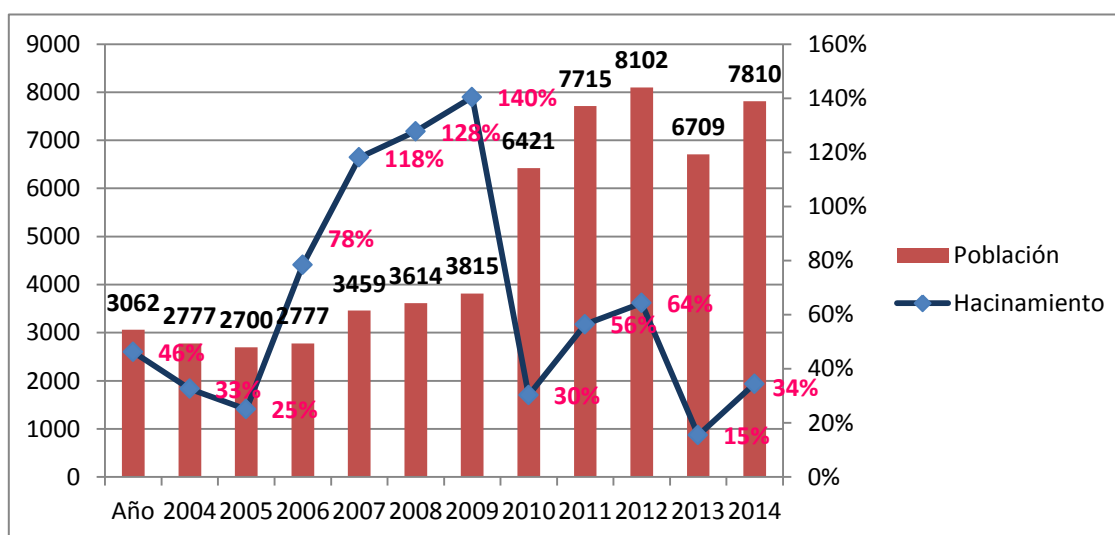


Gráfico 8. Población reclusa y Hacinamiento COMEB. Fuente: INPEC Direcciones Regionales CEDIP (2016).

Además, la investigación realizada por el Comité de Solidaridad de Presos políticos<sup>17</sup> documentó la problemática de cada uno de los establecimientos de tercera generación, y en el caso particular la estructura tres del COMEB, objeto de esta investigación, afirmó:

<sup>17</sup>La Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSPP) es una organización no gubernamental que defiende los derechos humanos y cuyo objetivo es velar por el respeto y la garantía de los derechos de las personas privadas de libertad por motivos políticos.



[La estructura tres del COMEB] tiene grandes errores en su diseño; las personas detenidas deben estar encerradas en cuatro paredes las (24) horas del día; pues la cárcel no cuenta con un patio al aire libre, realizan todas sus tareas bajo una luz dura fluorescente que titila con frecuencia dificultando la lectura y aumentando el estrés. Los que quieren ver el sol tienen que acercarse a las mallas, donde por supuesto no caben todos. ¿A quién se le ocurre diseñar y construir cárceles sin un patio al aire libre? Al INPEC y sus asesores expertos del bureau de prisiones de los EE.UU. (CSPP, 2012, p. 14).

Considerando evidente, el hacinamiento<sup>18</sup>, el reducido tamaño de las celdas, la ausencia de sistemas de ventilación, la inexistencia de espacios comunes suficientes, la imposibilidad de creación de talleres de trabajo y demás áreas educativas adecuadas para los fines resocializadores de la pena, la ineficiente evacuación de aguas residuales, la permanente obstrucción de las cañerías y el consecuente aumento de malos olores, y la deficiente prestación de los servicios de salud (Relatoría de prisiones, 2013, p. 3).

Concluyendo que el “Estado colombiano persiste en los errores que se han detectado en los centros de reclusión construidos en la primera etapa del “Plan de Mejoramiento” (Valledupar, Dorada, Acacias, Combita, Popayán y Girón), privilegiando la seguridad sobre el respeto de los

---

<sup>18</sup>Sobrecupo de internos en un establecimiento de reclusión, con relación a la capacidad del establecimiento de reclusión” (Glosario INPEC, 2013, p.3)

derechos esenciales de las personas privadas de la libertad” (CSPP, 2012, p. 89).

#### **4.6.1 Fines de la pena.**

El panorama de resocialización en la estructura tres, presenta un plan ocupacional del 90%, en sistema cerrado de “actividades intramurales”. Son ocupaciones intramurales, ya sean al interior de los patios o las zonas de apoyo para estudio y artesanías, no son más los campos de cobertura, limitando así la resocialización por cuanto un interno, clasificado en fase de mediana seguridad o mínima seguridad, no puede acceder a actividades ocupacionales de sistema semi-abierto (actividades al aire libre); además, la estructura no está condicionada para brindar esos espacios, y el interno siempre va a permanecer al interior de los patios.

Es decir, la resocialización desde el ámbito ocupacional es condicionada para los internos de la estructura tres del COMEB, por cuanto la oferta son actividades intramurales, en atención a que la estructura no cuenta con los espacios de resocialización para ofertar ocupación para internos en fase de mediana seguridad.

Para el interno, aunque cumpla con los requisitos para acceder a actividades ocupacionales en fase de mediana seguridad, es claro que no puede acceder a éstas porque la oferta ocupacional es de alta seguridad.

#### 4.6.2 Derechos Humanos.

La clasificación en fase de tratamiento es percibida como muy regular, la infraestructura no permite el ingreso de luz natural que permita el acceso de una manera apropiada al sol. La alimentación y los servicios de salud no son ideales. También se observa que no es fluctuante el tratamiento penitenciario, por ende, los mecanismos de reinserción a la sociedad no son adecuados.

Con respecto a la recreación, las actividades son mínimas e igualmente los espacios. Para la comunicación con el exterior existen teléfonos públicos, pero si bien se permite el contacto físico, no se da en unas condiciones dignas porque se ocupan los espacios para las labores educativas y de trabajo. Con respecto a la visita íntima no se evidencia hacinamiento puesto que cada celda tiene el cupo de internos establecido. Las instalaciones sanitarias son óptimas, prevalece la higiene, se cuenta con el servicio de lavandería.

En lo relacionado con la seguridad personal del interno la infraestructura es garante, pero no toda la guardia es idónea en su labor profesional, donde, por la misma rigidez en el cumplimiento de las labores, ocasiona una disciplina estricta, de modo que quienes buscan romperla propician la corrupción de la guardia.

Ahora bien, el proceso de observación, el análisis de fuentes documentales y la entrevista semiestructurada, frente el problema de hacinamiento, permitió establecer, que en el caso de la estructura tres esta situación no persiste. No

obstante, la inconformidad por parte de la población privada de la libertad es comprendida como una violación de la cultura penitenciaria, porque la infraestructura no lo permite, por estar condicionada a una cultura del pago de la codena en total encierro.

De otra parte, el ejercicio de observación se realizó con una frecuencia de registro semanal, plasmando las conductas de mayor relevancia en la estructura tres del COMEB, (producto de la estrategia (CDM) Construcción, Dotación y Mantenimiento de nuevos establecimientos de reclusión en los CONPES), relacionadas con los fines de la pena y los derechos humanos, consolidando un total de 11 registros de los cuales cinco (5) corresponden a protestas por parte de los internos por quebranto de sus derechos como población privada de la libertad: (01) medida administrativa por parte de la Secretaria de Salud consistente en cerrar el área de sanidad por el no cumplimiento de los requisitos de prestación del servicio y (01) suspensión del servicio del agua, (01) un incendio provocado, (01) operativo de requisa, (02) reuniones de comité. Proceso que permitió revelar que son más las situaciones administrativas que las de seguridad, las que alteran la disciplina y el orden en la estructura tres del COMEB, enfocadas más a la vulneración de su bienestar de manera digna como población vulnerable y no por seguridad ante el acecho de daño o lesión entre internos, guerra por el poder de un patio o por el mercado del consumo de estupefacientes, situaciones que a diario se ven en las estructuras de primera generación.

Se puede decir, entonces, que la estructura tres del COMEB permitió la apertura de nuevos cupos, pero con un ambiente de habitabilidad y social digno para un

recluso, aunque pensando en la seguridad más que en el bienestar mismo de los internos.

