

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



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Calles Tercera y Quinta, Avenida del Comercio - 11023

Instituto Rosarista
de Acción Social
Rafael Arenas Ángel

COLECCIÓN
SERES



UR

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



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

DIRECTIVAS

Rector, Hans Peter Knudsen Quevedo
Vicerrector, Alejandro Venegas Franco
Síndico, Carlos Alberto Dossman Morales
Secretaría General, Catalina Lleras Figueroa
Canciller, Jeannette Vélez Ramírez

CONSILIARIOS

Andrés Pastrana Arango
Alberto Fergusson Bermúdez
Alejandro Figueroa Jaramillo
María Luisa Mesa Zuleta
Jorge Restrepo Palacios

DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO ACADÉMICO

Director, Fernando Locano Botero

DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y DE TECNOLOGÍA

Directora, Myriam Amanda Rodríguez Clavijo

DIVISIÓN FINANCIERA

Directora, Lucy Ariari Cortés Trujillo

DECANOS DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Facultad de Administración,
Liliana Gómez Díaz
Escuela de Ciencias Humanas, Francisco
Rodríguez Latorre
Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales,
Eduardo Barajas Sandoval
Facultad de Economía, Hernán Jaramillo Salazar
Facultad de Jurisprudencia, Alejandro Venegas
Franco
Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud,
Leonardo Palacios Sánchez
Decanatura de Medio Universitario,
Gabriel Silgado Bernal

INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL “RAFAEL ARENAS ÁNGEL”, –SERES–

DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN

Carol Iván Abaunza Forero

COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN

Mónica Mendoza Molina

INVESTIGADORES
Paola Bustos Benítez
Karla Enríquez Wilches
Giovanny Paredes Álvarez

AGRADECIMIENTOS
Karina Alférez Robayo
Claudia Rodríguez Orrego
INPEC
Juliana Restrepo Torres
SERES, Universidad del Rosario

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

Instituto Rosarista de Acción Social

–SERES–

© 2011, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario
© 2011, Instituto Rosarista de Acción Social –SERES–

ISBN: 978-958-738-199-3

Primera edición: Bogotá, D.C., mayo de 2011
Edición: Editorial Universidad del Rosario
Diseño interno: Ángel David Reyes Durán
Corrección de estilo: María José Díaz Granados
Diseño de cubierta: Miguel Ramírez, Kilka
Impresión:

Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 No. 13-41, oficina 501 • Teléfono 297 02 00 ext. 7724
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito del SERES

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.
Instituto Rosarista de Acción Social –SERES–, Universidad del Rosario.
– Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2011.
322 p.

ISBN: 978-958-738-199-3

Administración de Justicia Penal – Colombia / Prisiones / Encarcelamiento /
Detención – Legislación – Colombia / Ejecución Judicial – Colombia / Título.

344.0357 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Índice

Introducción	11
1. Desarrollo del sistema penitenciario y los establecimientos carcelarios en Colombia	19
1.1. Origen de la Pena Privativa de la Libertad en Colombia.....	20
1.2. Marco normativo de la restricción de la libertad.....	36
1.2.1. Marco constitucional	37
1.2.2. Evaluación de la situación actual de estado de cosas inconstitucional de las prisiones a partir de las sentencias de la Corte Constitucional	39
1.2.3. Aproximación a los convenios y tratados sobre derechos humanos	48
1.2.4. Las reglas de Tokio	52
1.2.5. Las 108 reglas europeas.....	54
1.2.6. Acercamiento a la legislación colombiana.....	59
1.3. Medidas privativas de la libertad en Colombia.....	75
1.4. Actores del sistema penitenciario y carcelario colombiano (SPCC)	79
1.5. Capacidad del sistema penitenciario y carcelario.....	88

1.6. Estructura y funcionamiento de la represión legal	92
1.7. Repercusiones sociales de la restricción de la libertad en Colombia	116
 2. Elementos conceptuales y condiciones actuales de las políticas	 139
2.1. Política social	140
2.1.1. Planes Nacionales de Desarrollo (PND)	145
2.1.1.1. El salto social (1994-1998)	145
2.1.1.2. Cambio para construir la paz (1998-2002)	148
2.1.1.3. Hacia un Estado Comunitario (2002-2006)	154
2.1.1.4. Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)	158
2.2. Planes de justicia	163
2.2.1. Justicia para la gente. Plan de desarrollo de la justicia 1994-1998 (Conpes 2744 de 1994)	163
2.2.2. Plan Sectorial de Desarrollo para la justicia 1999-2002	165
2.2.3. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006	167
2.2.4. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010	169
2.3. Política criminal	170
2.3.1. Control social	174
2.3.2. Penalización de conductas	180
2.3.3. Prevención, represión y resocialización	182
2.3.4. Mecanismos alternativos de sanción no privativos de la libertad	195
2.3.5. Improvisación y pertinencia de la política criminal	197
2.4. Política carcelaria y penitenciaria	200
2.4.1. Conpes	201
2.4.2. Hacinamiento	204
2.4.3. Atención e intervención especializada	213

3.	La política fiscal en el sistema penitenciario y carcelario colombiano	229
3.1.	Las condiciones de eficiencia del sistema penitenciario y carcelario colombiano	232
3.2.	Las cuentas fiscales del sistema penitenciario y carcelario colombiano	262
3.2.1.	Los ingresos del Sistema	262
3.2.2.	Los egresos del sistema	265
3.2.3.	Las alternativas de equilibrio fiscal del sistema	269
4.	Conclusiones, observaciones y recomendaciones	277
	Conclusiones	278
	Políticas social, criminal, penitenciaria-carcelaria y fiscal	278
	Familia, educación y trabajo	281
	Ejecuciones del Estado para garantizar los derechos fundamentales	282
	Observaciones y recomendaciones generales para el mejoramiento del sistema penitenciario y carcelario colombiano	284
5.	Anexos	291
	Anexo. Cifras de hacinamiento según el Observatorio Interamericano de Seguridad (OEA)	305
6.	Siglas	311
7.	Bibliografía	315





Introducción

En materia penal en Colombia se legisla al vaivén de los acontecimientos políticos, sociales y de orden público, conforme a imposiciones foráneas, e incluso según lo reclame la propia sociedad civil cuando se agudiza en ella el proceso de victimización de algunas conductas.

A pesar de que la Ley 890 de 2004 aumentó significativamente la pena para todos los delitos consagrados en el Código Penal, e incrementó para los eventos de concurso la pena de prisión hasta 60 años (art. 1º), el 16 de julio de 2008, se sancionó la Ley 1220 que incrementó las penas para los delitos contra la salud pública (Cap. I del Tít. XIII del CP), exactamente para: violación de medidas sanitarias; propagación de epidemias como el VIH y la hepatitis B; contaminación de aguas; corrupción de alimentos, productos médicos o profilácticos; imitación o simulación de alimentos, productos o sustancias, y fabricación y comercialización de sustancias nocivas para la salud. En el 2008, ante el anuncio del presidente de perseguir la proliferación de las llamadas “pirámides”, a través de las cuales se captan dineros de manera ilegal, abusiva y habitual, inmediatamente el Congreso anunció el estudio del proyecto. En enero del mismo año se radicó un proyecto para sancionar la fabricación, el tráfico y el porte de armas blancas. En junio el Gobierno propuso aumentar las penas de prisión para los homicidas de sindicalistas. De esta manera, se aprobaron cuatro reformas cuyo propósito fue agudizar el castigo para los delincuentes.

Como es costumbre, y ante esa falta de política criminal, el Código Penal nuevamente en el 2009 sufrió modificaciones en materia de delitos y penas. En el primer semestre el gobierno sancionó las leyes 1273 y 1309, que tipificaron los delitos informáticos y endurecieron la represión de los crímenes contra sindicalistas, respectivamente. El segundo semestre fue más intenso en reformas penales. Durante ese periodo se aprobaron las leyes 1311, 1312, 1326, 1329 y 1357, que en su orden crearon el tipo penal de uso y construcción de sumergibles; modificaron el principio de oportunidad, con el fin de que se pudiera aplicar a los desmovilizados, los narcotraficantes y los terroristas; crearon nuevas causales de agravación punitiva para el homicidio culposo; endurecieron las sanciones por la explotación sexual comercial de menores, y reformaron los delitos de captación ilegal y omisión de control.

En suma, todo lo anterior demuestra que el único afán en materia de “política criminal” ha sido el incrementar tipificaciones y sanciones, sin importar la capacidad investigativa y judicial, y mucho menos la infraestructura carcelaria del Estado.

Las anteriores manifestaciones, entre otras, advierten las deficiencias de una verdadera política criminal que supere el inflacionismo penal, nocivo a un Estado social de derecho, como se rotula el nuestro, que no solamente carece de la capacidad para investigar y juzgar los ilícitos que son puestos en su conocimiento, sino además frente a los casos que culminan con sentencia condenatoria, adopta cualquier respuesta con el calificativo de “prisión”, sin que se cumpla con los propósitos legales, constitucionales y sociales que la misma debe conllevar como sanción.

De otra parte, es preocupante la situación de vulnerabilidad a la que se ve sometido el privado de la libertad, en lo que a la garantía de sus derechos fundamentales se refiere. Concretamente, en lo relativo a la vulneración de la presunción de inocencia, por ejemplo, se deposita como un elemento más de la investigación, al punto que su estancia carcelaria no tiene programado ningún propósito de tratamiento, de manera que ese tiempo de encierro preventivo solo le va a reportar la posibilidad de descuento en la medida en que sea condenado.

Precisamente, la vulneración de derechos fundamentales como el antes mencionado, el de la dignidad, la vida e integridad personal, los de la familia, la salud, la educación, el trabajo, entre otros, llevaron a la Corte Constitucional a declarar en diferentes sentencias el estado de cosas inconstitucional.

En este sentido, resulta entonces necesario evaluar el cumplimiento de los correctores anunciados por la Corte Constitucional, conforme los predicados de las sentencias T-153 y T-296 de 1998, en las que se declara la existencia del estado de cosas inconstitucional en las prisiones, procurando una vida digna para los reclusos y ordenando planes de construcción y refacción al presidente de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y al Departamento Nacional de Planeación (DNP). El papel del Inpec resulta fundamental en

esa tarea reivindicadora de las obligaciones del Estado y los derechos de los reclusos, tal como lo afirma su misión:

Facilitamos los medios para que las personas privadas de la libertad descubran sus potencialidades y resignifiquen su pensamiento a través del tratamiento penitenciario, la atención básica y la seguridad; de tal manera que logren desarrollarse como agentes activos de cambio en su entorno social basado en el respeto por los derechos humanos.¹

Sin embargo, esta investigación no se enfoca exclusivamente en el tema de derechos humanos en cárceles, por ser un tema ya bastante explorado, considerando la mencionada declaración del estado de cosas inconstitucional; en cambio, alerta sobre su prevención y vulneración, ahondando puntualmente en temas como el derecho a la familia, la educación y el trabajo.

De otro lado, se aborda parte de la superestructura del sistema, como los elementos jurídicos a través de los cuales el Estado manifiesta el *ius puniendi*, uno de ellos el Código Penal (CP), Ley 599 de 2000, el que pareciera no tiene claridad hasta dónde debe ir o puede llegar su efecto represor, no solamente en lo que tiene que ver con las conductas que considera como delictivas, sino los quantums punitivos con los que las sanciona.

A su vez, resulta importante considerar la implementación o aplicación de la ley sustancial, la que se sabe se da a través del Código de Procedimiento Penal (C de PP), Ley 906 de 2004, que suma otro importante número de eventualidades sobre privación de la libertad, como cuando establece la detención preventiva, situación que de suyo incide en el sistema carcelario, y que se reproduce por quien vela por la ejecución de la pena, cuando el juez de penas niega una libertad condicional, una libertad por pena cumplida, o una suspensión de la condena.

Incluso en lo que toca a la restricción de la libertad puede interferir otro actor diferente a los operadores judiciales, como es el mismo INPEC, al que el Código Penitenciario y Carcelario (CP y C), Ley 65 de 1993, en su artículo 14 le asigna un rol protagónico tratándose de la ejecución de las

¹ En: <http://www.inpec.gov.co>. Última revisión 16 de marzo de 2011.

sentencias penales y la detención precautelativa, la aplicación de las medidas de seguridad, y la reglamentación y control de las penas accesorias fijadas en el Código Penal. Como cuando califica indebidamente la conducta del recluso y ella interfiere en una solicitud de libertad imposibilita el acceso a redimir pena, por solo citar un par de ejemplos.

De allí entonces que la pena por cumplir en Colombia resulte bastante incierta, no obstante su aparente marco legal.

Si el catálogo de delitos resulta de por sí exorbitante, si en su aplicación pueden intervenir diferentes agentes y eventos que plantean el cuestionamiento de la pena, otro tanto ocurre con su razón de ser, la resocialización, por lo que mal puede funcionar el sistema.

El Estado concibe un proceso para extraer de la sociedad al individuo infractor “depositándolo” literalmente en un establecimiento carcelario, pero en cambio no existe uno que lo devuelva, lo reinserte al seno social.

De manera que se trata de armonizar, de hacer coherente la norma con la sanción y a esta con su propósito fundamental, la resocialización del penado, no solamente guareciendo sus derechos, sino los de la sociedad, incluida en ella a las víctimas. La prisión y el manejo que se dé a los penados no debe ser el fin de la historia, un asunto que solo compete a aquellos, a sus familias, o a las autoridades que los gobiernan y administran, sino que debe involucrar a la sociedad entera por los efectos que en ella debe causar.

De manera que si bien los fallos de la Corte Constitucional exponen una serie de argumentos jurídicos y sociales en pos de los penados sobre las funciones y obligaciones del Estado en busca de garantizar sus derechos fundamentales ordenando la inclusión y ejecución presupuestal que atine a corregir la situación carcelaria que se evidencia con el múltiple accionar de mecanismos legales que pretenden su amparo, no se puede olvidar que, para los efectos, el operador judicial se convierte en un ordenador del gasto involucrándose en el mismo diseño de la política fiscal, función que constitucionalmente corresponde a otra rama del poder público. No obstante, la discusión va más allá de la probable, justificada o no, usurpación de su ámbito de acción, y es que la realidad muestra que un sistema como el penitenciario y carcelario, además de contar con unos elementos jurídicos y sociales, debe consultar unos principios económicos y administrativos

que, al ser accionados, no solamente deben dar cumplimiento a los fallos proferidos, sino que han de articularse a las competencias que el Gobierno debe aplicar, por tanto, la coherencia del mismo sistema involucra aspectos de política económica (principalmente fiscal) que permiten garantizar la gestión, de manera eficiente o no, a través de los recursos institucionales previstos para su funcionamiento.

El conjunto de todos estos elementos afecta de manera significativa la coherencia de las políticas estatales e institucionales, de donde surge la necesidad de analizar las condiciones del sistema penitenciario y carcelario colombiano, y el cumplimiento de los objetivos para el cual fue creado, articulándose apropiadamente con las demás instituciones que hacen parte del Estado.

Es por todo ello que nos propusimos analizar la situación de los últimos quince años del sistema penitenciario y carcelario colombiano, en el marco de las políticas de Estado (criminal, penitenciaria y carcelaria, social y fiscal), a partir de las sentencias de la Corte Constitucional, con el fin de brindar aportes y recomendaciones concordantes, pertinentes y eficientes a la realidad del país, que permitan avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte, que sin duda alguna constituye un llamado de atención a la forma como se viene reprimiendo y sancionado el delito en Colombia.

De esta manera, desde el punto de vista jurídico-social se abordaron las políticas social, criminal, y penitenciaria y carcelaria, enfatizando en los mecanismos de prevención, represión y resocialización o inclusión social positiva, para lo cual se abordaron los diferentes tipos de sanción contemplados en nuestra legislación.

Dado que la investigación se enmarcó en una perspectiva sociopolítica, el enfoque se planteó a partir de la correlación de datos tanto de corte cualitativo como cuantitativo. De este modo, se abordó el tema de estudio analizando información de fuentes documentales, contrastadas con la percepción de las personas privadas de la libertad.