## 5. METODOLOGÍA

Este trabajo de grado, de carácter descriptivo, analítico y cualitativo, adoptó el siguiente diseño metodológico:

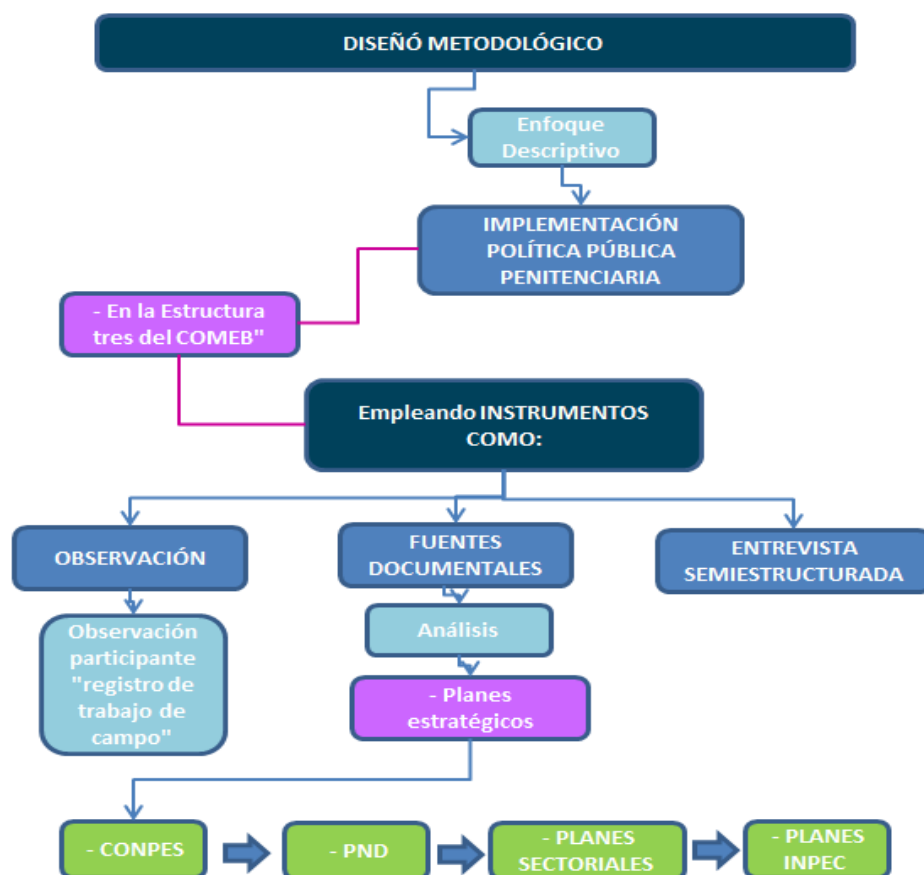


Figura 8. Diseño Metodológico. Fuente: elaboración propia.

El enfoque descriptivo y analítico “busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos-comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis” (Dankhe, 1896). Para ello, se seleccionó una serie de

cuestiones y se midieron de forma independiente para así describir lo que se investiga". (Hernández y Fernández, 1997, p. 61)

La aproximación a la política pública penitenciaria, el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad, a través del caso de la estructura tres del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB), a decir de Eisenhart (1989), permite la comprensión de las dinámicas presentes en contextos singulares, examinado un fenómeno social contemporáneo de interés por su particularidad dentro de un contexto real de ocurrencia, que en este trabajo de grado, respectivamente son: política pública penitenciaria, el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos de la población privada de la libertad, y la estructura tres del COMEB.

Por su parte, en el estudio de caso, bajo el enfoque cualitativo, los investigadores recogen datos de campo en el lugar donde los participantes experimentan el fenómeno o problema de estudio. Esta información cercana, recogida al hablar directamente con las personas u observar sus comportamientos y acción en contexto, en una interacción cara a cara a lo largo del tiempo, es una característica central de lo cualitativo (Batthyány y Cabrera, 2011, p. 2). Este enfoque permitió conocer la cotidianidad en la estructura tres del COMEB, tanto en materia de resocialización<sup>19</sup> como en materia de seguridad penitenciaria.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Técnica de tratamiento clínico que pretende cambiar la conducta del interno. Volver a socializarse, lo que significa aprender las expectativas sociales e interiorizar normas de conducta. Resocializarse es volver a valer como ser social conforme quiere la sociedad, esto implica reconocimiento. La técnica que se maneja es el cambio de actitud y de valores. Se confunde con el cambio de delincuente en un buen interno". (Glosario INPEC, 2013)

Siguiendo la contextualización de la investigación descriptiva con el enfoque cualitativo, se promovió la aplicación de la técnica de observación, el análisis de fuentes documentales incluyendo la trazabilidad de los diferentes planes instituciones y una entrevista semiestructurada.

Acorde al propósito de la investigación, su diseño metodológico y los instrumentos planteados, para la sistematización de la información recolectada se tomó como referente la guía para elaboración de instrumentos elaborada para el desarrollo de un curso taller por Augusto Peñaloza y Morella Osorio responsables del Departamento de Investigación del “CUAM” Caracas Venezuela (2005).

A continuación, se presentan sucintamente los principales instrumentos de utilizados en el desarrollo de este trabajo de grado.

## 5.1 OBSERVACIÓN

La observación es un elemento fundamental en los procesos de investigación social. Permite estudiar o analizar a un grupo social o a una comunidad en su contexto real, donde normalmente vive y desarrolla sus actividades, captando aquellos aspectos más relevantes y recopilando los datos más significativos. (Plata, 2008 p.2).

---

<sup>20</sup> Conjunto de estrategias y dispositivos. Orientación a la protección de la integridad de la persona reclusa por medio de cuatro componentes: i) Hábitat favorable, que incluye las instalaciones y el ambiente; ii) funcionarios éticos y profesionales; iii) coherencia normativa; y, iv) programas de atención y tratamiento”. (Glosario INPEC, 2013)



Se implementó, entonces, una observación participante para captar la realidad o cultural de una sociedad o grupo social determinado mediante la inclusión del investigador en el colectivo objeto de estudio. Supone para el investigador la doble necesidad de participar en la vida comunitaria y observar todo lo que se produce a su alrededor integrándose en el grupo como un miembro más. (Plata, 2008 p.2)

En esencia se llevó a cabo un registro de “trabajo de campo” del diario vivir en la estructura tres del COMEB, en función del personal recluso, del personal de custodia y vigilancia y los procesos de seguridad, tratamiento penitenciario y derechos humanos, cuyas notas se registraron incluyendo el día la hora y la duración de la observación, plasmando las circunstancias, los actores y su función.

Además, se consolidó un cuadro de acontecimientos relevantes relacionados con los fines de la pena y derechos humanos de la población privada de la libertad en la estructura tres del COMEB, desde su apertura en el 2011 hasta el 2015.

El ejercicio de observación bajo la dinámica de diario de campo realizado en la estructura tres del complejo permitió describir una secuencia de acontecimientos, manifestaciones, huelgas y desobediencias pacíficas por parte de la población privada de la libertad, dando a conocer una realidad que va en detrimento de sus derechos humanos, razones por las que buscan ser escuchados por las entidades resorte de sus pretensiones y las posibles soluciones. (Ver Anexo1)

La observación recogida en el diario de observación exigió explorar registros plasmados en los libros del mismo complejo como noticias de diferentes fuentes, a fin de corroborar el trabajo de campo realizado y tener una mayor visión de acontecimientos sucedidos desde la apertura de la estructura tres con respecto al cumplimiento de los fines de la pena y derechos humanos. (Ver Anexo2)

## **5.2 FUENTES DOCUMENTALES**

“Son testimonios que proporcionan información útil para la investigación social. Antes de iniciar su recogida conviene seleccionar debidamente el material acorde con el problema a investigar” (Plata, 2008 pag.13).

Los documentos de análisis recogidos fueron del ámbito organizacional en relación con la construcción, dotación, puesta en funcionamiento y marco político de los establecimientos penitenciarios de tercera generación específicamente en el COMEB, a partir de la consulta del enlace institucional con la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Unidad de Servicios Penitenciarios, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, e informes de ONG, escritos o gráficos. A continuación, se relacionan los documentos o corpus documental estudiados:

Tabla 4.  
*Corpus documental estudiado*

Documento	Fuente	De qué trata
Privatización de centros de reclusión en Colombia.	Jhon Fredy Rey Barbosa (2004).	Presenta un análisis crítico en relación con la viabilidad institucional para llevar a cabo un proceso de privatización de los servicios penitenciarios y carcelarios en los centros de reclusión colombianos.
La Política penitenciaria y el problema de los derechos humanos.	Fernando Navarro Aznar (2007).	Conceptúa partiendo de la necesidad de privación de la libertad frente a determinados hechos criminales, el problema penitenciario en el marco de las políticas públicas.
El Sistema Penitenciario como instrumento de control social.	Romina Cucchi (2007).	Tesis de grado enfocada en el sistema penitenciario, tomando como referente es uno de los espacios sociales que más padecen la ausencia de una política pública seria e integral, por lo tanto, su conexión con los factores sociales y políticos.
Plan de construcción, dotación y mantenimiento de ERON.	Departamento Nacional de Planeación (2008).	Reporte por parte del Departamento Nacional de Planeación referente ¿en que invierte el Estado colombiano? Relacionado con la dotación y mantenimiento de establecimientos de reclusión del orden nacional.
Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal.	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2010).	Abarca los escenarios relacionados con la administración del sistema penitenciario y el tratamiento de los reclusos en referente a la gestión de las instituciones penitenciarias en el marco de un sistema penitenciario formal.
Informe Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral.	Contraloría General de la República (2011).	Seguimiento y control a la ejecución del convenio 150 del 2005 con respecto a la estrategia de construcción y dotación de establecimientos de reclusión.
El Modelo ERON. La implementación de las nuevas cárceles en Colombia.	Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (2012).	Relata la investigación de campo, realizada por la fundación correspondiente a la visita de dos de los diez nuevos establecimientos de reclusión denominados ERONYopal y Cúcuta.
Drama humano en los centros penitenciarios y carcelarios en Colombia.	Fundación Universitaria de San Gil (2013).	Plasma los resultados de una revisión documental y bibliográfica, sobre el problema de hacinamiento en Colombia.
Sentencia T-388	Corte Constitucional (2013).	Estado de cosas Inconstitucional del Sistema Carcelario por hacinamiento aún persiste.

Fuente: elaboración propia.

Se llevó a cabo el análisis de las fuentes documentales empleando una matriz comparativa, que permitió recoger el producto de la indagación en las fuentes investigadas de acuerdo con la política penitenciaria y específicamente la estructura tres del COMEB. (Ver Anexo3)

Ejercicio que permitió conocer los enfoques de los diferentes documentos estudiados, en relación a la política penitenciaria, en los que, como se describe en la sección cinco de este trabajo de grado, coinciden en que la problemática de violación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Colombia tiene como principal causa el hacinamiento y que una solución a la misma son las nuevas construcciones penitenciarias de tercera generación, reconociendo que permitieron la apertura de nuevos cupos, pero con un ambiente de habitabilidad y social digno para un recluso pensando más en la seguridad que en el bienestar del mismo interno.

### **5.3 ANÁLISIS DE PLANES ESTRATÉGICOS INSTITUCIONALES**

Para llevar a cabo el análisis en orden de importancia correspondiente a la estructura estratégica institucional, en lo concerniente a la política penitenciaria en Colombia, se realizó análisis documental de los diferentes documentos CONPES, explorando sus diagnósticos, problemática, estrategia y recomendaciones. A continuación, se relacionan los documentos CONPES estudiados:

Tabla 5.  
*Corpus de documentos CONPES estudiados*

N°	Documento CONPES	Año
1	2797 Política penitenciaria y carcelaria	1995
2	3086 Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria	2000
3	3277 Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios	2004
4	3412 Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios seguimiento CONPES 3277	2006
5	3575 Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios- seguimiento a los CONPES 3277 y 3412	2009
6	3828 Política penitenciaria y carcelaria en Colombia	2015

Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, se tomaron los planes nacionales de desarrollo, sustrayendo lo relacionado con la política penitenciaria, permitiendo realizar un análisis comparativo de estos apartes a fin de verificar su concordancia con los documentos CONPES. A continuación, se relacionan los planes nacionales de desarrollo estudiados:

Tabla 6.  
*Corpus planes nacionales de desarrollo estudiados*

N°	Plan Nacional de Desarrollo	Concordancia con documentos CONPES
1	2006-2010 "Estado Comunitario Desarrollo para Todos".	Capítulo 6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos. Título 6.1 Los requisitos del Estado Comunitario.
2	2011-2014 "Prosperidad para Todos".	Capítulo V Consolidación para la paz. Título B. Justicia Política Penitenciaria.
3	2014-2018 "Todos por un nuevo país".	Objetivo 4 Fortalecer la articulación del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo; Estrategia Política criminal eficaz y coherente

Fuente: elaboración propia.

De igual manera, se realizó el mismo ejercicio con los planes sectoriales del Sector Justicia, en relación a su alineación con los planes nacionales de desarrollo referente a la política penitenciaria, y se finalizó el ejercicio con los

planes indicativos y de acción del INPEC y del COMEB, analizando su alineación con los planes sectoriales. A continuación, se relaciona los planes sectoriales estudiados:

Tabla 7.

*Corpus planes sectoriales estudiados*

<b>Planes Sectoriales</b>	<b>Concordancia Plan Nacional de Desarrollo 2012-2014</b>
Plan estratégico Sector Administrativo de Justicia y del Derecho para el periodo 2012-2014.	Objetivo 3. Proponer lineamientos para la formulación, ejecución y seguimiento de la política criminal y penitenciaria mediante instrumentos y herramientas técnicas que aseguren el cumplimiento de objetivos y la garantía de los Derechos Humanos. Estrategias: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formulación, articulación e implementación de la política criminal y penitenciaria.</li> <li>2. Generación de nueva infraestructura penitenciaria y carcelaria.</li> <li>3. Mejoramiento nueva infraestructura penitenciaria y carcelaria.</li> <li>4. Seguridad, Justicia y humanización del trato a las personas privadas de la libertad.</li> </ol>

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8.

o

*Corpus planes del INPEC estudiados*

<b>Planes INPEC</b>	<b>Concordancia Planes Sectoriales</b>
Plan estratégico 2011-2014	Factor Atención y tratamiento penitenciario y carcelario. Factor Seguridad penitenciaria y carcelaria.

Fuente: elaboración propia.

Como resultado se obtuvo una visión del propósito del Estado colombiano con la formulación de la política penitenciaria y su adopción en orden jerárquico por los instrumentos de planeación, evidenciando su relación, concordancia y alineación estratégica mediante una matriz de comparación. (Ver anexo 5)

#### 5.4 ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

La entrevista es un medio indirecto de observación; es una experiencia interpersonal que se planea cuidadosamente para lograr los mejores propósitos. El factor central lo constituye la relación interpersonal. El fin primordial de la entrevista consiste en captar los problemas más acuciantes de la comunidad y cuya solución es prioritaria. (Plata, 2008 pag.13).

Se llevó a cabo una entrevista semiestructurada que, en los términos de Batthyány (2011), “el investigador dispone de una serie de temas que debe trabajar a lo largo de la entrevista, pero puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular la pregunta”. (Batthyány, 2011p.90).

Ajustado al entorno de la investigación, la muestra para la entrevista en mención se hizo aplicando el método no probabilístico que “es una técnica de muestreo donde las muestras se recogen en un proceso que no brinda a todos los individuos de la población iguales oportunidades de ser seleccionados” (Hernández, 1997 pag.278). La muestra incluyó la población privada de la libertad instalada que vivencia las condiciones que oferta esta estructura penitenciaria de la estructura tres del COMEB.

En este sentido, el universo de la población privada de la libertad recluida en la estructura nueva del COMEB, producto de la estrategia (CDM) construcción, dotación y mantenimiento de nuevos establecimientos de reclusión en los

CONPES es en promedio de 3.000 a 3.200 internos. La muestra se construyó por práctica organizacional, funcional y de liderazgo del personal recluso con el rol de representantes de cada patio, quienes hacen parte del comité de derechos humanos del establecimiento de reclusión, para un total de 16 internos.

La razón principal para elegir a este grupo de internos es que estos son los representantes de los patios del complejo, cuyas funciones son el conocimiento de las necesidades, en los aspectos jurídicos, habitabilidad, tratamiento penitenciario, alimentación, salud, recreación y deportes, además de ser los interlocutores ante las directivas del establecimiento penitenciario en la exposición de las necesidades declaradas por la población privada de libertad que representan.

Estos representantes se nombran por un periodo de seis meses por el método de elección popular por los internos del patio a representar, y a partir de su nombramiento asumen la representatividad del patio, lideran el conocimiento de toda la problemática de los internos del espacio donde conviven, hacen enlace con los funcionarios del establecimiento de reclusión resorte de la problemática en busca de una solución, además de tener la vocería del patio. La entrevista fue proyectada para conocer las opiniones, ideas y percepciones que tiene la población objeto de la encuesta, frente al cumplimiento de las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos en el marco de sus derechos. A continuación, se presenta la ficha técnica de la entrevista.



Tabla 9.  
*Ficha técnica entrevista*

<b>Diseño muestral</b>	No probabilístico
<b>Población objetivo</b>	Representantes de los internos.
<b>Universo representado</b>	Población privada de la libertad recluida en la estructura tres del COMEB.
<b>Técnica</b>	Entrevista semiestructurada.
<b>Tamaño de muestra</b>	16 internos que representan los 16 patios de la estructura tres del COMEB.
<b>Momento estadístico</b>	15 de noviembre – 30 de noviembre de 2015.
<b>Financiación</b>	Recursos propios.
<b>Margen de error observado</b>	25% el interno por visita no pueda asistir al ejercicio.

Fuente: elaboración propia.

Para formular el cuestionario referente a los temas a tratar en la entrevista, la fuente fueron las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos en el orden de los fines de la pena y los derechos humanos, contextualizando los siguientes:

Tabla 10.  
*Cuadro resumen de las temáticas en la entrevista*

<b>Regla Mínimas Para el Tratamiento de los reclusos N°</b>	<b>Tema</b>
8	Separación de categorías
9	Locales destinados a los reclusos
11	Locales destinados a los reclusos
12	Locales destinados a los reclusos
13	Locales destinados a los reclusos
15	Higiene personal
17	Ropas y cama
19	Ropas y cama
20	Alimentación
20.2	Alimentación
21	Ejercicios físicos
22	Servicios médicos
22.3	Servicios médicos
37	Contacto con el mundo exterior
40	Biblioteca

45	Traslados de reclusos
46	Personal penitenciario
61	Principios rectores A- condenados
65	Tratamiento
71	Trabajo
77	Instrucción y recreo
79	Relaciones sociales, ayuda postpenitenciaria
81	Relaciones sociales, ayuda postpenitenciaria

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a la muestra referenciada, mediante el ejercicio de mesa redonda (*focus group*) se desarrolló la entrevista en la estructura tres del COMEB iniciando con la socialización del proyecto de investigación, dando a conocer el instrumento y su finalidad en la investigación.

Tabla 11.