La investigación comprendió tres unidades de análisis:

- Fuentes secundarias: inicialmente, la estructura de análisis se realizó desde una base conceptual y contextual que incluyó fuentes documentales relacionadas con el funcionamiento institucional, fiscal, jurídico y social de los sistemas.
- Fuentes primarias: constituidas por la interpretación de la información que brindaron las personas privadas de la libertad y algunos funcionarios del personal de guardia y del personal administrativo del Inpec. Esta información se obtuvo a través de una encuesta realizada a una muestra de 550 personas privadas de la libertad, entre hombres y mujeres, y a través de charlas informales con funcionarios.

El instrumento se aplicó en los siguientes establecimientos, seleccionados por sus características particulares:

- EPCAMS de Valledupar: es un establecimiento de alta y mediana seguridad, considerado como el más seguro de Colombia a la vez que fue certificado en calidad por Icontec.
- EPCAS de Jamundí: es uno de los nuevos establecimientos contruidos bajo diferentes condiciones de infraestructura y seguridad, considerados como complejos penitenciarios al recluir y confinar internos con diferentes características tanto personales, como criminológicas o judiciales.
- CAMIS Acacías: es la única colonia agrícola dentro del sistema penitenciario colombiano, aloja internos que no superan la pena en cinco años, y se encuentra clasificada por campamentos.
- RM Bogotá: se seleccionó este establecimiento para observar la perspectiva de género dentro del sistema penitenciario y carcelario.



1. Desarrollo del sistema penitenciario y los establecimientos carcelarios en Colombia

“Ese mar tan azul que se volvía verde y casi negro, salidas y puestas de sol que desparramaban una paz serena y dulce, ese modo de vivir sin dinero, donde no faltaba nada de lo esencial para la vida de un hombre... He pisoteado y despreciado todo eso. ¿Para partir hacia dónde? Hacia sociedades que no quieren fijarse en mí. Hacia seres que no se toman el trabajo de averiguar qué hay de recuperable en mí. Hacia un mundo que me rechaza, que me empuja lejos de toda esperanza. Hacia colectividades que sólo piensan en una cosa: aniquilarme por cualquier medio”.

Henri Charriere, Papillon

1.1. Origen de la Pena Privativa de la Libertad en Colombia

Con la información contenida en el presente capítulo se pretende que el lector conozca acontecimientos en relación con la pena privativa de la libertad a través del tiempo en Colombia, aportando insumos para la construcción de miradas integradoras que incluyan sucesos históricos, de manera que los eventos que actualmente se publicitan al respecto, sean interpretados, además, como parte de un proceso de construcción constante lejano de llegar a un fin, generalmente enmarcado en la perspectiva curativa y con la expectativa de devolución a la sociedad de seres reconstruidos en los que se puede confiar y por tanto rotular como “resocializados”.

La pena privativa de la libertad

Al hacer una revisión documental con el fin de recolectar información relacionada, se encuentra que muchas han sido las versiones y la forma de narrar el origen y desarrollo de la pena privativa de la libertad (PPL). En este caso, y como necesidad para contextualizar el contenido del capítulo, se realizará un cuidadoso esbozo de diversas situaciones históricas de esta, a fin de mantener la atención en las formas en que ha trascendido la pena privativa de la libertad en Colombia.

Históricamente, la humanidad ha mantenido y mantiene tendencias orientadas al desarrollo de estrategias para *Vigilar y castigar*¹ a aquellos

¹ Tomando las palabras de Foucault.

individuos que cometen delitos. Se encuentra que en primera instancia se utilizaron las denominadas “penas corporales”, consistentes en una serie de prácticas dirigidas específicamente a causar sufrimiento físico al condenado, recurriendo incluso a mutilaciones o torturas, entre otras. Como segunda instancia se puede considerar la aparición de la pena de muerte consistente, como pena capital, en la privación del bien jurídico de la vida por parte del Estado. Por último, está la pena privativa de la libertad, que se imponía como instancia previa a la pena de muerte o como antesala al juicio.

La privación de la libertad no contemplaba formas de organización o institucionalización, por lo que solo era utilizada con el fin de confinar y limitar el libre desplazamiento. No se mencionan especificaciones como el tiempo en que debía permanecer el hombre, anciano, niño o mujer, pero se evidencian consecuencias como enfermedades, infecciones, condiciones insalubres y sufrimientos a nivel físico, mental y moral.

Con posterioridad la PPL se estructura, observándose como la reclusión del condenado en un establecimiento penal en el que permanece privado, en mayor o menor medida, de su libertad y sometido a un específico régimen de vida. Lo anterior puede atribuirse históricamente a Juan Vilain, quien en 1875 crea el establecimiento de Gante en Bélgica, separando a las personas por género-edad. Durante su internamiento el reo trabajaba en el día y por las noches se procedía a aislarlo. Un cambio definitivo se presenta en la eliminación de acciones crueles o degradantes como parte del castigo. A esta forma de administración se suman otros establecimientos que eran conducidos por misioneros o comunidades religiosas, quienes incluyen un alto contenido espiritual a la pena. En estos, la noche estaba destinada ya fuera para la reflexión o la expiación de la culpa por medio del látigo. Se puede decir que aparece una interpretación del delito simplificada como pecado.

Es gracias a las revoluciones liberales, y al surgimiento y auge de los derechos humanos, que se da inicio a la reforma carcelaria, teniendo como protagonista históricamente reconocido a Cesar Beccaria, quien impulsa la concepción de la pena como medio utilitario de prevención para la sociedad y el reo con la publicación del libro *De los delitos y las penas*, incluyendo fuertes críticas al sistema de justicia, como por ejemplo, la forma de asig-

nar y aplicar las penas. Se puede afirmar que en esta misma línea aparece John Howar en el siglo XVIII. Él actuaría como precursor de la reforma, sustentando de manera teórica las acciones realizadas en su libro *Estados de Prisión*. De manera ardua actuó en contra de las inhumanas condiciones en las que permanecían los privados de la libertad, y batalló con el Estado para que asumiera los gastos de alojamiento y alimentación de los presos que debían estar obligatoriamente en los centros de reclusión, puesto que los reos debían asumir tales gastos.² Si a lo descrito se suma la abolición del régimen monárquico francés, que implicó también la prohibición de castigos crueles y degradantes, se entendería como parte de ese proceso que en la actualidad se cuente con modelos de prisiones con una visión humana.³

La pena privativa de la libertad en menores

Con el triunfo de la Revolución francesa se vienen a gestar una serie de cambios en las ideas y prácticas del control social, este se humaniza y se juridifica. Así, con el nacimiento del Estado de derecho desaparecerán progresivamente los castigos bárbaros y la pena privativa de libertad se convertirá en la más importante. Paradójicamente, los menores quedan fuera de esta conquista democrática; no obstante, la influencia de este período se proyectará durante el siglo XIX, dado que a finales de ese siglo, gracias a los movimientos humanitaristas, se crean los primeros tribunales y leyes especializadas que se encargaran de atender a los menores en “conflicto social”, apartándolos del derecho penal de adultos.

Pero es hasta la terminación de la Segunda Guerra Mundial, que las naciones inclinaron su interés en la protección de los derechos humanos categorizando como personas de protección especial a los niños. Es así que finalizando la década de los cincuenta, y en aras de promover su protección en materia de derechos, se realiza la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño, donde fue aprobada por unanimidad la Declaración de

² Rodríguez Pineda, Ana Cecilia. *Sistema Carcelario Colombiano. Apremiante cambio de cárceles por factorías de prisión y otros aspectos sociales*. Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1998.

³ Foucault, Michel. *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo Veintiuno Editores, México, 1998.

los Derechos del Niño de 1959, estableciendo internacionalmente el origen y la promulgación de políticas para protección de los derechos de los niños.

Posteriormente, las Naciones Unidas centran su interés específicamente en la protección a los jóvenes al considerar que estos se encuentran “en una etapa inicial del desarrollo humano, requiere particular atención y asistencia para su desarrollo físico, mental y social y necesita protección jurídica en condiciones de paz, libertad, dignidad y seguridad”. Es así que la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1985, retoma la propuesta del sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente, impulsando las reglas mínimas uniformes para la administración de la justicia de menores y la atención a los menores que pudieran servir de modelo a los Estados miembros, y la decisión 1984/153 del 25 de mayo de 1984 del Consejo Económico y Social, por la que se remitió el proyecto de reglas al séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y tratamiento del delincuente celebrado en Milán el 6 de agosto de 1985, por conducto de la reunión preparatoria interregional celebrada en Beijing en mayo de 1984, en la cual se fijan lineamientos frente al manejo de la justicia juvenil y se adopta el nombre de Reglas mínimas para la administración de justicia de menores, o “Reglas de Beijing”.⁴

Años más tarde, en consonancia con la protección de los menores, las Naciones Unidas presentan las Directrices para la prevención de la delincuencia juvenil denominadas “Directrices de Riad”, en esta se elaboraron los criterios para la prevención de la delincuencia juvenil, basados en la formulación y ejecución de programas y políticas especializadas, en especial en actividades de asistencia de atención y en la participación de la comunidad. Además, previendo la preocupación de la Asamblea de que *muchos sistemas no establecen una diferenciación entre adultos y menores en las distintas fases de administración de justicia, y en consecuencia los menores están detenidos en prisiones o centros junto con adultos*, aprueba las Reglas de las

⁴ Organización de las Naciones Unidas. *Reglas para la protección de los menores privados de la libertad*. Extraído el 5 de enero de 2011 de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/572/76/IMG/NR057276.pdf?OpenElement>.

Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad, estableciendo como precepto principal *que la reclusión de un menor en un establecimiento debe ser siempre una medida de último recurso y por el mínimo periodo necesario*.⁵

En la modernidad, se considera como punto de partida respecto a la protección de derechos de los menores la instauración de la Convención sobre los Derechos del Niño el 20 de noviembre de 1989, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se establecen el origen y la promulgación de políticas para protección de los derechos de los niños a nivel mundial, asumiendo nuevas concepciones sobre los menores, infancia, adolescencia, familia, entre otros.

Colombia fue uno de los 190 países que firmó dicha Convención, ratificando su compromiso de realizar grandes esfuerzos para proteger a niños, niñas y adolescentes, basándose en el desarrollo integral, la protección y garantía de sus derechos. A su vez, define en este sentido al niño como un sujeto de derechos lo que les posibilita (a niños y niñas), el ejercicio de acciones necesarias para hacer exigibles a la familia, la sociedad y el Estado sus derechos y garantías, todo esto en armonía con lo promulgado en la Constitución Política del país, y los tratados y convenios internacionales. De este modo, Colombia expide, a través del Congreso de la República, la Ley 12 de 1991, en la cual se adopta la Convención sobre los Derechos del Niño dada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

Asimismo, desde el nivel superior de la jerarquía legal queda plasmada, en la Constitución Política de 1991, la importancia de la protección de los derechos de los niños en su artículo 44. En armonía y cumplimiento del mandato constitucional, el Estado colombiano expide la Ley 1098 de 2006, Ley de Infancia y Adolescencia para los niños entre 0 y 12 años y los adolescente entre 12 y 18, estableciendo las normas protectoras y preventivas para la protección integral y la garantía de los derechos y las libertades,

⁵ Organización de las Naciones Unidas. *Directrices para la prevención de la justicia juvenil*, “*Directrices de Riad*”. Extraído el 1 de febrero de 2010 de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/572/75/IMG/NR057275.pdf?OpenElement>

respondiendo a la finalidad del desarrollo pleno y armonioso de niños, niñas y adolescentes en el seno de una familia y ambiente sano en el marco de la igualdad y la dignidad humana.⁶ Esta ley incluye conceptos contemporáneos que desdibujan al menor como un sujeto disminuido y pasivo, ubicándolo al contrario como un sujeto de derechos activo y capaz, por lo que la protección se proyecta desde una visión interdisciplinaria y de desarrollo evolutivo.

Se plantea como principal antecedente en el derecho penal en menores de edad en Colombia el uso de dos modelos jurídicos. El primero de ellos, el modelo jurídico-tutelar, y posteriormente el modelo jurídico garantista.⁷

Modelo jurídico-tutelar

A partir de 1899 comienza a gestarse un sistema de justicia penal conocido como modelo “tutelar” o “paternalista”, centrado en la consideración del menor como objeto de compasión-represión, al considerar que como incapaz, indefenso, dependiente o inadaptado, requería la intervención del Estado ante situaciones llamadas *irregulares* como abandono, violencia o pobreza, o cuando hubiere realizado conductas delictivas. El menor entonces es considerado como objeto de compasión-represión pero no un sujeto activo de derechos.

Este modelo estuvo presente en la legislación interna hasta la vigencia del decreto 2737 de 1989 –Código del Menor–, en el cual se generó un avance al reconocer el interés superior, la finalidad protectora en la interpretación y aplicación de la ley, la no discriminación en materia de reconocimiento de los derechos de los menores consagrados en la Constitución Nacional, en el mismo Código y en las demás disposiciones vigentes. Sin embargo, Sarmiento también afirma que el legislador no logró desarrollar en todo su contexto la doctrina de la protección integral, y optó por orientar sus disposiciones bajo la óptica de la “situación irregular”.

⁶ Ley 1098. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Lineamientos Técnico-Administrativos para la Atención de Adolescentes en el Sistema de Responsabilidad Penal en Colombia. Versión 1.0 08/03/2007.

⁷ Sarmiento, S. G. *Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes*. Fiscalía General de la Nación. Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, 2007.

Modelo jurídico garantista

Para Sarmiento, como producto de la concepción tutelar del menor se producen graves violaciones de sus derechos y garantías, reafirmandose la importancia de buscar mecanismos de protección para esta población bajo una dimensión integral, llegándose a la promulgación de instrumentos jurídicos internacionales, el más importante la Convención Internacional de Derechos del Niño que permite consolidar un sistema jurídico-garantista a partir del reconocimiento del niño como sujeto activo de derechos.

Derechos que le corresponden como persona y los especiales que derivan de su condición de menor de edad. En la misma medida y bajo esta perspectiva, concilia armónicamente derechos y responsabilidades, y asigna al niño una responsabilidad por los actos ilícitos que realiza, acorde con su grado de desarrollo; igualmente, se le reconocen y respetan las garantías procesales que su condición amerita, y se establece para su juzgamiento un procedimiento con características y finalidades pedagógicas.⁸

A través de la historia de la pena privativa de la libertad en Colombia, aunque se habló siempre de un sistema de clasificación, los menores permanecían con los adultos; es solo hasta el año de 1969 donde se conoce el decreto 398, el cual obliga a la construcción de patios o pabellones especiales para menores. Pero fue hasta la declaración del Código del Menor, Ley 2737 de 1989, donde elevó de 16 a 18 años la edad para recibir jurisdicción y tratamiento especial. Expide además el ordenamiento de construcción de instituciones de carácter cerrado donde se verifique el tratamiento para la rehabilitación del menor infractor.

Bajo un modelo garantista, pero con un enfoque de responsabilidad penal y de justicia restaurativa, la Ley 1098 presenta un sistema de responsabilidad penal para adolescentes, describiéndolo como el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que intervienen en la investigación y juzgamiento

⁸ Ibíd., p. 50.

de los delitos cometidos por personas que tengan entre 14 y 18 años. Esta ley tiene como finalidad establecer medidas de carácter pedagógico, privilegiando el interés superior del niño y garantizando la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño. Para estos procesos el adolescente estará acompañado de un defensor de familia, quien debe garantizarle sus derechos en todas las actuaciones del proceso y en las etapas de indagación, investigación y juicio.

Actualmente, la privación de la libertad de adolescentes, en los casos que proceda, se cumplirá en establecimientos de atención especializada en programas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, siempre separados de los adultos. Cuando no existan establecimientos con estas características, el funcionario judicial procederá a otorgarle libertad provisional o detención domiciliaria. Las sanciones previstas se cumplirán en programas de atención especializados del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y el defensor de familia, o quien haga sus veces, deberá controlar su cumplimiento y verificar la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. A los menores de 14 años que cometan delitos se les impondrán medidas de protección y se vincularán a procesos de educación. La privación de la libertad es excepcional y solo podrá definirse hasta por cinco años para delitos graves y ocho años para delitos gravísimos (homicidio doloso, secuestro o extorsión).