*Consolidado resultados encuesta*

Pregunta	Respuestas			Respuestas		
	SI	NO	Regular	SI	NO	Regular
1	3	8	1	25%	67%	8%
2	12	0	0	100%	0%	0%
3	5	5	2	42%	42%	17%
4	2	9	1	17%	75%	8%
5	8	4	0	67%	33%	0%
6	7	5	0	58%	42%	0%
7	5	6	1	42%	50%	8%
8	12	0	0	100%	0%	0%
9	12	0	0	100%	0%	0%
10	2	7	3	17%	58%	25%
11	5	3	4	42%	25%	33%
12	3	9	0	25%	75%	0%
13	1	8	3	8%	67%	25%
14	5	5	2	42%	42%	17%
15	7	1	4	58%	8%	33%

16	12	0	0	100%	0%	0%
17	9	3	0	75%	25%	0%
18	5	5	2	42%	42%	17%
19	3	7	2	25%	58%	17%
20	3	9	0	25%	75%	0%
21	8	2	2	67%	17%	17%
22	2	6	4	17%	50%	33%
23	8	2	2	67%	17%	17%
24	5	6	1	42%	50%	8%
25	2	9	1	17%	75%	8%
26	1	11	0	8%	92%	0%
27	Mal diseñada la infraestructura, alimentación y salud regular, falta de sol, ventilación.					

Fuente: elaboración propia.

El ejercicio de entrevista semiestructurada se aplicó solamente a doce internos representantes de los (16) patios, debido a que se encontraban con visita familiar, ejercicio realizado a modo de mesa redonda, debatiendo pregunta por pregunta, escuchando el punto de vista de cada interno. Posteriormente se trabajó en la unificación de criterios, forjando un panorama desde la óptica del interno sin tener en cuenta las diferentes literaturas que diagnostican el sistema penitenciario, entorno a las variables de la investigación.

## 6. CONCLUSIONES

En materia de política penitenciaria y carcelaria, históricamente, una de las principales problemáticas tiene que ver con las condiciones de los establecimientos de reclusión para el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos, frente a esta situación el Gobierno nacional concentró sus esfuerzos en la construcción de establecimientos de reclusión como elemento central de política pública, materializada principalmente en los documentos CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009.

El común denominador de estos documentos CONPES es la identificación del hacinamiento como el mayor problema del sistema penitenciario y carcelario, cuya solución no solo garantiza unas condiciones mínimas de habitabilidad, sino también permite garantizar la separación entre sindicados y condenados, el acceso a los programas de educación y trabajo, el acceso pleno a derechos fundamentales y finalmente el cumplimiento de los fines de la pena que se ven restringidos por la crisis del sistema. (Cita, 2014, p.28)

Sin embargo, el último documento CONPES 3828 de 2015, propone "...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". (CONPES 3828 de 2015)

Se evidencia que la política pública penitenciaria es condicionada por la política pública criminal, es decir, frente a una modificación o innovación de la política criminal, sus medidas han sido represivas encaminadas al aumento de las penas, a tipificar como delitos infracciones que no lo eran, yendo en contravía del propósito de la política pública penitenciaria: disminuir el hacinamiento.

Visto desde esta óptica, resulta claro que la orientación principal asumida por la política pública penitenciaria para atender la problemática penitenciaria y carcelaria en el periodo 2006-2015, estuvo dirigida hacia la ampliación de los cupos penitenciarios y carcelarios, la cual fue desarrollada en varios documentos CONPES.

En los planes nacionales de desarrollo, cada gobierno de turno, ha incorporado la política pública penitenciaria siguiendo las recomendaciones de los documentos CONPES, pero sin una actuación eficaz frente a la problemática y limitándose a la estrategia de construcción y no al amparo de unas mejores condiciones dignas de habitabilidad y tratamiento penitenciario.

Estas infraestructuras de tercera generación, como la estructura tres del COMEB, tienen el enfoque del modelo americano, el cual solo es de prisión, encierro total

para que el interno asuma su culpabilidad por el delito cometido; así, el tratamiento penitenciario se ve reducido a generar un cambio de conducta, a obligar al interno a comportarse bien, seguir las reglas de la cárcel, y en ese orden de ideas, en cierta manera, ha beneficiado el sistema penitenciario colombiano, pues estas infraestructuras no han sido objeto de motines ni de riñas por la toma de control, ni agresiones agravadas por parte de los internos a la guardia.

De hecho, en el ejercicio de observación en la estructura tres del COMEB, si bien evidenció acciones que llevaron a restablecer el orden y la disciplina, donde se manifiestan actuaciones irregulares por parte del personal de guardia, éstas van encaminadas a no perder el control, a diferencia de los panoramas que se ven en los establecimientos de primera generación que, debido a su hacinamiento y las condiciones deplorables de infraestructura, llevan a motines y riñas entre los internos por asumir el control desbordando el orden y la disciplina.

Dado que las estructuras de tercera generación, como la estructura tres del COMEB, no modelan el hacinamiento, el interno asume su culpabilidad y aceptación de las reglas a seguir y, por lo tanto, la infraestructura permite mantener la seguridad tanto para la guardia como para los internos a diferencia de los establecimientos de primera generación, los cuales han llevado a la espalda la problemática del sistema penitenciario, pues estos son los establecimientos hacinados, donde los internos constantemente protestan por sus condiciones de habitabilidad; allí, a pesar del control que se lleva, la disciplina es flexible a diferencia de la estructuras nuevas y, por ende, el tratamiento penitenciario en los establecimientos de primera generación es

superficial, precisamente por la misma desorganización de sus patios y el desborde de los internos. No obstante, los establecimientos nuevos no tienen este tipo de problemas, los internos expresan conformidad porque tienen trabajo asignado ya sea por estudio, artesanías, talleres o servicios, accediendo a una redención de pena obligada por no quedarse en el patio sin hacer nada y más bien bajar a las zonas de apoyo a ocuparse en un arte u oficio.

Sin embargo, el diseño arquitectónico de estas infraestructuras de tercera generación, va en contra de los derechos humanos. No se ajustan a las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, no tiene un acceso óptimo de luz natural, siendo sus ambientes muy fríos, debido a los en los materiales de las estructuras que generalmente es concreto y las ventanas de las celdas demasiado pequeñas. Tampoco cuentan con los espacios suficientes para el ejercicio físico y recreacional, y para el contacto con la familia se tienen que ocupar los espacios destinados a la educación y talleres, es así que debido al volumen de visitas y la falta de espacios destinados para este fin, de acuerdo al número de internos recluidos, se inicia con el ingreso de visita desde el día viernes y no desde el sábado y domingo como es reglamentario en los otros establecimientos de reclusión. En el caso particular de los espacios para la visita íntima, cuentan con 20 celdas destinadas para este fin y para un promedio de 3.200 internos, connotando por el tribunal como una violación de los derechos humanos mediante sentencia 815 del 2013, estableciendo la prioritaria ampliación de celdas proporcionalmente a la demanda de visitas conyugales, pero con la imposibilidad que el diseño de la infraestructura impone, pues no es posible hacer ampliaciones o adecuaciones.

A pesar de estas situaciones, se puede decir que las estructuras de tercera generación, como la estructura tres del COMEB, están cumpliendo su propósito, ser una opción para el deshacinamiento, aunque hoy en día están operando con el 100% de sus cupos, en contraposición a los establecimientos de primera generación que soportan el hacinamiento provocado por un mal trazado de la política criminal, que incide en la ocupación, aprendizaje, condiciones de habitabilidad, tratamiento penitenciario, todos éstos, elementos de los fines de la pena. No obstante, estas estructuras no son ajenas al mal de todos los establecimientos de reclusión del país en lo relacionado a la regular alimentación y el mal servicio de salud, y las condiciones de infraestructura que están diseñadas para un ciudadano americano y no para los ciudadanos colombianos y sus derechos consagrados en la Constitución Política.

Ahora bien, la política penitenciaria en Colombia, bajo el marco jurídico constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos, y el reciente giro en su enfoque, adoptado en el CONPES 3828 de 2015, conlleva un nuevo impulso para procurar condiciones dignas a la población privada de la libertad, garantizando un tratamiento penitenciario integral que permita una resocialización de la persona condenada a una pena privativa de la libertad.



## 7. RECOMENDACIONES

- Frente al hacinamiento en los establecimientos de reclusión, si bien la estrategia del gobierno se centra en la construcción de nuevos establecimientos de reclusión, se está dejando a un lado uno de los fines de la pena, la parte preventiva. Por lo tanto, ante la falta de actuación por parte del Estado en la sociedad que esté encaminada a la prevención del delito, es importante que se contemplen políticas de prevención y en los planes nacionales de desarrollo se vinculen programas en prevención del delito, principalmente en los jóvenes.
- La Política Pública Criminal debe cambiar su enfoque, y disminuir su represividad, pues no todo puede ser prisión, se deben generar otras opciones de castigo, dependiendo de la falta, pero frente a faltas de poco impacto y mientras la justicia resuelve la situación jurídica del sindicado, es importante tomar medidas como casa por cárcel, fianza, trabajo social y no llenar las cárceles de internos esperando la respuesta de un juzgado que aparte de ser un elemento que aporta al hacinamiento, se vuelve un obstáculo para el tratamiento penitenciario.
- Desde el Ministerio de Justicia y la Dirección de Política Criminal, se deben crear lineamientos de infraestructura ajustados a la Constitución Política de 1991 y que la construcción de nuevos establecimientos de reclusión no vaya

en contra de las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, el cumplimiento de los fines de la pena y los derechos humanos.

- La problemática del sistema penitenciario colombiano no se debe mirar como un todo, sino que debe contemplar acciones concretas para mejorar las condiciones de los establecimientos de reclusión de primera generación porque son éstos los que soportan el hacinamiento, y propician las indignas condiciones de habitabilidad, y ausencia de tratamiento penitenciario; por lo tanto, se debe estructurar un plan de modernización de estos establecimientos paralelo a los de segunda y tercera generación.
- El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) debe tener un papel más pro activo en la formulación de las políticas relacionadas con el sistema penitenciario y debe asesorar la construcción de proyectos de solución y mejora de las funciones del sistema, para el cumplimiento de los fines de la pena y el respeto por los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. (1996). *La Implementación de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México. Sala de ciencias sociales.
- Ámbito Jurídico (2016). Corte califica la política criminal como populista e incoherente. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Administrativo-y-Contratacion/corte-califica-la-politica-criminal-como-populista-e-incoherente>)
- Battyány y Cabrera. (2011). *Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales*. México. Universidad de la República.
- Botero, J. F. (2000). *Código Penal colombiano Ley 599*. Bogotá Colombia. Legis.
- Cita, R. (2014). *Lineamientos para la Para el Fortalecimiento de la Política Penitenciaria en Colombia*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de Política Criminal y Penitenciaria.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2011), *Informe Sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*. España.
- Comité Solidaridad con los Presos Políticos. (2012). *Informe la Implementación de las Nuevas Cárceles en Colombia*. El Modelo ERON.
- Cucchi, R. (2007). *El Sistema Penitenciario Como Instrumento de Control Social*. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

De Mattos, Carlos. (2004). *De La Planificación a la Gobernanza. Hacia Un Nuevo Modo de Gestión Urbana*. Revista Paranaense de Desarrollo. Curitiba Brasil. Número 107.

Departamento Nacional de Planeación. (1994). *CONPES 2797. Política Penitenciaria y Carcelaria*.

Departamento Nacional de Planeación. (2000). *CONPES 3086. Ampliación de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria*.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). *CONPES 3277. Estrategia para la Expansión de la Oferta Nacional de Cupos Penitenciarios y Carcelarios*.

Departamento Nacional de Planeación. (2006). *CONPES 3412. Estrategia para la Expansión de la Oferta Nacional de Cupos Penitenciarios y Carcelarios Seguimiento del CONPES 3277*.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *CONPES 3828. Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia*.

Departamento Nacional de Planeación. (2006-2010). *Plan Nacional de Desarrollo. Estado Comunitario Para Todos*.

Departamento Nacional de Planeación. (2009). *CONPES 3575. Estrategia para la Expansión de la Oferta Nacional de Cupos Penitenciarios y Carcelarios Seguimiento del CONPES 3277 de marzo de 2004 y 3412 de marzo de 2006*.

Departamento Nacional de Planeación. (2011-2014). *Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad Para Todos*.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). CONPES 3828. Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia.

Eisenhart, K. M. (1989). *Building Theories for Case Study Research*. *Academy of Management Review*, 14, 532-550.

Galvis, M. C. (2003). *Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia, Teoría y Realidad*, Bogotá. Universidad Javeriana.

Hernández, R. S. (1997). *Metodología de la Investigación*. México; McGraw-Hill

INPEC, (2013). *Glosario Oficina de Planeación Grupo de Estadística*, Bogotá.

Instituto Rosarista de Acción Social (2011). *Desarrollo del Sistema Penitenciario entre 1995-2010 en el marco de las políticas del Estado a partir de las sentencias de la corte constitucional*. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.

Leiva, J. (2012). *Pensamiento y Practica de la Planificación en América Latina*. Serie de Gestión Pública. ILPES, CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile Numero 75.

Lira L. (2006). *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Márquez, J. (2012). *Estado Punitivo y Control Criminal. Cárceles, Prisiones y Penitenciarias en Colombia en el Siglo XIX*. Universidad de Cartagena.

Martínez, L. M. (2013). *La planificación siglo XXI Desafíos institucionales y claves para un nuevo enfoque, documento sometido a la consideración de la XV conferencia iberoamericana de ministras y ministros de administración pública y reforma del estado*. Panamá: CLAD.

Mayorga, U. (2015). *Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia, Dentro del Marco de un Estado Social de Derecho*. Universidad Militar Nueva Granada.

Mejía, J. (2012). *Modelos de Implementación de las Políticas Públicas en Colombia y su Impacto en el Bienestar Social*. Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia.

Mény Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel, Barcelona.

MULLER, Pierre. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) (2010). *Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal. Medidas privativas y no privativas de la libertad. El sistema penitenciario*. New York.

Palacio, P., Pretelt. Ch., y Ortiz. D. (2015). *Sentencia T762*. Sala quinta de revisión.

Peralta, L. & Mauricio V. (2008). *El Estado y la sociedad*. Revista de Estudios Sociales N° 2. Universidad de los Andes. Tema Guerra y Paz. P. 80.-88.

Plata, D. (2008). *Herramienta de Investigación Social*. Neiva Colombia. Procesos de formulación de proyectos de desarrollo social.

Perdomo, P. (2010). La Pena sus Fines y la Culpabilidad. *Derecho Penal Colombia*. Recuperado de <http://derechopenalcolombia.blogspot.com.co/2010/01/la-pena-sus-fines-y-la-culpabilidad.html>

Prats, J. (2004). *Administración Pública y Desarrollo En América Latina. Hacia Un Enfoque Neoinstitucionalista*. Revista CLAD Reforma y Democracia. Caracas Venezuela. Número 11.

Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.(1955).*Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*. Aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977

Programa De Mejoramiento Del Sistema Penitenciario Colombiano. (2000). *Acuerdo General Sobre Asistencia Económica, Técnica Y Otras Asistencias Relacionadas Entre El Gobierno De Los Estados Unidos Y El Gobierno De La República De Colombia*.

Revelta, B. (2007). *La Implementación de las Políticas Públicas*. Universidad Nichoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.

Rodríguez, L. (1992). *Sistemas Penitenciarios y alternativas a la Prisión en América Latina y el Caribe*. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Apoyo al sistema de justicia y derechos humanos para el desarrollo.

Rosero Vera, A. (2008). *Elementos para el análisis de las políticas públicas de innovación democrática y las TIC*. (Documento inédito). Universidad Nacional de Colombia. Colombia.

Roth, A. (2002). *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.

Roth, A. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.

- Rueda, C. N. (2015). *Hacinados*. Revista Nova Et Vetera, volumen (2), 1. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/revista-nova-et-vetera/Vol-1-Ed-2/Omnia/Hacinados/>
- Saavedra, R. (2001). *Planificación del Desarrollo*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo lozano.
- Sautu, R. Boniolo, P., Dalle, P., y Elbert, R., (2005). *Manual de Metodología*. Construcción del Marco Teórico, formulación de los Objetivos y Elección de la Metodología.
- Wilches y Álvarez. (2011). *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010, en el marco de las políticas de estado a partir de las sentencias de la corte constitucional*. Colombia. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.



## ANEXOS

## Anexo 1. Proceso de observación en COMEB desde marzo hasta mayo 2015.

Fecha	Observaciones	Comentarios
Cuarta Semana Febrero	Huelga presos sociales	Los representantes de los 16 patios, promueven que ningún interno proceda a recibir la alimentación, a fin de llamar la atención del gobierno nacional, mas no es una intervención en contra de la guardia a fin que el gobierno promueva ley de rebaja de penas y mejore las condiciones de prisión, donde las directivas del COMEB, se reúnen que si bien pueden promover su huelga pacíficamente, pero que el personal que tiene dieta y por salud le permitan recibir sus alimentos, la huelga dura aproximadamente una semana y es suspendida por motivos de recibir la visita.
Primera Semana Marzo	Cierre área de sanidad	En la inspección de rutina por parte de la Secretaria de Salud en todo el complejo en el área de sanidad, encontró que el suministro de agua para los consultorios es deficiente, además que por su ubicación en el piso 8 los internos tiene que subir a pie por las escaleras para acceder al servicio por encontrarse fuera de servicio los ascensores, además que los internos de las otras torres diferentes a la torre donde se ubica el área de sanidad deben bajar los pisos de su torre y subir los pisos del área de sanidad. Por lo tanto, la Secretaria de Salud generó la alarma de cierre, uno por el suministro de agua y dos por el acceso del servicio para los internos. A lo cual se llevó a cabo mesa de trabajo entre las directivas del complejo la Unidad de servicios penitenciarios y la Secretaria a fin de concretar acciones que impidan el cierre del área de sanidad.
Segunda Semana Marzo	Caso Celdas Conyugales	Los internos de los patios 12, 14 y 15 de la estructura tres, promueven el cumplimiento de sentencia T 815/13, frente al derecho de visita conyugal y se le dé cumplimiento, para lo cual la unidad de servicios expresa que si bien se tiene que adecuar unos espacios que aumenten la cantidad de celdas conyugales, primero la infraestructura de las torres no tienen espacio de ampliación y segundo por el recorte presupuestal debido a la "caída del precio del petróleo"(Diario Económico el País, enero 25 del 2015). No hay presupuesto para esta vigencia, se tiene que hacer reingeniería en la programación de las visitas conyugales.
Tercera Semana Marzo	Incendio U.T.E.	El COMEB, por ser el principal establecimiento en la capital llegan todos los internos de otros establecimientos que demandan atención medica de tercer nivel, caso particular un interno psiquiátrico donde CAPRECOM, no tenía stock de medicamentos psiquiátricos y no suministró los medicamentos en el tiempo necesario, el interno opto para llamar la atención quemar su colchoneta dentro de su celda.
Primera	Reunión	Los representantes de los patios del ERON en su reunión mensual, hacen hincapié en el tema relacionado con la