La pena privativa de la libertad en Colombia

La estructuración del sistema carcelario en Colombia se evidencia a través de los textos normativos que han sido emitidos en el transcurso del tiempo. En estos se observa que la situación carcelaria, como otros muchos fenómenos históricos, emerge con gran influencia de las acciones y los eventos sucedidos en Europa. Esto permite entender que los primeros mandatos sobre cárceles de los que se encuentra registro datan de la época del llamado Nuevo Reino de Granada, en la legislación de las Indias impuesta en la época de la Colonia.

Durante este período se dispuso la utilización de multas para la construcción de socavones que eran empleados como lugares de detención para el cumplimiento de la pena de las personas perseguidas por la Inquisición o

los traidores, y eran vigilados por los guardias del virreinato.⁹ De esta ley es citado un precepto célebre. “las cárceles se hagan para custodia y guardia de los delincuentes y otros que deban estar presos”. Partiendo de este, puede inferirse una disposición de esos espacios que más allá de buscar el castigo, está dirigida a la retención de personas que infringían la ley, asumiéndola como una situación de prevención.¹⁰ Especial cuidado merece entonces el apartado “y otros que deban estarlo”, que establece una brecha circunstancial dependiente y poco procesal por parte de la justicia para el ingreso de los ciudadanos a prisión.

Posteriormente, Colombia logra la independencia del régimen español, dando lugar a la época de la República, en este momento histórico se destaca como evento especial para los privados de la libertad el Congreso Republicano, donde se solicitó a los legisladores centrar la atención en mayor medida en los presos, que en la construcción o administración de las cárceles, estableciendo la necesidad de observar su humanidad, trascendiendo de la práctica del castigo y aislamiento.

En la descripción del desarrollo del sistema de prisiones en el país, también es importante resaltar como sobresaliente la intervención del general Francisco de Paula Santander, con la Ley Sobre Organización y Régimen Político y Económico de los Departamentos y Provincias de la república en el año 1825, con la que se produce la creación de la policía de salubridad, asignando dentro de sus funciones la atención de las cárceles.

Para el año de 1828, el presidente de la Gran Colombia, Simón Bolívar, emite para las prisiones el decreto del 14 de marzo de 1828, compuesto de seis artículos y que norma lo referente a la ubicación, utilidad del trabajo del reo, los recursos municipales necesarios para su mantenimiento, la alimentación y la dirección de los establecimientos.¹¹ De acuerdo con este decreto, era menester instaurarse un establecimiento en cada capital y se edificarían casas de corrección para las mujeres. Además, se incluyó que al

⁹ Amaya Velosa, Campo Elías. *El drama de las cárceles en Colombia*. Ed. Librería Profesional, Bogotá, 2001.

¹⁰ Rodríguez Pineda, ob. cit.

¹¹ El Libertador determinó que la dirección de los establecimientos estuviera a cargo de los jefes de policía bajo supervisión de los gobernadores.

nuevo sistema de prisiones ingresarían los infractores de las normas de policía, detallando que tanto hombres como mujeres reclusos deberían cumplir trabajos comunitarios o artesanales e incluyendo esclavos y no esclavos solamente para la espera del juicio. En sí, se encuentra que Bolívar fundó centros de reclusión que por primera vez tenían en cuenta la separación de los hombres de las mujeres y proyectó la cárcel como un lugar de castigo con privación absoluta de la libertad y trabajos forzados a favor de Estado.¹²

Siete años más tarde, bajo el mandato presidencial de Francisco de Paula Santander, se emitió la Ley 30 de 1835, adicionada por la Ley 30 de 1836 sobre Presidios Urbanos. Esta regía sobre las personas que fueron condenadas bajo la Ley de las Indias, aunque para ese momento podría haberse considerado obsoleta. Lo que se pretendía era introducir, a modo de prueba, apartados del Código Penal que en la época se estaba instaurando;¹³ ejemplo de ello es la implantación de la pena de reclusión máxima de doce años, con afectación de personas no esclavas, apoyando el ideal de la PPL como una forma de castigo al infractor de la ley.

Finalmente, se emite el decreto reglamentario de los presidios urbanos bajo la presidencia de José Antonio de Márquez Barreto en 1837, en el que además de lo descrito anteriormente, se retoma y oficializa la clasificación de establecimientos para los reos en: trabajos forzados, presidios, prisiones y casas de arresto, con sus respectivas cuestiones administrativas en temas de alimentación, vestuario, aseo, entre otras,¹⁴ oficializando la PPL. Al año siguiente, 1838, durante este mismo mandato, se inicia la construcción de espacios individuales en aras de cumplir lo estipulado en la Ley de Presidios Urbanos referente a clasificación de los detenidos, siendo el fenómeno del hacinamiento el que impide lograrlo. Aparecen también una serie de sanciones dependiendo del tipo de establecimiento de reclusión en las que se encontraban: determinado número de latigazos por día, la disminución de

¹² Amaya Velosa, ob. cit.

¹³ Sería la primera y única vez en la historia de la justicia colombiana en la que se prepararon normativamente el sistema de justicia y el sistema penitenciario al mismo tiempo, coordinando las políticas criminológicas y penitenciarias.

¹⁴ Posada Segura, Juan David. *El Sistema Penitenciario. Estudio sobre normas y derechos relacionados con la privación de la libertad*. Ed. Librería Jurídica Comlibros, Medellín, 2008.

la ración, privación de la luz o el encierro solitario.¹⁵ En 1853, se eliminan tanto la pena de trabajos forzados como los establecimientos determinados para este fin.

Otros hechos que se resaltan en la historia y desarrollo de la PPL amparados en la Ley de 1838, son: la creación de la primera Colonia Penal, en 1871, bajo la presidencia de Eustorgio Salgar Moreno que, aunque albergaba internos, tenía como fin oculto conquistar territorios aun no conquistados. Por otro lado, en 1880, el Gobierno realiza un acuerdo con la comunidad religiosa del Buen Pastor¹⁶ para la reclusión y custodia de las mujeres, creando la primera cárcel denominada asilo San José; sin embargo, solo estuvo en funcionamiento por cinco años.¹⁷ Para 1895 en Medellín se establece la primera cárcel para mujeres en Antioquia, mediante ordenanza 5 del 29 de mayo signándole la dirección a las religiosas del Buen Pastor.

En el año de 1914, mediante la Ley 35, adscrita al Ministerio de Gobierno, es creada la Dirección General de Prisiones como primera instancia reguladora de la función penitenciaria. Con esta institución se proyectó la vigilancia y el control no solo del funcionamiento de las cárceles, sino también de la guardia y protección del bienestar del interno. Inicialmente se planteó el decreto 1992 de 1915 denominado “Reglamento de régimen interno de las cárceles nacionales de la República”, en el que se plantearon temas relacionados con el funcionamiento y control de los presos, pero no tuvo mucha fuerza.

Posteriormente, basándose en perspectivas de estructura organizada y con el fin principal de fomentar el tema de *readaptación* del delincuente en todas las prisiones del país, se creó el Código del Régimen Penitenciario emitido mediante el decreto 1405 de 1934. Uno de los efectos casi inmediatos que se presentó fue el de la eliminación de la autonomía en la toma de decisiones plenipotenciaria de los directores de turno de las institucio-

¹⁵ Ibíd. p. 325.

¹⁶ De ahí el nombre que comúnmente se le conoce, aunque en la nomenclatura del Inpec, actualmente se le llama Reclusión de mujeres y se le suma el nombre de la ciudad donde se encuentre ubicada, ejemplo, Reclusión de Mujeres de Bucaramanga.

¹⁷ Fonseca Fierro, Martha Amparo. *Régimen Penitenciario Colombiano*. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 1988, p. 66.

nes, que por diversos eventos registrados podrían calificarse como caprichosas y oportunistas. Además, se unificaron disposiciones para todos los establecimientos referentes a cuestiones de funcionamiento y castigo, así como reglas específicas para condenados y sindicados.¹⁸ De esta etapa de la historia también se destacan la eliminación de castigos que pudieran calificarse como humillantes, los relacionados con la privación o disminución de la alimentación, y emerge gran interés por la máxima del trabajo como forma de readaptación.

Se afirma que la violencia de los años cincuenta, atribuida a los partidos políticos Liberal y Conservador (conocida también como época de la Violencia), los mandatos bajo regímenes militares, así como el inicio del Frente Nacional,¹⁹ generaron desplazamiento de personas o familias de áreas rurales a las ciudades, aumentando condiciones de pobreza y violencia en las urbes, generando delincuencia como manifestación de nuevas formas de subsistencia producto bien sea de la necesidad o del desarraigo. Como estrategia a la anterior problemática, los mandatarios de los periodos de tiempo comprendidos entre los años 1953-1960, ordenan la construcción apurada de grandes establecimientos y la ampliación de los cupos de detenidos en las cárceles, incluyendo la Colonia Penal de Araracuara o del sur, que funcionó hasta 1971.

Vale la pena mencionar que fue a partir de esta época que se introduce la denominada “arquitectura penitenciara”, con la intención de cubrir los requerimientos del decreto 1405 en cuanto a la clasificación y espacios destinados a la resocialización. Sin embargo, a causa del incremento vertiginoso de la criminalidad de la época, se terminan construyendo o adaptando cárceles sin diseño alguno.

En 1940, el Gobierno considera que la dirección de prisiones debe pertenecer al Ministerio de Justicia teniendo en cuenta la naturaleza del

¹⁸ Algunos autores como Saldarriaga Botero y Posada Segura afirman que este código fue bastante pretencioso para las condiciones de económicas, sociales y estructurales del sistema penitenciario de la época.

¹⁹ Castro, Manuel Fernando, Salazar Ferro, Manuel. *La respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: acciones del Estado para promover la convivencia y la seguridad en las ciudades*. Departamento Nacional de Planeación, 1998.

mismo. Producto de este análisis, se crea la División General de Establecimientos de Detención, Penas y Medidas de Seguridad, ampliando su rango de acción al introducir en su estructura organizativa secciones de trabajo orientadas a lo jurídico, planeación arquitectónica y de “patronato”, manteniendo las dependencias administrativa y de personal.²⁰

En 1962, bajo la presidencia de Guillermo León Valencia, con el objetivo de instaurar nuevos mecanismos y herramientas para la política penitenciaria, se reestructura el Ministerio de Justicia, posicionando en el nivel de Dirección al sistema de prisiones, teniendo como resultado la creación de la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia en cabeza del coronel de la policía Bernardo Echeverri Ossa, a quien también se recuerda como la persona que impulsó y modernizó el penitenciarismo en Colombia. Con esta Dirección se obtuvieron logros como la creación de la Escuela Penitenciaria para la formación tanto del cuerpo de custodia y vigilancia como de administrativos, con el fin de profesionalizarlos preparándolos para el trato a población delincuente.

En este orden aparece el decreto 1817 de 1964, que reforma y adiciona el 1405, contemplando las modificaciones del Código Penal y de Procedimiento Penal vigentes en la época. El principal aporte de este texto se centra en la actualización del régimen penitenciario con las disposiciones de las Naciones Unidas,²¹ tomando como referente las Regla Mínimas para el tratamiento de los reclusos emitidas en 1955, en las que se insiste en la clasificación de los internos, la organización y profesionalización de la guardia penitenciaria.²²

En ese mismo año, 1964, los establecimientos de reclusión son categorizados en: penitenciarias, cárceles militares, cárceles de circuito, cárceles de distrito, reclusiones de mujeres, colonias penales y anexos psiquiátricos. Las colonias agrícolas fueron entonces orientadas a la purga de penas menores y con orientación laboral hacia lo agropecuario, con la finalidad de cubrir consecuencias delictivas ocasionadas por la época de la Violencia.

²⁰ Castro Pineda, María Carolina, Herrera Carrascal, Giovanni José. *Política penitenciaria y carcelaria en Colombia*. Tesis de Grado, Universidad Javeriana, 1998.

²¹ Carmona López, Jesús Elkin. *Aportes sobre legislación penitenciaria*. Medellín, 1985.

²² Posada Segura, ob. cit.

En la década de los noventa, el entonces Ministerio de Justicia²³ realiza una descripción del panorama que se visualiza en torno al sistema penitenciario y, si bien es cierto que se plantean en términos de proyecciones, toman como base las realidades del momento. Entonces comenta que se afianza el sistema de justicia aplicando sin proporción el encierro, desconociendo la condición excepcional de la pena privativa de la libertad, dejando por largos años a los detenidos obligándoles a pagar una “pseudo-pena” desechando la presunción de inocencia. En los establecimientos las dinámicas se caracterizan por el incumplimiento de las normas, el afán por el dinero fácil, la corrupción, y el uso y abuso de drogas. Desde lo administrativo, el sistema de clasificación de internos no se considera en la práctica. Esto tiene como efecto la convivencia de los detenidos con los condenados, y de los criminales con los primo-delincuentes. Esta situación, junto con eventos como fugas y guerras por el poder en los establecimientos, en las que se presentaban enfrentamientos incluso con armas de fuego, permitieron la confirmación de imaginarios colectivos acerca de las cárceles como escuelas del delito.

En un escenario como este, pensar en resocialización se hace casi risible. Los elevados niveles de ocio, conjugados con las escasas oportunidades ofrecidas en relación con programas de estudio y trabajo, se conjugan con gran número de situaciones que convierten el tiempo de privación de la libertad en la práctica constante de vulneración de derechos, y expone a los internos y funcionarios a procesos de aculturación, que son el nicho necesario para la emergencia de prácticas cotidianas basadas en la agresión, el miedo y la angustia, evidenciadas en conductas asociadas a la corrupción de los mecanismos, procesos y procedimientos hasta el momento establecidos.

La descripción realizada trae como consecuencia el aislamiento del sistema penitenciario de todos los ámbitos de la sociedad. Ni la empresa privada o la sociedad civil desean contacto alguno con este, limitando aun más las posibilidades de generar oportunidades de trabajo para la población interna.

²³ Ministerio de Justicia. *Reformas al Sistema Carcelario. Realidad y Proyecciones*. Imprenta Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1991.

A julio 31 de 1991, la población carcelaria alcanzaba 29.339 internos y el porcentaje de hacinamiento tan solo reportaba el casi 5% pero las condiciones de vida para los internos se caracterizaba por la violación de derechos humanos de acuerdo con el informe anual de la OEA²⁴ sobre el tema de prisiones en Colombia para el mismo año (tabla 1).

Tabla 1. Relación establecimiento-población

Tipo de establecimiento	Cantidad	Capacidad	Población en julio de 1991	Disponibilidad de cupos	Sexo	
					Hombres	Mujeres
Colonia penal	1	1.000	412	588	412	/
Penitenciarias	7	5.006	4.403	603	4.327	76
Cárceles de Distrito	23	10.694	14.028	-3.334	13.805	223
Reclusiones de Mujeres	10	1.443	1.382	61	/	1.382
Cárceles de circuito	133	10.160	9.114	1.046	8.613	501
Militares y de Policía	2	/	/	/	/	/
Totales	176	28.303	29.339	-1.036	27.157	2.182

Fuente: *Reformas al Sistema Carcelario. Realidad y Proyecciones*. Imprenta Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1991.

El recorrido histórico que hasta el momento se ha realizado, es el camino que ha conducido a una de las más esperadas y necesarias modificaciones del sistema penitenciario, iniciada en 1992 con la creación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), mediante el decreto 2160, que fusionó la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del mismo Ministerio.

La creación de este Instituto tiene como principio rector la construcción de una nueva política carcelaria y la constante idea de la humanización de la cárcel. Con posterioridad, se presenta un proyecto de ley para la reforma del sistema penitenciario enmarcado en el cumplimiento y respeto

²⁴ Informe OEA. Disponible en: <http://cidh.oea.org/contry/colomggsp/capitulo-14.htm>.

por los derechos humanos; pasados diez meses desde su radicación en el Congreso, y habiendo cumplido con los trámites legislativos, se aprueba la Ley 65 de agosto de 1993 con el nombre de Nuevo Código Penitenciario y Carcelario, cuyos aspectos específicos serán tratados en otro apartado de este libro.

La creación y desarrollo de la PPL vista desde los antecedentes abordados a lo largo de este capítulo, pone de manifiesto una serie de situaciones que parecieran no cambiar, a pesar de las diferencias existentes en los periodos históricos analizados. La preocupación por las condiciones de higiene, los diseños de las cárceles o centros de reclusión sin previsión futura, las condiciones de hacinamiento que propician prácticas que van en contra del respeto por los derechos humanos, son apenas algunas que se observan como transversales en el recorrido histórico realizado, y se mantienen en mayor o menor medida en la actualidad. Basta con generar una búsqueda de noticias en Internet relacionadas con estos temas, para que aparezcan miles de resultados. De esta manera, los avances que se logran quedan opacados por la avalancha de informaciones en torno a lo referido.

Por lo demás, se puede decir que los cambios o avances logrados implican la inversión de grandes cantidades de tiempo; por esta razón, pueden aparecer imperceptibles y así se evidencia en la opinión generalizada con respecto de las cárceles, el sistema penitenciario y la pena privativa de la libertad. La cantidad de internos, funcionarios o entidades convergentes para el funcionamiento de los establecimientos, condiciona la movilización de las miradas hacia perspectivas orientadas desde el concepto del cambio social, si la pretensión es la medición de logros, puesto que las alteraciones en las estructuras sociales, las consecuencias y manifestaciones en las normas y los valores propuestas desde este marco de análisis, deben medirse en escalas de tiempo equivalentes a décadas. Ejemplo de ello puede ser que, al hablar del sistema penitenciario y carcelario colombiano de un año para otro, no se evidencian cambios reveladores, pero al hacerlo de entre una década y otra, se notarán avances importantes.

1.2. Marco normativo de la restricción de la libertad

Con el propósito de analizar y evaluar la situación actual de las personas privadas de la libertad en nuestro país, así como de formular observaciones y recomendaciones generales para el mejoramiento del sistema penitenciario y carcelario colombiano, esta parte de la investigación abordará el marco teórico jurídico del sistema a través de la normatividad vigente sobre la restricción de la libertad, su repercusión en la sociedad y el análisis del estado de cosas inconstitucional formulado por la Corte Constitucional acerca de la vulneración de los derechos humanos de las personas reclusas en las cárceles colombianas.

Para alcanzar los objetivos propuestos, es necesario evidenciar los elementos conceptuales y jurídicos del sistema penitenciario y carcelario, estableciendo las características teóricas y contextuales del mismo, por lo que se hará referencia al marco constitucional, a los convenios y tratados internacionales que consagran la protección y las garantías mínimas que deben tener todas las personas privadas de la libertad, así como a la normatividad nacional que regula la materia.

En este sentido, instrumentos internacionales como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, llevado a cabo en Ginebra en 1955; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1996; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en San José de Costa Rica en 1969; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado en julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, incorporado a nuestra legislación mediante la Ley 742 de 2002, constituyen un ingrediente importante para poder establecer la definición, los alcances y la pertinencia del sistema penitenciario y carcelario en la legislación colombiana; igualmente, será de gran utilidad para reinterpretar este Sistema el estudio de nuestros códigos: Penal, Ley 599 de 2000; Procedimiento Penal,

Ley 906 de 2004; Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993; Infancia y adolescencia, Ley 1098 de 2006; y otras normas que buscan alternativas a la reclusión intramural, por ejemplo, la Ley 415 de 1997, expedida el 19 de diciembre de ese año, que consagra normas de alternatividad en la legislación penal y penitenciaria, y dicta otras disposiciones tendientes a descongestionar los establecimientos carcelarios del país, tales como la libertad condicional, pagando las tres quintas partes, más buena conducta; la Ley 750 de 2002, por la cual se expiden normas sobre el apoyo de manera especial, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia, o el decreto 2636 de 2004 que desarrolla el Acto Legislativo 03 de 2002, que modifica el Código Penitenciario y Carcelario, en su artículo 9 que subrogó el artículo 298 de la Ley 65 de 1993, estableciendo la seguridad electrónica como pena sustitutiva de prisión; mecanismo regulado en la actualidad por el artículo 50 de la Ley 1142 de 2007, que adicionó al CP el artículo 38 A, norma que a su vez fue reglamentada por el decreto 177 de 2008; la Ley de Justicia y Paz o Ley 795 de 2005 que complementó la Ley 782 de 2002, eje central de la política de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe Vélez, que propuso un papel más activo de la sociedad colombiana dentro de la lucha del Estado y de sus órganos de seguridad frente a la amenaza de grupos insurgentes y otros grupos armados ilegales, política que se pretende reforzar o complementar por el gobierno de Juan Manuel Santos con la política de seguridad ciudadana cuyo objetivo es la prevención y represión del delito.

1.2.1. Marco constitucional

La libertad individual como derecho fundamental no solamente es sustancia de la vida misma sino pilar fundamental de la vida en sociedad; por esta razón, este derecho está garantizado constitucional, internacional y legalmente, de allí que se le proteja de manera especialísima con derechos de igual categoría como el de presunción de inocencia y del debido proceso, y que para su redención se haya establecido acciones universales, como el *habeas corpus*. En suma, como se sabe, la libertad es un baluarte de las

democracias y una conquista de la humanidad que demanda protección estricta y permanente, aún frente a quienes han subvertido el orden jurídico o, por lo menos se les acusa de haberlo hecho.

Ese estado natural de libertad sólo puede verse afectado, entonces, y como se sabe en medida extrema y de manera excepcional, tal como lo determina el artículo 28 Superior, su afectación no puede darse sin que se respeten y garanticen los derechos fundamentales del ciudadano constreñido, pues como lo afirma la Corte Constitucional, el Estado no puede despojarse de sus obligaciones frente a la persona privada de la libertad, ni esta por el hecho de serlo, pierde todos sus derechos, considerando que algunos de ellos permanecen incólumes como el de la dignidad, la vida e integridad personal, y otros apenas se restringen, como el derecho a la familia.

El artículo 12 Superior establece que ninguna persona podrá ser sometida a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A su turno, los artículos 28 y 29, además de reconocer la libertad para todas las personas, señalan las garantías que les asisten en el evento de ser detenidas y juzgadas puesto que de ninguna manera se podrán imponer medidas como la privación de la libertad de forma discrecional.

De otra parte, el carácter excepcional de la detención preventiva encuentra fundamento en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, cuando establece:

Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en esta [...] La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso para la ejecución del fallo.²⁵

²⁵ Sentencia C-318 de 9 de abril de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño. Jurisprudencia y Doctrina, julio, pp. 1184, 1189, 1191, 1201.

Lo anterior no podría ser de otra manera, pues, la privación de la libertad debe estar amparada en la ley, y asistida de todas las garantías y respeto de los derechos humanos.

1.2.2. Evaluación de la situación actual de estado de cosas inconstitucional de las prisiones a partir de las sentencias de la Corte Constitucional

Sea lo primero señalar sobre el *estado de cosas inconstitucional*, que siguiendo la influencia de Robert Alex y sus planteamientos en torno a los derechos fundamentales como “mandatos de optimización” que demandan una activa función del Estado para su completa efectividad, nuestra Corte Constitucional le ha imprimido a sus fallos, cada vez que reconoce se da dicho estado, efectos que trascienden la esfera individual para convertirse en órdenes e instrucciones de políticas públicas que corresponden a otras ramas del poder público. Muy a pesar, se insiste, que se trata de garantizar y hacer respetar los derechos humanos, la aplicación que se ha dado al estado de cosas inconstitucional, no solamente suscita posiciones encontradas a nivel doctrinario, sino que ha merecido al interior de la propia Corte posiciones antagónicas, sentencias SU-111 de 1997 y T-406 de 1992.²⁶

Empero, no se trata simplemente de una mera discusión teórico-jurídica sobre si la Corte puede o no hacer esa interferencia, ese posicionamiento, sino de revisar la contundencia y eficacia de la decisión imperativa en cuanto a sus alcances y plazos, como de hecho lo corroborará o lo afirmará la situación carcelaria que describe la presente investigación; si las decisiones adoptadas fueron adecuadas, suficientes y eficientes o, por el contrario, las mismas resultaron insuficientes y faltas de coherencia con la realidad hacendística, como lo advierten los autores mencionados.

²⁶ En extenso, ver ponencia de los doctores Mauricio Alfredo Plazas Vega y Gabriel Rosas Vega, “Regla Fiscal, Sostenibilidad Fiscal y Régimen de Regalías”. Ponencia presentada en las Jornadas del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2011.

Ahora bien, si con base en los propios fallos de la Corte Constitucional colombiana, el estado de cosas inconstitucional se da en múltiples aspectos de la realidad nacional, a priori parecería que esos subestados, tendrían que tener un tratamiento diferente al de los meros fallos judiciales, no obstante la ascendencia institucional y jurídica con la que cuenta nuestra honorable Corte Constitucional.

Prevía la advertencia hecha, avocamos los pronunciamientos más relevantes de la Corte sobre la materia.

Ante el desbordamiento de las condiciones mínimas de existencia en los reclusorios colombianos, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a esta situación en varias providencias, por ejemplo, en la sentencia T-153 de 1998, se hace uso de la figura del estado de cosas inconstitucional:

Esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general –en tanto que afectan a multitud de personas–, y cuyas causas sean de naturaleza estructural, es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional.²⁷

Pues bien, el estado de cosas inconstitucional decretado por la Corte Constitucional ha tenido varios antecedentes en razón de la vulneración de derechos humanos en Colombia, como es el caso de la población desplazada, concurso de méritos público y abierto para nombrar notarios en propiedad, omisión en el pago de pensiones, y la grave vulneración de derechos de los

²⁷ Sentencia de Tutela 153 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

internos en los establecimientos carcelarios del país. Para ello, ha tenido en cuenta los siguientes factores:

1. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; como el caso de la población interna.
2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
3. La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
4. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
5. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
6. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.²⁸

En sentencia de tutela T-153 de 1998 se precisa la necesidad de que intervengan varias entidades responsables, como también se resalta la situación insostenible de las personas privadas de la libertad.

[...] Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de las cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes. Las circunstancias en las que transcurre la vida en las cárceles exigen una pronta solución. En

²⁸ Ver, por ejemplo, sentencia T-025 de 22 de enero de 2004. Expediente T-653010 y acumulado, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Estado de cosas inconstitucional de población desplazada.

realidad, el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, como se percibe actualmente, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida. *Pero el remedio de los males que azotan al sistema penitenciario no está únicamente en las manos del INPEC o del Ministerio de Justicia. Por eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema*²⁹ (énfasis agregado).

Lo anterior confirma el efecto del numeral 5 referido anteriormente para la declaratoria del estado de cosas inconstitucional como lo es el requerimiento de varias entidades para la adopción de acciones y recursos a fin de superar este estado, como también la congestión judicial por la presentación de infinidad de tutelas por la misma situación.

Así las cosas, la Corte convocó a las autoridades con la competencia debida para superar la situación caótica evidenciada en los establecimientos carcelarios y, por ende, transgresora de varios de los derechos fundamentales de las personas reclusas, ordenando un plan de construcción y refacción carcelaria que les permitiera unas condiciones de vida digna, entre otros: la reclusión de los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad en establecimientos especiales con el objeto de garantizar su derecho a la vida y a la integridad personal; separar completamente en un término máximo de cuatro años a los internos sindicados de los condenados; la investigación por parte de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de la razón de la no asistencia de los jueces de penas y medidas de seguridad de Bogotá y Medellín a las cárceles Modelo y Bellavista; la adopción de medidas necesarias por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio de Hacienda para solucionar las carencias de personal especializado en las prisiones y de la Guardia Penitenciaria; incluso que el presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, y el ministro de Justicia y del Derecho, mientras se ejecutan las obras car-

²⁹ Sentencia de tutela 153 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

celarias ordenadas, garanticen el orden público y el respeto de los derechos fundamentales de los internos en los establecimientos de reclusión del país.

Más adelante, anota el fallo comentado:

En efecto, tanto el derecho a la dignidad como el de no recibir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se ven quebrantados por el hacinamiento y las malas condiciones de la estructura física y de servicios públicos que se encuentra en los centros de reclusión; los derechos a la vida y la integridad física son vulnerados o amenazados de manera inminente por el mismo hacinamiento, por la mixtura de todas las categorías de reclusos y por la carencia de los efectivos de guardia requeridos; el derecho a la familia es quebrantado por la sobrepoblación carcelaria y las deficiencias administrativas, condiciones éstas que implican que los visitantes de los reclusos han de soportar prolongadas esperas, bajo las inclemencias del clima, para poder ingresar al centro, y que dificultan en grado extremo las visitas conyugales y familiares; el derecho a la salud se conculca dadas las carencias infraestructurales de las áreas sanitarias, la congestión carcelaria, la deficiencia de los servicios de agua y alcantarillado y la escasez de guardia para cumplir con las remisiones a los centros hospitalarios; los derechos al trabajo y a la educación son violados, como quiera que un altísimo porcentaje de los reclusos no obtiene oportunidades de trabajo o de educación y que el acceso a éstos derechos está condicionado por la extorsión y la corrupción; el derecho a la presunción de inocencia se quebranta en la medida en que se mezcla a los sindicados con los condenados y en que no se establecen condiciones especiales, más benévolas, para la reclusión de los primeros, [...].³⁰

De otra parte, en sentencia de tutela T-296 del 16 de junio de 1998,³¹ resalta la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y se pronuncia respecto a la orden de inclusión presupuestal y la ejecución de obras públicas, pues se sostiene en primer lugar en que el juez de tutela, como autoridad

³⁰ Ibíd.

³¹ Sentencia T- 296 del 16 de junio de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

constitucional, debe proteger la dignidad de las personas (indiscutiblemente esta dignidad se encuentra en situación de vulnerabilidad en las cárceles), y en segundo lugar, debe asumir la vocería de las minorías olvidadas. Y, si bien, por regla general el juez de tutela no puede ordenar la inclusión presupuestal o la ejecución de una obra pública como lo señala la sentencia en mención, pues se convertiría en ordenador del gasto, y usurparía funciones de otras ramas, también es cierto que existe una excepción a esta regla para proteger los derechos fundamentales.

[...]. Resulta indudable que, por regla general, el juez de tutela no puede ordenar la inclusión presupuestal y la ejecución de una obra pública, [...]. Sin embargo, esta Corporación ha señalado una excepción a la regla, lo cual deberá cumplir con estas condiciones [...] En casos de la gravedad señalada, el juez podría emitir órdenes encaminadas a la realización de los procedimientos administrativos necesarios para llevar a cabo la inclusión presupuestal y posteriormente la ejecución de la obra. Para que ello pueda ser admitido como facultad del juez, es también indispensable que dicha ejecución sea el único medio para garantizar la protección de los derechos fundamentales.³²

También hace referencia al alcance de una orden judicial y considera que:

[...], la jurisprudencia de la Corte es clara cuando afirma que ésta debe limitarse a dar instrucciones a la autoridad competente para que lleve a cabo las diligencias necesarias, dentro de la normatividad vigente, con miras a que en la programación posterior del presupuesto se proyecte el recurso necesario para efectuar el gasto y culminar la obra, logrando así la protección razonable y efectiva del derecho (sentencia T-185 de 1993).³³

³² Sentencia T- 296 del 16 de junio de 1998, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

³³ Sentencia T-420 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Así las cosas la Corte, en su sala de revisión, manifiesta que la construcción de una obra pública es muy restringida y excepcional, orden que debe establecer un término razonable, proporcionado y acorde con las exigencias legales y constitucionales de disponibilidad presupuestal y ordenación del gasto. Y por lo mismo, considera que:

[...] El mandato impuesto por el juez de instancia en el asunto de la referencia desconoce el proceso de asignación y disponibilidad presupuestal, los términos requeridos para la adjudicación de contratos de obra pública y la exigencia de un diseño de políticas a nivel macro para solucionar problemas de hacinamiento de las cárceles. Por tal razón, esta Sala de Revisión reitera lo expuesto en la sentencia T-153 de 1998, según la cual, si bien se admite que la situación en las cárceles colombianas constituye un estado de cosas inconstitucional, la solución involucra a “distintas ramas y órganos del poder público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema”, por lo que se impone la necesidad de elaborar un “plan de construcciones y refacciones”, el cual “deberá ejecutarse en un término máximo de 4 años” a partir de la notificación de la sentencia en cita.³⁴

En este orden de ideas, “la Corte Constitucional al revisar los fallos de tutela, en principio solo producen efectos interpartes, es decir, circunscritos al ámbito de acción del proceso en particular. No obstante, la Corte ha establecido la posibilidad de que sus fallos de revisión produzcan efectos más allá de las partes involucradas en el proceso”.³⁵

Esto es, efectos generales, lo que ha realizado a través de varias construcciones jurisprudenciales, entre ellas el estado de cosas inconstitucional.