Semana Abril	comité Derechos Humanos "alimentación"	alimentación, en vista que por estar fuera de servicio los ascensores, otros internos tienen que ayudar a los repartidores, en el desplazamiento de las canecas con los alimentos hacia los patios, primero se riega el alimento en las escaleras y segundo el alimento llega frío, las directivas del complejo expresan que ya se está gestionando la puesta en funcionamiento de los ascensores.
Segunda Semana Abril	Suspensión Servicio de Agua	Por arreglos del acueducto y por la misma inoperancia del suministro de agua a La estructura tres del COMEB, donde el tubo de ingreso es de 4 pulgadas y el de salida es de 8 pulgadas los tanques se desocupan en menos de nada y al no haber suministro de agua los internos se ven en la obligación de ocupar las canecas para la alimentación en tanques de agua y racionarla.
Tercera y Cuarta Semana Abril	Requisa en los patios	Actividad común por parte de la guardia en realizar operativos de requisa a fin de encontrar elementos de prohibida tenencia, encontrando celulares, cuchillos, simcard se observa la influencia del personal interno para tener estos elementos.
Primera Semana Mayo	Reunión CICR	El CICR firma convenio interinstitucional con el INPEC, tomando como piloto a COMEB, en generar estrategias que permitan una mejor habitabilidad de los internos, realizando un diagnóstico en el cual el servicio de salud es deficiente, el frío en la estructura tres, la alimentación las visitas.
Segunda y Tercera Semana Mayo	Huelga presos políticos	En virtud del proceso de paz por el que atraviesa nuestro país, los presos políticos ubicados en el patio 15, entran en huelga de hambre, exigiendo una mejor atención médica, mejorar los horarios de visita, permitir el ingreso de comida con las visitas, la alimentación en un punto óptimo de consumo. Huelga que duró cinco días.
Cuarta Semana Mayo	Extraditables huelga	Los patios 12 y 14 entran en huelga en contra de las medidas extremas de seguridad, llevadas a cabo por la guardia de los grupos especiales, en donde no se les permite bajar a los patios inferiores sin custodia así sea para el aseo, la visita es restringida, el desplazamiento a las áreas de sanidad es programado, se les permita hacer deporte en las canchas múltiples de los otros patios ya que el patio donde están carece de ésta. Huelga que duró una semana, donde las directivas accedieron en parte a sus peticiones.
Primera Semana Junio	Huelga Internos domiciliarias	Los internos a los que el juez les ha concedido la casa por cárcel son llevados a las celdas de recepciones, junto con los internos que ingresan al complejo, pero estos se demoran más de una semana en ser llevados a sus casas, generando hacinamiento, donde para ejercer presión y se les defina su situación, se cosieron la boca.

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 2 . Síntesis acontecimientos históricos relevantes.

Fecha	Fuente	Título	Hecho	Denuncia
15/10/2013	Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo	Reclusos del ERON de la Cárcel COMEB, denuncian violaciones de DDHH	Protesta pacífica Por las razones antes expuestas, los internos de los patios antes mencionados, hemos decidido no recibir la irrisoria ración alimentaria hasta que la situación se normalice y además contemos con atención médica adecuada y oportuna.	De la misma manera, y sin que medie valoración u opinión de médica alguna, decidió suprimir la entrega de dietas alimentarias especiales a personas que padecen enfermedades tales como: diabetes, hipoglucemia, ácido úrico, hiperlipidemia, triglicéridos, úlceras gástricas, colon irritable, presión alta y baja y gastritis, poniendo en riesgo sus vidas.
17/09/2015 12:13	Comité de Solidaridad con los presos políticos	Los graves hechos de agresión contra presos políticos del patio 15 del Eron – Picota, ocurridos la semana pasada.	Tras la agresión de parte de un sector del paramilitarismo y un grupo de reclusos sociales al preso político de las Farc, Álvaro Henner López, conocido como Jota, se lleva a cabo una reunión en que se recomponen los acuerdos de convivencia entre los distintos sectores de internos. Sin embargo, en la medida que confluyan intereses tan diversos al interior de los mismos patios, el riesgo para la vida e integridad de los presos políticos, seguirá latente.	El día 12 de septiembre del año en curso, siendo las 16:30 horas, se da inicio a la reunión entre las personas y autoridades que encabezan la presente. El tema a tratar es la situación que se presentó en el patio 15 de Comeb-Eron Picota Bogotá, la cual fue informada a nuestros superiores.
22/04/2015	La Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos	Huelga de hambre	Presos del patio 9 Eron se cosen la boca	Declaratoria de la mesa social humanitaria dentro del sistema penitenciario atender con urgencia el hacinamiento, la insalubridad la congestión procesal

07/01/2015	Caracol Radio	Manifestación	Se trata de Luis Rodríguez Mahecha, un interno del pabellón de máxima seguridad Eron de la cárcel COMEB, quien denunció en Caracol Radio la falta de servicio de salud por parte de las autoridades de la cárcel y el Inpec para ser tratado	Segura que su problema de salud inició en el 2008 cuando por un dolor en el pecho le practicaron una endoscopia, pero durante el procedimiento sufrió una herida interna lo que le ocasionó un desgarre en la garganta que le impide pasar alimentos sólidos. Toda la comida debe ser líquida.
03/04/2013	Caracol Radio	Interno denuncia más irregularidades en la nueva cárcel Eron-Picota de Bogotá	Carlos Moreno, detenido por paramilitarismo, denunció que los problemas en la nueva prisión de cuarta categoría, son más de los que la opinión pública ha logrado conocer.	Moreno aseguró que la prisión tiene graves problemas de infraestructura que pasan desde la insuficiente batería sanitaria, porque sólo hay cuatro sanitarios para 400 internos o 20 celdas para que 3.500 presos tengan visitas conyugales, hasta la inexistencia de espacios dignos para recibir el sol o el racionamiento diario de agua, que para el patio 12, es de 10 horas diarias, según informó el interno.
26/04/2012	Radio Macondo FM	Comunicado público de los presos del patio 16 de ERONCOMEB	Los presos del patio 16 de ERON Picota Bogotá (extraditables),	La única atención en salud que recibimos los presos solicitados en extradición, es la de un visto bueno dado por el médico de CAPRECOM, sin previa valoración, chequeo o examen de algún tipo, conocidos son las constantes muertes en las cárceles en el país por simple inasistencia médica.
02/12/2015	Espectador	Denuncian intoxicación masiva en COMEB	Manifestación	Por medio de un comunicado, reclusos de la cárcel COMEB de Bogotá denunciaron la intoxicación de por lo menos 60 personas que recibieron comida en mal estado por parte de los miembros del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y pasaron la noche con diarrea y vómito.
26/11/2014	Representante a la Cámara Alirio Uribe Muñoz	presos políticos de ERON Picota completan 48 horas de huelga de hambre	Huelga de hambre	Con el propósito de denunciar las precarias condiciones de salud en que se encuentran los miembros de la insurgencia privados de la libertad y la falta de atención médica, los presos políticos del Eron - Picota han decidido por segunda vez en este año iniciar una huelga de hambre.

31/05/2013	Comisión interclesial de justicia y paz	Salud, prisión y castigo en la cárcel de COMEB	Manifestación pública	El día 15 de agosto de 2012, los internos de COMEB-Eron del patio-15 de Bogotá comunican y hacen la respectiva denuncia del fallecimiento del preso WILSON LEMUS, deceso que se produce en horas de la tarde en absoluta displicencia y desprecio por la vida de un ser que padecía enfermedad catastrófica y terminal en el órgano del Hígado.[8] Como denuncia el Movimiento Nacional Carcelario en su carta al Presidente Juan Manuel Santos el pasado 5 de abril de 2013, "como es de conocimiento de parte del estado los servicios de CAPRECOM han sido deficientes y han incumplidos con los deberes asignados en la contratación a partir del decreto 1141 del 01 de abril del 2009 donde el gobierno nacional reglamento la afiliación de la población reclusa al sistema general de seguridad social en salud; como petición principal en este aspecto es que el INPEC asuma la responsabilidad directa, integral y programática de salud que se ajuste a las necesidades reales de cada centro de reclusión según la normatividad de la ley 65/93."
03/11/2015	brigada jurídica Eduardo Umaña Mendoza	Pena de Muerte en ERON Bogotá.	Manifestación publica	Los internos del patio 14 del establecimiento reclusorio de orden nacional (ERON) - Picota, denunciamos ante la opinión pública, nacional e internacional, ante los organismos defensores de Derechos Humanos, como ante las organizaciones sociales en su conjunto, las graves deficiencias en la prestación del servicio público de salud a la población privada de libertad en este centro de reclusión penitenciario.
02/06/2011	Vos el soberano	Los prisioneros del ERON "La nueva Picota" entran a huelga de hambre	Protesta pacifica	Desde las 10:00 de la mañana de ayer, 1 de junio del 2011, los internos reclusos en la Reclusión del Orden Nacional - ERON- "la nueva Picota" se encuentra en desobediencia civil, protestando de manera pacífica para que sus condiciones de reclusión se den de forma digna sin que se vean violentados sus derechos humanos.

Fuente: elaboración propia.