Indica la cita referida como se ha de entender entonces, que el estado de cosas inconstitucional rompe el esquema netamente procedimental, al pretender hacer valer la supremacía de las normas constitucionales en

³⁴ Sentencia T- 296 del 16 de junio de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁵ Ver. Alzate Ríos. Luis Carlos [Http://www.Ripj.com/art_jcos/art_jcos/num13/art.13EI%ESTADO%20DE%COSAS%INCONSTITUCIONAL%20REVISTA%20UVmth](http://www.Ripj.com/art_jcos/art_jcos/num13/art.13EI%ESTADO%20DE%COSAS%INCONSTITUCIONAL%20REVISTA%20UVmth). consulta realizada 24 de febrero de 2011 7:00pm

defensa de los derechos humanos y fundamentales, evento que sólo puede tener como objetivo la defensa de tales derechos sin desconocer las entidades y funcionarios involucrados y, claro está, el propio marco constitucional, estado de cosas que solo se puede superar en la medida en que haya cumplimiento de los fallos que al respecto se ordenen, lo que a su vez supone el seguimiento continuo y necesario con el fin de hacer realidad esa superación.

No obstante, esta situación podría verse afectada cuando la Corte Constitucional en su soberanía desborda la situación que considera motiva el estado de cosas inconstitucional por acción u omisión, o bien porque no hace los seguimientos del caso del ECI, y éste se perpetuaría o sencillamente generaría un estado aún más grave debido a que hasta ahora no se ha desarrollado una doctrina que permita intervenir un subestado de este tipo.

Como quiera que la Corte, en los fallos correspondientes a esta materia, entra a desplazar a los órganos y autoridades competentes en sus iniciativas e incluso en lo relativo al manejo de recursos frente a sus falencias; con relación a los derechos humanos y fundamentales, hace que el ejercicio de dicho poder sea restrictivo y absolutamente enfocado a remediar la situación que se ha salido de cauce. De ahí, el compromiso que ella misma tiene para que lo dispuesto se cumpla.

Por lo anterior, es importante el seguimiento que hace la Corte Constitucional y los autos que emite respecto a la situación en particular; sin embargo, en relación con el ECI, existe un solo auto de seguimiento, el auto 003 de 2008 relacionado con la denegación de abrir incidente de desacato con ocasión de las órdenes impartidas en la sentencia T-153 de 1998, lo que refleja la permanencia de esta situación por el incumplimiento del fallo y su falta de seguimiento al respecto. Por lo que podríamos concluir que la evidente desatención al tema, después de ser decretada esta figura, es aún peor.

Tan evidente resulta lo anterior que la Corte ha tenido que hacer no-veles pronunciamientos para amparar derechos fundamentales (dignidad, vida, salud) de internos e internas, como recientemente sucedió con ocasión de la revisión de la acción de tutela interpuesta por el defensor del pueblo regional Cesar en contra del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad (Epcams) de Valledupar y el Inpec, dado que no acataron las recomendaciones de higiene y sanidad hechas por la Secretaría

de Salud Departamental. Recordó la Corte cómo en sentencia T-881 de 2002, se establecieron las consecuencias jurídicas más importantes de la relación de sujeción entre las personas privadas de la libertad y el Estado, destacando el deber positivo de este último para asegurar el goce efectivo de derechos no fundamentales y fundamentales en cuanto no hubiesen sido objeto de limitación, debido a la especial situación de indefensión o debilidad manifiesta en la que se encuentran los reclusos y las reclusas, así como la consideración e implementación de las reglas mínimas aplicables a la población reclusa por hacer parte del bloque de constitucionalidad, utilizadas por organismos de vigilancia de tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, tales como el Comité de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para interpretar las obligaciones estatales respecto de la población carcelaria.³⁶

Con el fallo antes mencionado se evidencia una vez más que es la propia Corte Constitucional la que reconoce, a pesar de la línea jurisprudencial que lo precede, que el ECI que tiene que ver con la población reclusa sigue vigente, y aunque se trata de hechos nuevos, estos no podían tener cabida frente al cumplimiento esperado de lo ordenado por la propia Corporación.

De este modo, el ECI no deja de constituir un tema de amplio debate frente al manejo de algunas políticas públicas, al punto que hoy autoridades regionales reclaman a la Corte Constitucional la aplicación de dicho instrumento para su región.

Finalmente, la sentencia en mención reitera su jurisprudencia en relación con el trato digno a la población carcelaria conforme al Estado social de derecho y a la normatividad vigente de acuerdo con los convenios y tratados internacionales, recalcando el derecho a la dignidad que tienen las personas privadas de la libertad, cuando refiere: “[...], imponen el respeto efectivo por la dignidad de la persona privada de la libertad. Esto significa que la dignidad humana, como presupuesto del sistema de derechos y garantías consagrados en la Constitución, tiene un valor absoluto no susceptible de ser limitado bajo ninguna circunstancia”.³⁷

³⁶ Sentencia T-690 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁷ Sentencia T-296 del 16 de junio de 1998, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Queda claro, entonces, que el estado de reclusión de las personas no es —no puede ser— una estancia para que los derechos que subsisten a esa condición sean vulnerados.

1.2.3. Aproximación a los convenios y tratados sobre derechos humanos

El ordenamiento jurídico colombiano no puede estar desarticulado del bloque de constitucionalidad, en tanto que el artículo 93 de la Constitución nacional dispone que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el ordenamiento jurídico interno al igual que deben interpretarse de acuerdo con los mismos.

A su turno, y de manera coherente, en igual forma el artículo 2 del Código Penal colombiano refiere a la integración de las normas y los postulados sobre derechos humanos, que se encuentren consignados en la Constitución Política, en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, motivo por el cual resulta obligado referirnos a los que mayor incidencia tienen sobre la problemática carcelaria.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁸ consagra que toda persona tiene derecho a que se le respete su integridad física, psíquica y moral. De ninguna manera puede ser sometido a torturas o penas crueles, inhumanas o degradantes. Y en caso de que alguna persona se encuentre privada de la libertad debe ser tratada con la dignidad propia del ser humano.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con ocasión de la masacre acontecida en 1992 en el penal de Carandirú, manifestó:

En los términos del artículo 5 (2) de la Convención [americana] toda persona privada de la libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garan-

³⁸ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, artículo quinto (5).

tizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos. Las condiciones de existencia de los penados en el establecimiento, que no se ajustaban a las normas internacionales por el hacinamiento y falta de actividades de recreación, creaban las condiciones para el estallido de fricciones entre los penados, que podían fácilmente escalar en actos de amotinamiento general y la consiguiente reacción descontrolada de los agentes del Estado frente a las condiciones de violencia reinantes.³⁹

En consecuencia, la restricción de la libertad debe cumplirse con estándares mínimos de respeto y garantía a los derechos de la persona que la padece por lo cual, entre otras, se exige que los procesados estén separados de los condenados, que el tratamiento de cada recluso obedezca a su condición personal. En caso de que el procesado fuere un menor debe estar separado del adulto.

Sin embargo, nuestra realidad no separa del todo a los procesados de los condenados, y su trato resocializador, cuando lo hay, no se distingue en lo absoluto. Falencias que persisten en la continuidad de ese estado de cosas inconstitucional.

La detención previa, en muchas ocasiones, implica una condena de antemano que no puede generar sino sentimientos negativos y, sobre todo, de hostilidad a la autoridad y a la propia sociedad o comunidad que ha permitido la arbitrariedad.

De igual forma, la Convención consagra⁴⁰ con respecto a las garantías judiciales, el derecho de toda persona a ser oída en debida forma y en un tiempo razonable por el competente (juez natural), garantizándosele la imparcialidad, la presunción de inocencia, lo que implica que se le demuestre

³⁹ Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe 34, caso 11291, del 13 de abril de 2000. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Neira-Alegría, sentencia del 19 de enero de 1995, párr. 60.

⁴⁰ Ver artículo 6,7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

legalmente su culpabilidad. La confesión del inculcado solamente es válida si se realiza sin coacción.⁴¹

El artículo 17 consagra la protección a la familia como elemento fundamental de la sociedad que merece la protección estatal, institución que se ve seriamente afectada cuando uno de sus miembros se ve privado de la libertad.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴² dispone que toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal, resaltando que nadie podrá ser sometido entre otras a detención o prisión arbitrarias. Toda persona debe ser juzgada en un tiempo razonable, y en caso de ser inocente deberá dársele la libertad inmediata. De ninguna manera la prisión preventiva podrá convertirse en la regla general para las personas sujetas a juicio.

En caso de que una sentencia condenatoria en firme haya sido revocada o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un error judicial, la persona que ha sufrido una pena tiene derecho a ser indemnizada. Situación que en nuestro caso dificulta el reconocimiento del error judicial, frente a la responsabilidad compartida que tendría el operador judicial junto al Estado colombiano, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo (CCA).

Dispone el Pacto, que toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto a la dignidad inherente al ser humano.⁴³ Reitera la disposición sobre la exigencia de separar a los procesados de los condenados salvo circunstancias excepcionales, teniendo en cuenta que la finalidad del régimen penitenciario debe consistir en un tratamiento que propenda por la reforma y la readaptación social de los penados, respetando la presunción de inocencia.

Como garantías mínimas durante el proceso de toda persona se consagran, entre otras, el ser juzgado sin dilación alguna, y a no ser obligado a declarar contra sí mismo o confesarse culpable. Lamentablemente, suele canjearse la posibilidad de libertad por la inocencia.

⁴¹ Ver artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴² Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966. Colombia se adhirió a través de la Ley 74 de 1968, artículo 9.

⁴³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10.

En cuanto al procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta la importancia de estimular su readaptación social. Y deberán estar separados de los adultos y estar sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

Estatuto de Roma. El artículo 93 de la Constitución consagra que el Estado colombiano podrá reconocer jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI) conforme al Estatuto de Roma.⁴⁴ La CPI “es un tribunal con jurisdicción internacional creado por acuerdos entre los Estados en el marco de las Naciones Unidas para juzgar a personas que han cometido delitos graves contra la humanidad”.⁴⁵

Al respecto, es importante anotar que frente a la ineficiencia e incapacidad de los Estados se acude a mecanismos internacionales que si bien tienen la justificación para combatir ciertos y determinados delitos de envergadura internacional, terminan sirviendo de válvula de escape para denegar justicia en casos concretos. ¿Qué sentido tuvo la Ley de Justicia y Paz frente a víctimas y victimarios, cuando los más connotados fueron objeto de extradición? ¿Cuántas condenas se han producido en esa jurisdicción? ¿Cuáles sus costos? ¿En qué queda el acceso a la administración de justicia cuando se acude a la extradición y por qué los Estados desarrollados no se someten a ella en la misma proporción?

Este estatuto puede entenderse como:

Órgano independiente de todos los sistemas de protección de Derechos Humanos, aprobado por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios el 17 de julio de 1998, en Roma, Italia. Cuando el Estatuto que la creó entre en vigor, deberá encargarse de investigar y sancionar a los responsables de crímenes de lesa humanidad, de guerra, de genocidio y de agresión. La CPI entrará en vigencia cuando sesenta Estados de la Comunidad Internacional ratifiquen el Tratado aprobado en Roma.⁴⁶

⁴⁴ Adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones y ratificado conforme a la Constitución.

⁴⁵ http://www.derechoshumanos.gov.co/principal/glosario_derecho_internacional.asp?name=glosario&op=list_content&eid=16.

⁴⁶ *Ibíd.*

A continuación se reseñan otros acuerdos internacionales que pueden implementarse en procura de mejorar la situación carcelaria de las personas privadas de la libertad, de las víctimas y de la misma sociedad.

1.2.4. Las reglas de Tokio

Las llamadas Reglas de Tokio son las reglas mínimas de las Naciones Unidas acerca de la aplicación de las medidas no privativas de la libertad,⁴⁷ medidas adoptadas por la Asamblea General en la resolución 45/110, del 14 de diciembre de 1990, que se establecen como principios y objetivos generales, con el fin de promover las medidas no privativas de la libertad y las mínimas garantías para quienes estén bajo medida sustitutiva de la prisión con una definida participación de la comunidad en la labor de la justicia penal, responsabilizando al delincuente con la sociedad mediante un equilibrio entre los derechos del delincuente y los de las víctimas que consulte los derechos humanos de unos y otros; es decir, una serie de reglas que no excluyen la normatividad existente, dentro de las cuales cabe destacar:

- Establecimiento de una serie de medidas no privativas de la libertad antes del juicio y hasta después de la sentencia, con el fin de evitar la aplicación innecesaria de la pena (Regla 2.3).
- Como salvaguardas legales, estas medidas no privativas de la libertad estarán prescritas en la ley (Regla 3.1).
- La decisión de imponer estas medidas estará sujeta a revisión de la autoridad competente a petición del delincuente.⁴⁸ Estas medidas no privativas no serán experimentales y no deberán poner en riesgo o exponer a daños físicos o mentales a las personas delincuentes. Su dignidad debe estar intacta (Reglas 3.8, 3.9).

⁴⁷ <http://www.justiciarestaurativa.org/resources/intergov/noncustodial>.

⁴⁸ Para los efectos de las Reglas la expresión “delincuentes” se utilizará frente a los sospechosos, acusados o condenados.

- En el tiempo de aplicación de las medidas no privativas de la libertad, los derechos del delincuente no podrán ser objeto de restricciones que excedan las impuestas por la autoridad competente (Regla 3.10).
- En virtud de la aplicación de la medida se respetarán los derechos del delincuente, como los de su familia (Regla 3.11).
- La prisión preventiva deberá entenderse como el último recurso, teniendo en cuenta la investigación y la protección de la sociedad, así como a la víctima. Estas medidas sustitutivas deberán aplicarse lo antes posible sin que dure un tiempo mayor al necesario (Reglas 6, 6.1, 6.2).
- En cuanto a la imposición de sanciones la autoridad judicial deberá tener en cuenta al momento de tomar la decisión, las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la víctima y de la sociedad (Reglas 8, 8.1).

Las autoridades competentes podrán tomar las medidas siguientes (Regla 8.2) en la fase de juicio y de sentencia:

a) Sanciones verbales, como la amonestación, la reprensión y la advertencia; b) Libertad condicional, c) Penas privativas de derechos o inhabilitaciones, d) Sanciones económicas y penas en dinero, como multas y multas sobre los ingresos calculados por días, e) Incautación o confiscación, f) Mandamiento de restitución a la víctima o de indemnización; g) Suspensión de la sentencia o condena diferida, h) Régimen de prueba y vigilancia judicial, i) Imposición de servicios a la comunidad, j) Obligación de acudir regularmente a un centro determinado; k) Arresto domiciliario, l) Cualquier otro régimen que no entrañe reclusión, m) alguna combinación de las sanciones precedentes.⁴⁹

⁴⁹ <http://www.justiciarestaurativa.org/resources/intergov/noncustodial>, última revisión 25 de octubre de 2010.

Fase posterior y medidas posteriores a la sentencia:

a) Permisos y centros de transición, b) Liberación con fines laborales o educativos, c) Distintas formas de libertad condicional, d) La remisión, e) El indulto. La decisión con respecto a las medidas posteriores a la sentencia, excepto el indulto, será sometida a la revisión de una autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente, si lo solicita el delincuente.

Se deben considerar, lo más pronto posible, las posibilidades de poner en libertad al recluso de un establecimiento para asignarlo a un programa no privativo de la libertad.⁵⁰

1.2.5. Las 108 reglas europeas

Las 108 Reglas Penitenciarias de 2006⁵¹ son normas que se crearon en Europa con el propósito de fijar unos estándares mínimos en relación con las políticas penitenciarias, estableciendo como principios fundamentales entre otros: el respeto por las personas privadas de la libertad conforme a los derechos del hombre; la conservación de todos sus derechos a excepción de los restringidos a causa de la situación de condenado, derechos que en todo caso deben limitarse estrictamente por necesidad, sin que de ninguna manera puedan ser desproporcionados; por razones económicas, la detención no puede violar otros derechos.

En armonía con lo antes manifestado, considera la Corte Constitucional colombiana que si no están protegidos y respetados los mínimos derechos del recluso, se tendría que proceder a otorgarle la libertad inmediata, dado que la reclusión entraría en los cuadros de la tortura, la infamia, la indignidad y, por ende, la sanción se hace ilegítima puesto que el Estado no puede imponer lo que no resulte armónico con el derecho; así sean culpables, los

⁵⁰ Ibíd.

⁵¹ Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. núm. 08-r1, p. r1:1 -r1:44, 2006. _ ISSN 1695-0194. <http://criminol.ugr.es/recpc/08/recpc08-r1.pdf>. [Fecha de consulta: 26 de octubre de 2010].

reclusos no pueden ser puestos en situaciones que rebasen la pena impuesta en la sentencia judicial.

En consecuencia, si es el propio Estado el que con la pena somete al infractor, le resulta obligado hacerlo dentro del marco de los derechos humanos. De no ser así, se desvirtúa su legitimidad, la respuesta del Estado pierde su valía, convirtiéndolo en otro infractor más.

Ahora bien, la garantía de condiciones mínimas que merece cualquier persona no pretende desnaturalizar la pena, puesto que sólo se exige que el recluso sea sujeto a esta en condiciones dignas y que, por tanto, no le sean vulnerados sus derechos, considerando que el condenado, por el hecho de serlo, tiene el derecho y el Estado la obligación de resocializarlo y asegurarle su reintegración a la sociedad.

Las reglas europeas igualmente disponen que la prisión debe adaptarse en tanto sea posible a la vida en el exterior, a la vida en sociedad. Principio básico si se quiere preservar la reinserción social del delincuente y ello supone que la cárcel debe ser abierta a la sociedad y la sociedad debe ser abierta a la cárcel; si se sigue teniendo como instrumento de segregación, aislamiento o depósito de personas, esa posibilidad de readaptación social va a ser un imposible de cumplir.

La pena no puede ser sinónimo únicamente de escarnio, sufrimiento, maltrato, sino que debe conjugar métodos y elementos que le permitan al penado su regreso a la sociedad civil, como un ser activo y aportante al conglomerado del que alguna vez fue sustraído.

En tal sentido, resultan un esfuerzo significativo legislaciones cercanas como la Ley Boliviana 2298 del 20 de diciembre del 2001, ley de ejecución de penas que da cuenta de la importancia que tiene la participación ciudadana en la etapa de condena del recluso y del pospenado, toda vez que se permite que los interesados en la reinserción de los delincuentes se involucren con los reclusos en estas etapas.

Respecto al pospenado, el Código Penitenciario y Carcelario apenas hace alusión en el título XV, en unas pocas líneas, al Servicio pospenitenciario, con el que se pretende buscar la integración del liberado a la familia y a la sociedad, previendo además las casas del pospenado, sin que se diga nada de particular, ni precisó en cuanto a su existencia y funcionamiento,

salvo que se autorice al Inpec a celebrar los contratos respectivos para tal fin. No obstante, la investigación no pudo constatar, ni confirmar, la existencia y el funcionamiento de ninguna de estas casas.

Infortunadamente, en Colombia el tratamiento al pospenado se ha diluido en la dominancia de la función prisionalizadora, pues son pocas las acciones diseñadas para acompañar al interno en su adaptación a la vida en libertad por parte del Estado, de la misma forma que sí lo acompañó para ingresar la cárcel. El Inpec logró en años anteriores la asignación de un presupuesto modesto para proyectar un programa que atendiera las necesidades del pospenado, pero para continuar con la constante del presupuesto insuficiente, este rubro no alcanza para estructurar un programa y mucho menos para cubrir toda la población pospenada. Como consecuencia, algunas organizaciones asistenciales, alcaldías y ONG, han asumido esta función primordialmente en la asistencia primaria tal como brindar refugio y alimentación algunos días, transporte a su lugar de residencia y, en algunos casos, la remisión a capacitaciones informales y trabajos.

Respecto al tratamiento penitenciario, entendiendo aquel como la acción dirigida a modificar o reorientar la conducta criminal del recluso de acuerdo con sus especiales características personales, supone un diagnóstico, así como la disposición de un ambiente en el cual se ha de realizar. Sin embargo, la investigación de campo pudo verificar que sólo un 7,8% de los internos encuestados afirman haber recibido alguna ayuda psicológica, recalcando que no existe siquiera un espacio adecuado para este tipo de consulta. Lo anterior, claro está, no significa que el único tratamiento sea de orden psicológico, puesto que además de la infraestructura a la que nos hemos referido debe involucrar aspectos tales como educación, trabajo, salud, asistencia legal, entre otros.

Pues bien, las mencionadas reglas consagran el principio de cooperación que supone un servicio social externo en los centros de reclusión y la participación de la sociedad civil en la vida penitenciaria, que bien puede manifestarse a través de fundaciones, ONG u organizaciones destinadas a la salud, sin que de ninguna manera suplan los deberes del Estado, para nuestro caso, en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia y del Inpec. Pensar que aquellas organizaciones cumplan con sus obligaciones sería

tanto como anular la naturaleza del Estado social de derecho, hoy por hoy puesto en entre dicho por la omisión de las autoridades, la corrupción, las malas administraciones y la indolencia en el manejo de los recursos que tienen que ver con el sector menos querido y considerado de una sociedad, la población reclusa.

De allí que resulte fundamental la selección sentida y responsable de los funcionarios penitenciarios en la medida en que cumplen no solamente una función de vigilancia y custodia, sino también una función resocializadora, que exige un alto grado de capacitación y formación profesional, social y moral.

Al realizar un acercamiento con algunos funcionarios de la guardia,⁵² se percibió que cerca de la mitad de ellos cuenta con un nivel de estudios básico, es decir, bachillerato, y algunos tienen estudios profesionales o se encuentran en curso, información que se corrobora con el estudio realizado acerca de los riesgos de la racionalización de la guardia penitenciaria nacional,⁵³ en el que cerca de un 50% de los funcionarios ingresan con el bachillerato, lo que es lógico en la medida en que para ingresar al cuerpo de vigilancia y control lo deben tener, y cerca de un 40,4% manifiestan tener o estar cursando nivel profesional, lo que demuestra el interés de profesionalización de parte de los funcionarios. Pero de ninguna manera es suficiente este porcentaje para un adecuado trato a los internos.

De otra parte, la relación en el centro penitenciario debe ser de respeto—del recluso al funcionario y del funcionario al interno—, ya que al existir un trato hostil y contrario con la finalidad del sistema, se tiene como resultado la violencia verbal, psicológica y hasta física, alimentada por situaciones inequitativas, injustas, abusivas y muchas veces dolorosas, en la medida en que los internos manifiestan recibir un trato irrespetuoso y degradante por parte de los funcionarios.

⁵² Durante el trabajo de campo se aplicó una herramienta de recolección de información a algunos miembros del personal de custodia y vigilancia, que marcó una tendencia sobre el funcionamiento de los establecimientos.

⁵³ Ver *Riesgos de la prisionalización de la Guardia Penitenciaria Nacional*. Investigación realizada en convenio con la Escuela Nacional Penitenciaria, Grupo Estudios e investigaciones penitenciarias y criminológicas. Universidad Santo Tomás, Facultad de Psicología, Bogotá, 2006, p. 53.

Pues bien, la persona que tiene al cuidado los reclusos, si bien goza de autoridad, no debe desligarse de su condición humana. La disciplina y el orden no deben confundirse con la tiranía, ni el papel del custodio con el de verdugo.

Así, buscando asimilar lo más positivo de las reglas europeas, se indica que todas las prisiones deben estar sujetas a una inspección gubernamental y a un control por parte de una autoridad independiente que permita ejercer un verdadero examen de la situación carcelaria, teniendo en cuenta que el órgano independiente fiscalizador es garantía de independencia y objetividad.

Cabe destacar que las reglas de Tokio y las 108 europeas constituyen una herramienta legal imperativa de acuerdo con la opinión de Juan Carlos López,⁵⁴ quien nos recuerda que en Colombia, en materia de derechos humanos, existe una normatividad compleja que remite incluso a instrumentos internacionales que, sin tener la categoría de tratados, son desarrollo de los mismos, de allí la valía que por ejemplo revisten las resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con las que a partir de su contenido invitan a acoger formas y mecanismos adecuados para que los derechos humanos sean respetados, buscando una protección integral de los mismos.

Por lo anterior, se recomienda al operador judicial tener en cuenta, además de las normas internacionales sobre derechos humanos incorporadas al bloque de constitucionalidad, resoluciones o recomendaciones que sin tener por sí mismas fuerza vinculante, sí tienen un valor doctrinario al ser consideradas expresiones de derecho consuetudinario o incluso ser valoradas jurisprudencialmente por los tribunales nacionales e internacionales, razón por la cual se les reconoce su aplicación obligatoria aunque no se contemple implícitamente su integración, en otras palabras, sirven como herramientas de interpretación de referente obligatorio al estar en armonía y desarrollar tratados internacionales sobre derechos humanos, por lo que deben atenderse junto con las que conforman el bloque de constitucionalidad.

⁵⁴ Arias López, Juan Carlos. Bloque de Constitucionalidad y apertura de responsabilidad penal para adolescentes. En http://www.ejrlb.net/medios/docs/136/23401_bloconst:funcionalidad

De tal manera, consideramos que la regulación supranacional en materia penitenciaria estaría integrada por: convenios, tratados, pactos, declaraciones y recomendaciones.

1.2.6. Acercamiento a la legislación colombiana

Corresponde a la legislación colombiana precisar y establecer la definición, los alcances y pertinencia del sistema penitenciario y carcelario, por tal razón, resulta obligado referirnos al Código Penal, Ley 599 de 2000; al Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004; al Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993 que regulan lo pertinente a la privación de la libertad; al Código de la Infancia y Adolescencia en los aspectos pertinentes; incluso a otras normas, como la Ley 1098 de 2006 y la Ley 415 de 1997 que buscan alternativas a la reclusión intramural; la Ley 750 de 2002, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia; el decreto 2636 de 2004 que desarrolla el Acto Legislativo 03 de 2002, modificadorio del Código Penitenciario y Carcelario; la Ley 1142 de 2007 que reforma parcialmente las leyes 906 de 2004, y 599 y 600 de 2000; la Ley 795 de 2005 de Justicia y Paz que complementó la Ley 782 de 2002.

a. Ley 599 de 2000, Código Penal⁵⁵

Además de describir las conductas punibles y establecer sus respectivas penas, destaca en su artículo 1º el respeto por la dignidad humana; el artículo 3º establece la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad como principios de la sanción penal, y el artículo 4º advierte sobre como funciones de la pena: la prevención general y especial, la retribución justa, la reinserción social y la protección al condenado.

b. Ley 906 de 2004

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal, establece en su artículo 295 que las disposiciones que autoricen previamente la privación

⁵⁵ Ley sujeta a innumerables reformas.

o restricción de la libertad del imputado tienen carácter excepcional, solo pueden ser interpretadas restrictivamente y su aplicación debe ser necesaria, adecuada, proporcional y razonable frente a los contenidos constitucionales.

A su turno, el artículo 296 consagra que la libertad personal solo puede ser afectada dentro de la actuación cuando sea necesaria para evitar la obstrucción de la justicia, o para asegurar la comparecencia del imputado al proceso, la protección de la comunidad y de las víctimas, o para el cumplimiento de la pena.

Garantismos que contrastan con los recurrentes incrementos de penas, las que a su vez impiden en la mayoría de las veces una medida de aseguramiento distinta a la detención. Privación de la libertad que en muchas ocasiones resulta propensa a los desafueros, errores o inconsistencias.

De allí que las palabras de Beccaria continúen aún hoy vigentes cuando manifestó:

Un error no menos común que contrario al fin social, que es la opinión de la propia seguridad, nace de dejar al arbitrio del magistrado, ejecutor de las leyes, el encarcelar a un ciudadano, quitar la libertad a un enemigo con pretextos frívolos y el dejar sin castigo a un amigo con desprecio de los indicios más fuertes que lo señalan reo. La prisión es una pena que por necesidad debe, a diferencia de las demás, preceder a la declaración del delito, pero este carácter distintivo suyo no le quita el otro esencial, esto es, que sólo la ley determine los casos en que el hombre es digno de esta pena.⁵⁶

Por lo anterior, resulta necesario destacar el artículo 1º de la Ley 1095 de 2006⁵⁷ que consagra:

El Hábeas Corpus es un derecho fundamental y, a la vez, una acción constitucional que tutela la libertad personal cuando alguien es privado

⁵⁶ Agudelo Betancur, Nodier. *Cesare Beccaria*. Edición Latinoamericana en el segundo Centenario de su muerte. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1994, p. 70.

⁵⁷ Por la cual se reglamenta el artículo 30 de la Constitución Política.

de la libertad con violación de las garantías constitucionales o legales, o esta se prolongue ilegalmente. Esta acción únicamente podrá invocarse o incoarse por una sola vez y para su decisión se aplicará el principio pro homine. El Hábeas Corpus no se suspenderá, aun en los Estados de Excepción.

En el artículo octavo de la misma ley consagra la *Improcedencia de las medidas restrictivas de la libertad*. En tanto que:

La persona privada de la libertad con violación de las garantías consagradas en la Constitución o en la ley, no podrá ser afectada con medida restrictiva de la libertad mientras no se restauren las garantías quebrantadas. Por tanto, son inexistentes las medidas que tengan por finalidad impedir la libertad del capturado cuando ella se conceda a consecuencia del Hábeas Corpus.

c. Ley 65 de 1993 por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario

Como antecedentes de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, cabe destacar el informe de ponencia para primer debate, en su momento del proyecto de Ley 204 de 1992 ante el Senado de la República, en el que en la exposición de motivos se resalta que en Colombia no ha existido una política penitenciaria y carcelaria y tampoco el interés en tenerla, ya que las pocas leyes que habían contemplado el tema fueron confiadas a personas inexpertas en esta ciencia por no decir ignorantes en ella, por lo que se vio la necesidad de regular el sistema y crear un instituto que se encargara y encarrilara el manejo penitenciario del país, por este motivo, se expidió el decreto 2160 del 30 de diciembre de 1992 que creó el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), pues la Dirección General de prisiones refiere textualmente era “un organismo absolutamente arcaico”.

Por otro lado, el proyecto de Ley 204 de octubre de 1992, en la introducción insistía que para el año de 1992 habían pasado ya treinta años desde la expedición del Código Penitenciario en 1964, por lo que las costumbres también habían cambiado, empezando porque la antigua criminalidad era

de origen campesino y para el tiempo se estaba convirtiendo en criminalidad urbana.

Asimismo, se ejecutó un balance del sistema y se hizo un diagnóstico en el cual se evidenciaron las deficiencias de la seguridad carcelaria para este periodo, con un número de reclusos considerable y con cuerpo de vigilancia insuficiente para la cantidad, la irregularidad en las visitas, las limitaciones al trabajo y las dificultades de funcionamiento como: alimentación, comunicaciones, salud y sanidad, y transporte, e insuficiencias en la infraestructura carcelaria.

Como particularidad cabe subrayar que para entonces se contempló en su articulado un servicio pospenitenciario, siendo función del Inpec buscar la integración del liberado con la familia.