### Anexo 3. Análisis fuentes documentales.

Fuente documental	Desarrollo	Conclusión
Privatización de Centros de Reclusión en Colombia	Identifica experiencias internacionales como (Estados Unidos, Austria, Inglaterra y Gales), aterrizando a las experiencias nacionales en infraestructura y regulación de servicios públicos, partiendo de los conceptos de servicios penitenciarios y carcelarios y el de privatización aplicable.	Connota que las condiciones en que se ha originado la privatización, no presentan los rasgos requeridos para que un proceso de privatización de los servicios penitenciarios produzca los beneficios esperados para el sistema penitenciario y carcelario.
La Política Penitenciaria y el Problema de los Derechos Humanos	Evoca el escenario de justicia para una sociedad en donde cualquier acción, incide de manera directa o indirecta en el ingreso de mayor número de reclusos a las cárceles, cuyo impacto afecta las dotaciones para satisfacción de estos.	En el margen a favor de la ciudadanía se construya más cárceles o más tiempo de reclusión, pero que no se construya al interior de la ciudad, donde los poderes públicos tienen el deber de llevar a cabo políticas en el orden penitenciario tendientes a la solución del <u>gravísimo problema, el hacinamiento producto de las políticas.</u>
El Sistema Penitenciario como Instrumento de control Social	<p>La tesis presenta cuatro capítulos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Marco teórico se desarrolla una evolución temporal del concepto de cárcel desde la criminología clásica hasta la crítica.</li> <li>2. Análisis del sistema penitenciario como control social, data la relación modelo-Estado.</li> <li>3. El planteo de la cárcel como problemática social, se realiza una crítica a la resocialización.</li> <li>4. Análisis normativo nacional e internacional vigente, además el estudio de campo de las consecuencias psicofísicas y sociales en la población que la penitenciaría tiene sobre ellas.</li> </ol>	La cárcel es un resultado de la escalada de violencia, de la exclusión sistemática, de la ausencia de lazos afectivos, de la falta de oportunidades, de una trama cultural de valores comunes. Y a su vez es un eslabón más dentro de las mismas problemáticas, devolviendo a la vida en libertad personas más violentas, más excluidas, con menos oportunidades y más descreída de poder vivir una vida estándar y que indefectiblemente el estado debe tomar postura y acciones concretas al respecto.

Plan de Construcción dotación y Mantenimiento de ERON	Parte del análisis del hacinamiento tipificado en los diferentes CONPES referidos a la política penitenciaria moderando el alcance de sus estrategias, detallando cada uno de proyectos de construcción y dotación, dando a conocer una descripción general, financiación y logros y dificultades del proyecto.	Se finaliza con una descripción porcentual proyecto por proyecto de su avance: Ibagué 34,3%, Jamundí 69,5%, Medellín 27,9%, Yopal 47,4%, Acacias 25,5%, Guaduas 26,2%, Florencia 33,8%, Bogotá 24,8%, Cúcuta 72,4% un ponderado general del 40,2%.
Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal	Como manual le permite al lector que quien asuma el rol de evaluador de la administración de un sistema penitenciario, describe el paso a paso de cómo hacer la evaluación, que preguntar, que observar, cómo hacer las entrevista, tema por tema.	Para evaluar si un sistema penitenciario está bien administrado o no, es preciso saber hasta qué punto se aplican las normas establecidas como “Las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, El código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” pero también hace énfasis que de esto depende de la voluntad de los poderes públicos, si están direccionados a la seguridad “cero fugas” la los fondos se proyectan a esto dejando a un lado las actividades de tratamiento, como también si adoptan un enfoque punitivo a eliminar las conductas delictivas, los centros se convierten en albergar personas influidas por la ciudadanía o los políticos para endurecer las políticas penales.
Informe Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral	Denota los hechos relevantes encontrados, en cuanto a infraestructura, dotación y presupuesto con su desglose.	Estrategia tuvo un presupuesto inicial según CONPES 3277 de 2004 de \$530.274 millones y un presupuesto final según CONPES 3575 de 2009 de \$1.004.045 millones, con un incremento del 89% del valor del presupuesto inicialmente asignado; igualmente, se aprobó la ampliación del número de cupos finales a ser entregados al INPEC, respecto a los previstos al pasar de 21.600 a 22.703 cupos con un incremento del 5%

El Modelo ERON la Implementación de las nuevas Cárceles en Colombia	Resume el modelo penitenciario en que fueron construidos haciendo énfasis en la intervención del gobierno americano, pero si su intervención en la etapa de pre-diseño, así mismo la ubicación de las cárceles, diseño de las cárceles “bioclimáticos” El aislamiento, el derecho a la salud, alimentación, resocialización, visitas, situación de las internas.	La política del gobierno de ampliar los cupos penitenciarios, construyendo establecimientos cada vez más grandes, para albergar más reclusos en el menor espacio posible, con celdas muy por debajo de estándares internacionales, sin espacios comunes adecuados, no acabo con el hacinamiento sigue en niveles críticos. En Colombia la persistencia y el agravamiento de la problemática penitenciaria, junto con el caos en el funcionamiento de los grandes centros de reclusión, en contraste con la buena administración penitenciaria de los establecimientos más pequeños a diferencia de los ERON, demuestran la ineficacia de la política de construir mega complejos carcelarios ya reconocida por Estados Unidos y Europa.
Drama Humano en los Centros Penitenciarios y Carcelarios en Colombia	Parte en la descripción de la incidencia de la política criminal en el hacinamiento y por último la situación carcelaria en Colombia.	Origina la problemática del hacinamiento en parte por el sistema penal colombiano, el cual ha venido en permanente cambio dentro de sus normativas, aprobando un sin número de normas sancionatorias, situación está, que ante el incremento de penas por las leyes han generado mayores niveles de hacinamiento. La Defensoría del Pueblo sostiene que, si en verdad se quiere solucionar la problemática carcelaria en el país, es necesaria la voluntad política sincera y decidida que incursione en una verdadera política criminal propia de un Estado Social de Derecho, a mayor política social y menor política criminal.
Sentencia T-388	Data los antecedentes referenciando crisis en el sistema penitenciario y carcelario “Problemas de tratos crueles e inhumanos.	El sistema penitenciario debe tener carácter preventivo. Los problemas que enfrenta el Sistema penitenciario y carcelario no son nuevos, son conocidos y reiterados; no obstante, la política criminal y carcelaria, sigue desatendiéndolos sistemáticamente, a través de sucesivas reformas fallidas. El estado de cosas del sistema carcelario constatado en 1998 no es igual a la que atraviesa actualmente, por lo que requiere un análisis propio e independiente, sentencia T-153/98.

Fuente: elaboración propia.



#### Anexo 4. Síntesis de los documentos CONPES.

CONPES	Propósito	Problemática	Estrategia	Seguimiento
2797 Política Penitenciaria y Carcelaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento Institucional</li> <li>• Formación del recurso humano</li> <li>• Seguridad Carcelaria</li> <li>• Resocialización carcelaria y penitenciaria</li> <li>• Deshacinamiento construcción nuevas cárceles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitado manejo presupuestal</li> <li>• Poca formación profesional al personal de guardia</li> <li>• Perturbación del orden público que enfrenta el país el asedio de la guerrilla y el crimen organizado</li> <li>• El diseño arquitectónico de la infraestructura carcelaria carece de las medidas de seguridad necesarias para garantizar un servicio estratégico.</li> <li>• La tasa de reincidencia delictiva (86%) es consecuencia de las fallas del sistema rehabilitador y resocializador</li> <li>• Hacinamiento del 10%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la organización de la programación-ejecución del INPEC para cumplir eficaz y eficientemente con el desarrollo de la política carcelaria.</li> <li>• Conformar una red sistematizada de información que permita contar con el registro único de detenidos, racionalizar recursos y controlar la administración de los centros carcelarios.</li> <li>• Mejorar los mecanismos de control y seguridad en establecimientos carcelarios, que conduzcan a la reducción de los índices de delincuencia.</li> <li>• Desarrollar programas de capacitación y profesionalización del personal penitenciario, a través del fortalecimiento de la Escuela Penitenciaria Nacional.</li> <li>• Implantar la política de anticorrupción señalada por el Gobierno Nacional.</li> <li>• Fortalecer la cobertura de los programas de tratamiento y desarrollo de los internos adoptando el sistema de régimen progresivo.</li> <li>• Ampliar la cobertura asistencial y ocupacional hacia los internos.</li> <li>• Impulsar un Plan de descongestión carcelaria a través de la redistribución de reclusos para racionalizar los cupos en las diferentes cárceles del país.</li> <li>• Desarrollar la política penitenciaria y</li> </ul>	<p>se generaron en 1995, 6316 cupos 1,670 en cárceles nuevas y 4,646 por remodelación y ampliación</p> <p>En 1999 se generaron 1301 cupos.</p>