En la actualidad, se tiene al sistema penitenciario y carcelario como un sistema progresivo, modelo que adquirió obligatoriedad a partir de la resolución 4105 de 1997, de modo que este sistema se encuentra regido por las normas pertinentes y por el Código Penitenciario y Carcelario que fue expedido hace doce años por la Ley 65 de 1993, ley que regula el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad y de las medidas de seguridad.

Pues bien, el Gobierno Nacional, a través del Inpec, tiene como funciones la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta por una sentencia condenatoria, el control de las medidas de aseguramiento, el mecanismo de seguridad electrónica y la ejecución del trabajo social no remunerado.⁵⁸

El Código, en su articulado, destaca el respeto por la dignidad humana de aquellos que se encuentran dentro de los establecimientos de reclusión y prohíbe cualquier tipo de violencia,⁵⁹ y consagra que son motivos de la privación de la libertad el cumplimiento de una pena, la detención preventiva o la captura legal.⁶⁰

⁵⁸ Ley 65 de 1993, “por la cual se expide el código penitenciario y carcelario”, artículo 14.

⁵⁹ *Ibíd.*, artículo 5.

⁶⁰ *Ibíd.*, artículo 7.

Así, se establece que la pena y el tratamiento penitenciario tienen como finalidad la *resocialización* que se puede alcanzar a través *del trabajo, el estudio*, la cultura, la formación espiritual, la recreación, etc. Es de suponer entonces que el recluso, al tener oportunidades de progreso y trabajo, le disuadirán a seguir delinquir, sin embargo, la teoría está lejos de la realidad, pues aunque se encontraron planes y programas institucionalizados que suponen una instrucción seria, eficiente y competente para el desempeño de una labor o actividad académica, existe una brecha en la aplicación real y fidedigna de estos que le permitan a personas con carencias de esta categoría como lo son buena parte de los reclusos a vivir dignamente en sociedad después de cumplida su condena.

Hay internos que no saben en qué consiste exactamente la redención de pena, que no tienen claridad de sus derechos, situación que es grave en la medida en que no son sujetos activos de derecho y no acceden oportunamente al servicio legal, al punto de estar privados de la libertad en ocasiones por falta de una debida asesoría jurídica, tema que se torna más delicado cuando se es inocente, condición que fue afirmada por un 13% de los encuestados.

Más se busca acceder a un trabajo o estudio en aras de la redención de la pena, que al propio propósito de capacitación o formación personal, cuando se tienen claros el concepto y su beneficio.

Tratándose de la privación de la libertad a consecuencia de una medida de seguridad, medidas que trataremos en el capítulo siguiente, se busca la rehabilitación,⁶¹ y en cuanto a la detención preventiva, solo tiene como finalidad el prevenir que el imputado no comparezca al proceso, evitar la pérdida del material probatorio y el que no se ponga en peligro a la víctima o a la misma sociedad.⁶²

Muy a pesar de que el objeto de la privación de la libertad resulta ser diferente para quienes han sido condenados, sujetos a una medida de seguridad, o a una detención, se exige que dicha privación se cumpla en un hábitat adecuado y respetuoso de la dignidad humana. Las celdas o

⁶¹ Ibíd., artículos 9 y 10.

⁶² Ibíd., artículo 11.

dormitorios deben estar limpios y con ventilación suficiente teniendo en su interior lo estrictamente indispensable y, según el reglamento general, exista un mínimo de respeto en las horas de reposo, siendo responsabilidad del interno el aseo de su celda y del establecimiento en general, pues se turnarán para realizarlo con miras a que todos lo hagan, sin que estas labores rediman pena.⁶³

Sin embargo, vuelve a hacerse manifiesta la incongruencia entre la norma y la realidad, al punto que a la sentencia T-296 de 1998, ya referida, la motivan las condiciones infrahumanas vividas por un recluso en un centro carcelario, siendo apenas uno de los muchos ejemplos que se viven en nuestro territorio dando lugar al estado de cosas inconstitucional.

En qué queda nuestra normatividad frente a esa realidad, en la que se llega a victimizar al victimario, con lo que se la incumple en todos sus niveles: la ley, los tratados y convenios, la Constitución.

Si lo anterior sucede frente a los imputables, qué decir con relación a quienes padecen trastorno mental o inmadurez psicológica, los considerados inimputables, recluidos en establecimientos de rehabilitación y pabellones psiquiátricos. ¿Hasta qué punto podrá cumplirse con el propósito de la rehabilitación? ¿Cuáles son las estrategias en las cárceles o pabellones de alta seguridad para cumplir con la obligación de la pena resocializadora?⁶⁴

Empero, el problema se agudiza aún más en lo que tiene que ver con la reclusión de las mujeres, establecimientos que deben cumplir con los fines de la detención y a su vez brindar oportunidades de redención de la pena impuestas.⁶⁵ Situación que especialmente llama la atención, puesto que las mujeres reclusas se pueden encontrar en estos sitios en situación de victimización distinta a la de las cárceles masculinas, considerando el estado de embarazo de algunas o acompañadas de sus hijos, hasta los tres años de edad.

En cuanto al trabajo, según la Ley 65 de 1993, en los centros de reclusión es obligatorio para los condenados, pues se considera como medio

⁶³ Ibíd., artículo 64.

⁶⁴ Ibíd., artículo 25.

⁶⁵ Ibíd., artículo 26.

terapéutico de la resocialización;⁶⁶ este deberá desarrollarse conforme al ordenamiento constitucional, legal y de acuerdo con los convenios internacionales, esto es, sin infligir algún tipo de tortura o ser utilizado como sanción disciplinaria, por lo cual deberá organizarse conforme a las capacidades y aptitudes de los internos y estar reglamentado previamente por la Dirección General del Inpec, *el cual no se considerara como redención de la pena*. No obstante, es la misma Dirección a la que le corresponde determinar aquellos trabajos que sí se consideren válidos para redimirla. “El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario debe procurar por disponer de los medios necesarios para crear en los centros de reclusión, fuentes de trabajo, industriales, agropecuarios o artesanales, según las circunstancias y disponibilidad presupuestal”.⁶⁷

Pues bien, se debe procurar la implementación de trabajos productivos y que le merezcan al recluso una oportunidad de vida distinta al momento de quedar en libertad. Definitivamente, la carencia de preparación no permite que la persona privada de la libertad cambie su forma de ganarse la vida y, por el contrario, vuelve a reincidir en la conducta que lo llevo a la cárcel.

En las cárceles no suele haber trabajos útiles y productivos. Aunque el recluso lo solicite porque el trabajar ha sido un hábito en su vida, que el encierro no ha podido mellar, o por la necesidad de estar entregado a una tarea mientras las jornadas van pasando, nada logran. Hay quienes se dedican a los celeberrimos “trabajos de presos” a modo de entrenamiento, pero que no tienen mayores posibilidades, ya en libertad, de ser producidos en serie y, por ende, de venta.⁶⁸

Clara muestra del trabajo que pueden realizar los internos es la labor de confección de diseños de alta calidad, como los creados por el diseñador

⁶⁶ No se debe considerar solo como medio terapéutico sino como lo que es, un derecho fundamental.

⁶⁷ *Ibíd.*, artículos 79 y 80.

⁶⁸ Neuman, Elías. *Victimología y control social, víctimas del sistema penal*. Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1994, p. 270.

Guio Domínguez y dados a conocer el pasado 22 de octubre de 2010 en el *Cali Exposhow*, con la colección “vitrales”.⁶⁹

Pues bien, la redención de la pena por trabajo podrá ser concedida por el juez de ejecución de penas, además de constatar la educación y la enseñanza que se dé en los centros de reclusión en el lugar de su jurisdicción.

Estarán exentos de la obligatoriedad del trabajo según el artículo 83:

- Las personas mayores de 60 años.
- Quienes padezcan enfermedad que los inhabilite.
- Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto y en el mes siguiente al mismo.
- Las personas incapacitadas para laborar que voluntariamente lo deseen.

Sin embargo, los internos no pueden contratar con particulares directamente, estos deberán hacerlo a través de la administración de cada centro de reclusión o anteriormente a través del programa “Renacimiento”, el cual feneció debido a los malos manejos que se presentaron a su interior.

El trabajo dentro de la cárcel, así estuviese establecido como redención de pena, no se remuneraba; sin embargo, a propósito de una tutela⁷⁰ instaurada por un recluso de la Penitenciaría de Alta y Mediana Seguridad de Palogordo en Girón (Santander), quien solicitaba el pago por un tiempo de año y medio como distribuidor de alimentos en el centro de reclusión,⁷¹ la Corte Constitucional generó un fallo de enorme trascendencia que merece destacarse en lo siguiente:

El trabajo que realizan los reclusos en los centros de reclusión no es voluntario, por el contrario, se deriva de la imposición y de la ejecución

⁶⁹ Ver emisión *Noticiero Caracol*, hora 1:45, viernes 22 de octubre de 2010. <http://www.caracoltv.com/entretenimiento/zonarosa/video-194547-los-reclusos-tambien-hicieron-su-aporte-al-cali-exposhow>, <http://es.noticias.yahoo.com/9/20101023/tso-el-disenador-gio-dominguez-convier-te-64bc860.html>.

⁷⁰ Sentencia T-429, mayo 28 de 2010. M. P. Juan Carlos Henao.

⁷¹ *Ámbito Jurídico*, año XIII, núm. 308, octubre de 2010.

de una sentencia condenatoria, que los obliga a entregar su fuerza de trabajo como parte de su proceso de resocialización y redención de la pena, pero la obligatoriedad del trabajo penitenciario no implica que sea gratuito.⁷²

Así, la sala tercera de revisión de la Corte Constitucional determinó que este debe remunerarse y destaca que la falta de disponibilidad presupuestal no puede ser una excusa para negar dicha remuneración, reiterando su importancia en el trabajo penitenciario. Y, a falta de norma que estipule el monto de la retribución, las autoridades competentes deben establecer esta cuantía, con el propósito de generar una capacidad de ahorro al recluso que le permita ser un soporte económico para su familia. Advierte el fallo mencionado que si la contratación del interno se hace a través de un particular su remuneración no puede ser inferior al salario mínimo; en tanto que si dicha contratación deviene de la administración del centro penitenciario, ella puede revestir otros montos inferiores al mínimo siempre y cuando dicho valor no se convierta en una forma de explotación del mismo. Sin embargo, no resulta muy claro de dónde el Inpec podrá disponer de dichos recursos.

d. Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia

Como antecedente a la Ley 1098 de 2006, se encuentra que para 1994 por decreto presidencial se conformó una comisión interinstitucional asesora del ministro de Justicia y del Derecho con el propósito de actualizar el pasado Código del Menor del año 1989⁷³ a los principios de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, destacando la necesidad del cambio, pues el Estado colombiano había ratificado en 1991 la mencionada Convención que obligaba adecuar las legislaciones a su normativa, ya que para ese tiempo el Código del Menor se enfocaba en casos específicos de menores de 18 años tales como situación de abandono, adicción a sustancias que produjeran dependencia, a quien se le amenazare su patrimonio, al infractor de la ley penal, etc. Atendiendo exclusivamente a los niños y las niñas víctimas de

⁷² Sentencia T-429, mayo 28 de 2010, M. P. Juan Carlos Henao.

⁷³ Decreto-ley 2737 de 1989.

estas situaciones (teoría de la situación irregular) y apartándose de la atención integral del niño por la que propugnaba la Convención.⁷⁴

De este modo, se evidencia la necesidad de un cambio, no sólo para atender de forma integral a los niños y las niñas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sino para ampliar la cobertura en prevención y garantía de los 16.500 niños restantes para los que ni siquiera existe una política pública.⁷⁵

Así pues, la Ley 1098 de 2006 tiene como objeto, conforme a lo establecido en su artículo 2º, establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, además de garantizarles sus derechos de acuerdo con la Constitución, la normatividad vigente y aprobada por Colombia como los tratados y convenios sobre derechos humanos; para este Código, son titulares de estos derechos las personas menores de 18 años (teniendo en cuenta el art. 34 del Código Civil), el niño o la niña como personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad. Ley que resulta pertinente para la investigación en tanto que modificó el artículo 119 del Código Penal, que estipula las circunstancias de agravación punitiva modificada por el artículo 200 de la ley en mención, publicada en el *Diario oficial* 46.446 del 08 de noviembre de 2006, la cual entró a regir a partir del 8 de mayo del 2007, texto que dice: “Cuando con las conductas descritas en los artículos anteriores, concorra alguna de las circunstancias señaladas en el artículo 104 las respectivas penas se aumentarán de una tercera parte a la mitad”.

Así, cuando las conductas señaladas en los artículos anteriores se cometan en niños y niñas menores de 14 años, las respectivas penas se aumentarán en el doble.

El Código establece un sistema de responsabilidad penal para adolescentes entre los 14 y los 18 años, reconociéndolos como sujetos de derecho, presumiendo de plano que se les garantizará una justicia y procedimiento

⁷⁴ Ver *Gaceta* 551. Exposición de Motivos de la ley de infancia y adolescencia 1098 de 2006 del Congreso de la República de Colombia.

⁷⁵ *Ibíd.*

especial de carácter “restaurativo” y educativo, en concordancia con la norma constitucional y los convenios internacionales sobre tratamiento de menores infractores, partiendo de una articulación entre las autoridades judiciales y administrativas, que conforme al decreto 4652 del 27 de diciembre de 2006 y el decreto 1497, implementó el sistema en cinco fases, que comenzarían a partir del 15 de marzo de 2007 al 01 de julio de 2009.

Ahora bien, para tal fin se establecieron unos centros especializados de servicios para adolescentes, entre ellos la Unidad de Adolescentes de Bogotá, dependiente de la Fiscalía, que tiene entre otras funciones conocer las conductas punibles cometidas por adolescentes en la ciudad de Bogotá y en el municipio de la Calera.

Sistema que a su vez creó la Policía Judicial de la infancia y la adolescencia, que dentro de muchos inconvenientes se ha destacado, según investigación de la Procuraduría General de la Nación y USAID, por el hacinamiento en los centros transitorios y de medios logísticos y técnicos, además de graves deficiencias a nivel institucional, de talento humano y judicial.

Ya en otras latitudes se advertía:

cuando los medios y servicios son absolutamente precarios y el personal de una rudeza pétrea, los reformatorios han victimizado a la multitud de niños y jóvenes hasta convertirse en nudos corredizos en el cuello del sistema, resulta más cruel e irreductible hablar de tratamiento y readaptación social del delincuente [...], salvo que estemos poseídos de una suerte de antropocentrismo o pretendamos sostener concepciones basadas en fuertes dosis de autoengaño.⁷⁶

De nuevo, la solución para combatir la criminalidad es el “aumento de penas” y la “privación de libertad”. El Ejecutivo cree con certeza, no sabemos sustentada en qué, frente al evidente fracaso del sistema, que se debe reformar el Código y establecer la pena privativa de la libertad para los adolescentes entre 14 y 18 años por conductas que establezcan como

⁷⁶ Neuman, Elías, ob. cit., p. 253.

pena mínima 4 años, pues el código actual establece la pena mínima en 6 años para adolescentes mayores de 16 años.

e. Ley 415 de 1997

Por la cual se consagran normas de alternatividad en la legislación penal y penitenciaria, y se dictan otras disposiciones tendientes a descongestionar los establecimientos carcelarios del país, como la libertad condicional y el trabajo comunitario.

El artículo 1º adicionó el artículo 72 A del Código Penal Colombiano de la época (Decreto 100 de 1980), facultando al juez para conceder la *libertad condicional* al penado siempre que este hubiese cumplido las tres quintas partes de la condena, y observado buena conducta en el establecimiento carcelario. Dicha norma exceptuó algunos delitos y prohibió la libertad condicional cuando existiera orden de captura vigente en contra del penado. Hoy la libertad condicional se encuentra regulada por el artículo 64 del CP, el que a su vez fue modificado por el artículo 4º de la Ley 890 de 2004.

El artículo 2º adiciona el artículo 99 de la Ley 65 de 1993 dándole cabida al *trabajo comunitario*, para lo cual dispone que los internos cuya pena no exceda de 4 años podrán realizar en el perímetro rural o urbano, o en el mismo centro penitenciario, labores de mantenimiento, aseo, reforestación, etc., trabajo que constituirá redención de pena.