			carcelaria de construcción, reposición, adecuación, recuperación y mejoramiento de la infraestructura de los centros carcelarios, de acuerdo con los parámetros internacionales que garanticen la seguridad, el hábitat y el tratamiento de los reclusos. Proyección de 9200 cupos		
3086	Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria	Abarcar tanto la ampliación de la infraestructura como el mejoramiento de la gestión. En pro de desarrollar acciones tendientes a limitar la demanda penitenciaria y carcelaria.	“Obsolescencia y antigüedad de la infraestructura carcelaria, las deficiencias en la gestión y administración del sistema, los casos de corrupción en la guardia penitenciaria, la insuficiencia del presupuesto tanto de funcionamiento como de inversión, el acelerado incremento de la población carcelaria, la lentitud en el desarrollo de los procesos judiciales y la falta de representación jurídica para los reclusos de bajos ingresos económicos. Adicionalmente, las condiciones de la infraestructura disponible limitan la aplicación de los criterios de clasificación del personal interno señalados en la ley” (CONPES 3086. Pag.4).	El plan de infraestructura nueva por un valor aproximado de \$314 mil millones para generar 20,828 Cupos.	se generaron 14624 cupos
3277	Estrategia para la expansión	Acentuar los factores determinantes de las dificultades que afronta el INPEC para	La gobernabilidad de sistema se ve amenazada, en tanto las condiciones espaciales y habitacionales de los	La estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios consiste en: a) un plan de construcción, dotación y	No se generaron cupos

de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios	desarrollar su misión y funciones como administrador de la pena privativa de la libertad y de la detención preventiva y para propiciar a través de este ejercicio el cumplimiento de los fines asignados a estas dos figuras centrales del sistema de justicia criminal colombiano, más aún si se mantiene la tendencia actual de demanda por cupos	establecimientos de reclusión son determinantes de la posibilidad de cumplimiento de los fines de la pena privativa de libertad y de la detención preventiva y del mantenimiento del orden interno” (CONPES 33277. Pag.3).  la política de Seguridad Democrática implica un escenario en el cual la necesidad de un mayor número de cupos penitenciarios y carcelarios será creciente	mantenimiento <sup>15</sup> (CDM) de establecimientos de reclusión y de complejos penitenciarios y carcelarios <sup>16</sup> ; y b) un plan de ampliación, adecuación y dotación (AAD) de ERON existentes, con condiciones que permiten este tipo de intervención.  La ejecución de la totalidad de los proyectos de los dos planes permitirá la generación de 24.331 cupos, 21.200 por CDM y 3.131 por AAD.
3412 Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios - seguimiento del CONPES 3277	Ajuste de la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios por lo tanto presentar una nueva propuesta sobre los mecanismos de ejecución y los requerimientos presupuestales con base en el seguimiento del documento CONPES 3277 del 15 marzo de 2004, en	Como se planteó en el CONPES 3277, el sistema penitenciario y carcelario enfrenta una demanda por cupos penitenciarios y establecimientos de reclusión que exceden sus posibilidades de oferta cuya magnitud de la brecha es tal que la gobernabilidad del sistema se ve amenazada.	“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

	particular en relación con la estrategia para la construcción, dotación y mantenimiento de nuevos centros de reclusión.		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), COMEB (3.200 cupos), Medellín (2.100 cupos), Puerto Triunfo (1.200 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” (CONPES 3828. Pag.4)	
3575 Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios - seguimiento a los CONPES 3277 de marzo 2004 y 3412 de marzo de 2006	se modifican los montos aportados por las diferentes fuentes de financiación de la estrategia, los cronogramas de entrega de las obras de los 11 establecimientos de reclusión, se incrementan los cupos inicialmente previstos, y se adicionan los recursos establecidos en el CONPES 3412, señalando las causas precontractuales y contractuales de los mayores costos de la construcción y dotación de los	asegurar el cumplimiento de la política pública de expansión de la capacidad de cupos de reclusión y la consecuente reducción del hacinamiento penitenciario y carcelario	“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	Ampliación, adecuación y dotación (AAD) genero 3131 cupos.  Plan de construcción, dotación y mantenimiento (CDM) genero 24331 cupos.

---

establecimientos de  
Reclusión del orden  
nacional.

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)” (CONPES 3828. Pag.16).

---

Fuente: elaboración propia.

### Anexo 5.Síntesis Planes Nacionales de Desarrollo en relación a la política penitenciaria y carcelaria.

Plan Nacional de Desarrollo	Objetivo	Problemática	Propósito
2006 - 2010 "Estado Comunitario Desarrollo para Todos"  6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos.  6.1 Los requisitos del Estado Comunitario.	Adaptar la estructura del INPEC a las realidades sociales y jurídicas del país. Por lo tanto, se deberán enfocar esfuerzos en temas tales como la prisión domiciliaria, programas de reintegración social y tratamiento, reposición de infraestructura, etc.	El SPC también enfrenta retos relacionados con los altos índices de violencia dentro de los centros que ponen en peligro la vida e integridad, tanto de internos como de personal de custodia. De acuerdo con el INPEC, en 2006, 44% de las muertes que tuvieron lugar en ERON fueron por causas no naturales. En Colombia el 37,4% de los 139 ERON existentes superan ese límite (Cuadro 6.6). Estas cifras evidencian la necesidad de profundizar en los planes de rehabilitación, mantenimiento y adecuación de los centros de reclusión con deterioros más marcados	Modernizar el esquema organizacional y funcional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para que atienda de manera eficiente los temas referentes al tratamiento De la población reclusa, la prestación del servicio de salud, la ejecución de la pena -implementación de la seguridad electrónica- y el mejoramiento de los sistemas de información y servicios estadísticos. Formulación de una estrategia para un eventual reemplazo de dichos centros, lo cual dependerá de la dinámica de la población reclusa, por cuanto estos no cuentan con áreas adecuadas para los programas de tratamiento y desarrollo de los internos ni garantizan la seguridad de los mismos.
2011- 2014  "Prosperidad para Todos"  V Consolidación para la Paz  B. Justicia  Política Penitenciaria	El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en asociación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), deberá hacer énfasis en la resocialización del recluso, enfocada al fortalecimiento del modelo educativo, dentro del marco de un programa de	No se ha resuelto el deterioro y el envejecimiento de la infraestructura existente. Inadecuada administración de los establecimientos de reclusión.	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. El INPEC elaborará un Plan Estratégico de TIC, que permita mejorar los modelos de gestión, los procesos administrativos, financieros, de recursos humanos y misionales, y facilite la integración y el flujo de información entre las diferentes sedes a nivel nacional.

---

tratamiento y desarrollo.  
Fijar 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

El INPEC elaborará un estudio que explore en sus aspectos presupuestal, jurídico, técnico y funcional, diferentes modelos alternativos de administración de los establecimientos, y una vez se defina el modelo óptimo y se garantice su viabilidad, se impulsará su implementación con el concurso del sector privado.

---

Fuente: elaboración propia.

**Anexo 6. Formato entrevista semiestructurada.**

**ENCUESTA SEMIESTRUCTURADA**

**POLÍTICA PENITENCIARIA, CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DE LA PENA Y LOS DERECHOS HUMANOS: EL CASO DE LA ESTRUCTURA TRES DEL COMEB**

1. Los internos reclusos en el anexo nuevo en COMEB están debidamente clasificados como lo ordena la norma.
2. El cupo de las celdas es el adecuado y actualmente se cumple.
3. Las celdas cumplen las exigencias de higiene, adaptación al clima, particularmente en lo concierne a volumen de aire, superficie mínima, alumbrado y calefacción.
4. Las ventanas de las celdas permiten leer y trabajar con luz natural y entrar aire fresco.
5. Las instalaciones sanitarias son adecuadas permitan satisfacer las necesidades naturales
6. Las instalaciones de ducha son adecuadas permitan al recluso tomar un baño a una temperatura adaptada al clima.
7. Aseo e higiene se dispone de gua y de los artículos de aseo para la salud y limpieza de los reclusos.
8. Se cambia y se lava la ropa con frecuencia para mantener la higiene.
9. Cada recluso tiene una cama individual y de ropa suficiente con regularidad a fin de asegurar su limpieza.



10. Los reclusos recibirán la alimentación a las horas acostumbradas, de buena calidad, bien preparada y servida cuyo valor nutritivo es suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas.
11. Los reclusos tienen acceso de agua potable.
12. Los reclusos cuentan con espacio para la realización de ejercicio físico adecuado al aire libre.
13. Los reclusos cuentan con un servicio médico calificado
14. Los reclusos tienen acceso al servicio de odontología calificado
15. El sistema de medias implementadas en el ERONles permite a los reclusos comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia con sus familiares y amigos por diferentes medios.
16. La infraestructura cuenta con bibliotecas y de fácil acceso.
17. El traslado de los reclusos al interior de la estructura permite el aseguramiento físico del interno.
18. El personal penitenciario que presta sus servicios en el ERON cumple un perfil profesional, integral e idóneo.
19. El entorno del ERON asegura al recluso un retorno progresivo a la vida en sociedad.
20. El tratamiento que se implementa en el ERON fomenta el respeto de sí mismo y desarrolla el sentido de responsabilidad en los reclusos.
21. Todos los internos pueden acceder a trabajo en pro de su resocialización.
22. Los internos pueden acceder a espacios de recreación y deportes y lo pueden realizar.

23. Los internos pueden acceder a formación educativa ya sea primaria, secundaria u aprendizaje de un oficio, contando con los espacios adecuados y el acceso a la educación mencionada.
24. Los internos tienen un contacto digno con su familia y con la periodicidad adecuada en espacios dignos.
25. Se cumple la visita conyugal dignamente.
26. Los internos tienen una constante atención social brindando una cobertura plena en el ERON.
27. Mencione que problemáticas considera se tengan en cuenta en la investigación con respecto a la infraestructura del ERON.