El artículo 3º adicionó un nuevo artículo, el 147 A que consagró el *permiso de salida* en caso de que la libertad condicional fuera negada; el director regional del Inpec podrá dar un permiso de salida al condenado sin vigilancia durante 15 días continuos, sin exceder de 60, con el lleno de los requisitos previstos en la misma norma para el efecto.⁷⁷

Finalmente, el artículo 4º que adicionó el artículo 147B de la Ley 65 de 1993, con el fin de afianzar la unidad familiar y en procura de la readaptación social, facultó al mismo director regional del Inpec a dar *permisos de fin de semana y lunes festivos*, los cuales se podrán conceder cada dos semanas cumpliendo los requisitos del artículo 3º anteriormente referenciado.

⁷⁷ Ver artículo 3 de la Ley 415 de 1997.

La importancia de la Ley 415 no tiene la menor duda en materia de alternatividad en tanto que contiene, como está visto, varias expectativas y beneficios para los internos en la medida en que el 54,4% de ellos conforme al trabajo de campo realizado ven afectada la relación con sus familias por el tiempo de condena, al igual que el 65,1% de los mismos considera que no se han implementado acciones para acercar a sus familias, razón por la cual es urgente visibilizar los derechos y las obligaciones dentro del establecimiento para que puedan acceder a dichos beneficios.

f. Ley 750 de 2002

Por la cual se expiden normas sobre el apoyo de manera especial en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario para la mujer infractora cabeza de familia, posibilitando que la ejecución de la pena privativa de la libertad se cumpla en el lugar de su residencia o, en el lugar señalado por el juez, si la víctima de la conducta punible reside en el mismo lugar. Lo anterior siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la presente ley, valga decirlos, que su comportamiento y desempeño den cuenta de que no representa un peligro para la comunidad o las personas a su cargo. Esta ley no se aplicará a las mujeres que hayan sido autoras o partícipes de delitos como genocidio, homicidio y otros, ni aquellas que tengan antecedentes penales, excepto por delitos culposos o políticos.⁷⁸

La mujer cabeza de familia podrá desarrollar trabajo comunitario como aseo y reforestación, dentro del perímetro del centro penitenciario o en su lugar de residencia, no obstante deberá dormir en el lugar señalado para cumplir la pena. El tiempo de trabajo comunitario contará para redimir la pena.⁷⁹

g. Decreto 2636 de 2002

Desarrolla el acto legislativo 03 de 2002, y modifica el Código Penitenciario y Carcelario. Refiere en su articulado que la detención preventiva tiene como

⁷⁸ Ver artículo 1 de la Ley 750 de 2002.

⁷⁹ Ver artículo 5 de la Ley 750 de 2002.

finalidad la comparecencia del imputado, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad.

También consagra funciones para el juez de ejecución de penas, y contempla la reclusión en casos especiales, como en el de privación de la libertad superior a diez días, por ejemplo, sentencia de tutela, reclusión de fin de semana, entre otros.

En cuanto al director del establecimiento, se contempla que tenga funciones de policía judicial en la medida en que podrá iniciar investigaciones por causa de delitos cometidos al interior del centro penitenciario en tanto que la Fiscalía asuma el caso.⁸⁰

De otra parte, consagra que el Ministerio Público debe constatar a través de inspecciones mensuales el estado de los establecimientos y, prioritariamente, el respeto de los derechos humanos, la atención y el tratamiento de los internos, tratos crueles, entre otros,⁸¹ por lo que anualmente la Defensoría del Pueblo rendirá una memoria sobre el tema al Congreso de la República con copia al Ministerio del Interior y de Justicia.

Pese a la normatividad, se sigue evidenciando la violación de los derechos humanos, no obstante los esfuerzos para garantizarlos. Así, el derecho más vulnerado es el de la salud con un 51,1%, seguido del derecho a la familia con un 33,8%, según los internos. Situación que lleva a reflexionar sobre el drama permitido por las instituciones, teniendo en cuenta que estas personas están pagando algo más que la pena por el delito cometido, pues están siendo sometidas a tratos inhumanos, lo que demuestra que las soluciones que el Estado ha venido implementando no han tenido los resultados esperados, y su medición ha sido muy baja, lo que impide demostrar su efectividad.

Finalmente, se estableció la seguridad electrónica como pena sustitutiva de prisión; mecanismo regulado en la actualidad por el artículo 50 de la Ley 1142 de 2007, que adicionó al CP el artículo 38 A, norma que a su vez fue reglamentada por el decreto 177 de 2008.

⁸⁰ Ver artículo 6 del decreto 2636 de 2004.

⁸¹ Ver artículo 7 del decreto 2636 de 2004.

Sin embargo, la legislación no siempre produce los efectos esperados, o por lo menos en la oportunidad prevista, como sucedió con el brazalete electrónico según lo reportó *Ámbito Jurídico*, cuando informó cómo hasta un año después de expedido el decreto 177 de 2008, y con ocho meses de retraso previsto en la norma, se inauguró el sistema de vigilancia electrónica, que sustituye la pena de prisión o la detención preventiva domiciliaria por un brazalete o tobillera electrónica. Medida que pretendía acabar con el hacinamiento carcelario, que en cifras del Inpec (febrero de 2009) llegaba al 30%, para lo cual se están construyendo 11 nuevas cárceles con una inversión de 481 millones de dólares, que le darán al sistema carcelario colombiano 22.446 nuevos cupos.⁸²

h. Ley 795 de 2005

Que complementó la Ley 782 de 2002, que se proyectó como una ley de Alternatividad Penal, considerando el beneficio consistente en suspender la ejecución de la pena determinada en la sentencia, reemplazándola por una pena alternativa entre 5 y 8 años; contemplando la investigación, el juicio y la condena para los responsables de delitos perpetrados al amparo de grupos guerrilleros o de autodefensas, con la obligación de reparar a las víctimas y consolidar la paz nacional.

Sin embargo, los efectos esperados fueron objeto de frustración, considerando que la mayoría de los desmovilizados no se postularon a la Ley de Justicia y Paz; así, el artículo 71 de dicha ley (795 de 2005), que consagró el delito de sedición para quienes hacían parte de esos grupos ilegales, según sentencia C-370 de 2006, fue declarado inconstitucional, aunque reconociendo sí que su vigencia rigió del 25 de julio del 2005 hasta el 18 de mayo de 2006. Posteriormente, la Sala Penal de la Corte, en sentencia 26945 de 2007, declaró que los desmovilizados que no se postularon a la Ley 795 de 2005, no podían recibir el tratamiento de delincuentes políticos, concluyendo que tampoco podían ser beneficiarios de amnistía o indulto.

⁸² Ejemplar del diario colombiano *Ámbito Jurídico*, núm. 267 del 16 de febrero al 1 de marzo de 2009.

Frente a lo anterior, se sancionó la Ley 1312 de 2009, que previó la aplicación del principio de oportunidad, la cual fue declarada también inexecutable por la Corte Constitucional en noviembre de 2010, acontecimiento que obliga al presente gobierno de Juan Manuel Santos a presentar una nueva iniciativa en la materia, para el caso la ley de desmovilizados (quienes dejaron las armas con la promesa de no ser judicializados) o Ley de víctimas como fue inicialmente planteada, en cuyo texto del proyecto alcanzó a prever una comisión de la verdad que buscara “contribuir al esclarecimiento de los crímenes y violaciones de derechos humanos”, con facultades para “identificar los patrones, autores y dinámicas del conflicto armado en el país desde 1991 hasta la fecha”.

Finalmente, el Congreso y el gobierno lograron la expedición de Ley 1424 de 2010, como respuesta al fallo de la Corte Constitucional que descartó la aplicación del principio de oportunidad para los desmovilizados en un tiempo récord, consagrando nuevos beneficios tales como: la suspensión de las órdenes de captura, la suspensión condicional de la ejecución de las penas tanto principales como accesorias, y la aplicación preferente de dichos beneficios frente a la demás normativa.

Para evitar otro traspiés con base en el antecedente del principio de oportunidad negado, refiere en uno de sus artículos sobre la contribución que habrá de hacerse a la verdad histórica y la reparación, a los que tienen que acogerse los desmovilizados para recibir los beneficios de la ley, norma que genera entonces la eliminación de la comisión de la verdad.

De otra parte, el Gobierno Nacional reconoció en el II Informe Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) divulgado el 16 de diciembre de 2010 en rueda de prensa por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), que por lo menos 6.000 de los 55.000 desmovilizados de grupos armados han reincidido en delitos. Sin embargo, en el informe se estima que ese rearme alcanza los 24.000, incluyendo a miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

El mismo documento insiste en advertir que “estos hechos representan riesgos para las víctimas del conflicto interno y para el acceso pleno

de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición”.

Situaciones como las anteriores obligan entonces a reconsiderar los diferentes elementos y actores que influyen sobre la viabilidad y eficiencia del Sistema, considerando que la ley de justicia y paz, además de los incentivos que dio a la desmovilización, estableciendo penas mínimas frente a crímenes de lesa humanidad, previó otras ventajas por confesión, colaboración y otras, creando un ambiente de impunidad para ciertos delincuentes, sus cómplices y aliados, con total desconsideración de las víctimas.

En otras ocasiones, en cambio, se sacrifica el garantismo conquistado en pos de la efectividad de una política criminal determinada, como la que ahora se pretende consolidar, la política de seguridad ciudadana.

i. Ley 1142 de 2007

Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000, y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana, destacando de su articulado el derecho que tiene toda persona a que le sea respetada su libertad y en ningún caso pueda ser privada de ella, sino con arreglo al orden jurídico, haciendo énfasis en que aquella privación debe estar, como se ha dicho, ajustada a la Constitución y a la ley.

1.3. Medidas privativas de la libertad en Colombia

Nuestro estatuto represor describe y sanciona las más diversas conductas, atendiendo bienes jurídicos que el legislador ha considerado merecedores de protección punitiva, tales como: la vida e integridad personal, la libertad, la inviolabilidad de habitación o sitio de trabajo, la familia, el patrimonio, la buena fe, la salud pública, la integridad moral, los derechos de autor, el orden económico social, la seguridad pública, la participación democrática, la administración pública, la administración de justicia, entre otros, a fin de buscar disuadir o evitar su vulneración, y para el caso de no lograrlo,

hacer destinatario al infractor de la condigna sanción, la que resulta justa y necesaria si es dada y aplicada en la forma debida y adecuada.

Pero, que el Estado abuse del *iuspuniendi* imponiendo penas que desbordan el derecho penal de culpabilidad o pretendiendo hacer de su poder sancionador la panacea para todos sus males y, en general, para toda clase de conductas que pueden tener una respuesta diferente en el ordenamiento jurídico, es un desacierto que enerva su finalidad y propósito, incluso para aquellos casos en los que su aplicación resulte estrictamente necesaria.

Bajo ese entendido, el artículo 31 del CP estableció que en ningún caso la pena privativa de la libertad, aún frente al concurso de conductas punibles, podía exceder de 40 años, pena de por sí ya bastante elevada. No obstante, dicho máximo fue derogado por la Ley 890 de 2004, que lo acrecentó hasta 60 años de prisión. Penalidad que contrasta ostensiblemente con el noble principio de oportunidad introducido en nuestra legislación colombiana en virtud del llamado sistema acusatorio.

Frente a esa tarifa sancionatoria, pareciera perder aplicabilidad el artículo 34 del mismo estatuto, sobre la clasificación de las penas: *principales* (prisión, multa y privativas de otros derechos); *sustitutivas* (prisión domiciliaria, el arresto); y, *accesorias*, privativas de otros derechos (inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, la pérdida del empleo o cargo público, la inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio, la inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela y curaduría, la prohibición del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas, la privación del derecho a la tenencia y porte de arma, la privación del derecho a residir en determinados lugares o de acudir a ellos, la prohibición de consumir bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes o psicotrópicas, la expulsión del territorio nacional para los extranjeros).

Además de penas, nuestra legislación contempla una serie de medidas precautelativas personales o medidas de aseguramiento.⁸³

En cuanto a las medidas privativas de la libertad están consagradas: la detención preventiva en establecimiento de reclusión, detención preventiva

⁸³ Artículo 307, Código de Procedimiento Penal.

en la residencia señalada por el imputado. Respecto a las no privativas de la libertad, la obligación de someterse a un mecanismo de vigilancia electrónica; la obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución determinada; la obligación de presentarse periódicamente o cuando sea requerido ante el juez o ante la autoridad que él designe; la obligación de observar buena conducta individual, familiar y social, con especificación de la misma y su relación con el hecho; la prohibición de salir del país, del lugar en el cual reside o del ámbito territorial que fije el juez; la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares; la prohibición de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas, siempre que no se afecte el derecho de defensa, entre otras.

Si bien el juez puede imponer una o varias de estas medidas de aseguramiento, adoptando las precauciones necesarias para asegurar su cumplimiento a lo que bastante ha ayudado el desarrollo del derecho constitucional, la detención intramural no deja de perder su liderazgo. La prisión preventiva como sancionatoria se sigue aplicando como sinónimo de poder estatal, de sanción.

Complejo igualmente resulta como se dijo para el ejercicio del *ius puniendi*, el inflacionismo o populismo penal que denota nuestra legislación, esa manía permanente a criminalizar, a abusar de la *ultima ratio*, lo cual se hace manifiesto en la punibilidad de algunas conductas tales como: el hurto entre condueños; la omisión de reportes sobre transacciones en efectivo, movilización o almacenamiento de dinero en efectivo, por solo citar un par de ejemplos.⁸⁴

En la medida en que se incrementen los tipos penales, proporcionalmente como es lógico aumentarán las medidas de aseguramiento, las penas, en otras palabras, los privados de la libertad.

Ahora bien, para decretar la medida de aseguramiento se debe cumplir entre otros con los siguientes requisitos:⁸⁵ que la medida de aseguramiento se muestre como necesaria para evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia, que el imputado constituye un peligro para la segu-

⁸⁴ Ver anexos reformas penales.

⁸⁵ Ver artículo 308 del Código de Procedimiento Penal.

ridad de la sociedad o de la víctima, que resulte probable que el imputado no comparecerá al proceso o que no cumplirá la sentencia.

En cuanto a la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario, cumplidos los anteriores requisitos, se otorga en los siguientes eventos:⁸⁶ en los delitos investigables de oficio, cuando el mínimo de pena prevista por la ley sea o exceda de 4 años; en los delitos contra el sufragio, cuando la defraudación sobrepase la cuantía de 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes; cuando la persona haya sido capturada por conducta constitutiva de delito o contravención, dentro del lapso del año anterior, contado a partir de la nueva captura o imputación, siempre que no se haya producido la preclusión o absolución en el caso precedente.

A su vez, el artículo 314 CPP prevé la *sustitución de la detención preventiva en el lugar de residencia* del imputado en los siguientes eventos: 1) cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia; 2) cuando el imputado o acusado tuviera más de 65 años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del hecho la hagan aconsejable; 3) cuando a la imputada o acusada le falten dos meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis meses siguientes a la fecha de nacimiento; 4) cuando el imputado o acusado estuviere en estado de grave enfermedad; 5) cuando la imputada o acusada tuviera la condición de madre cabeza de familia de hijo menor de doce años o que sufriere incapacidad mental permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado, en ausencia de ella el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio; en estos eventos se obliga a la suscripción del acta respectiva.

Las *medidas de aseguramiento no privativas de la libertad*⁸⁷ procederán por delitos en los que la pena principal no sea privativa de la libertad, por delitos querellables, o cuando el mínimo de la pena señalada en la ley sea inferior a 4 años. Esta última eventualidad se contradice con la reforma pretendida para la ley de la infancia y la adolescencia en la que, como se

⁸⁶ Ver artículo 313 del Código de Procedimiento Penal.

⁸⁷ *Ibíd.*, artículo 315.

anotó, plantea privar de la libertad a los adolescentes infractores a partir de penas de 4 años, cuando en la actualidad se contempla para penas de 6 años.

Respecto a las *causales de libertad*, el artículo 317 del CPP, contempla los siguientes eventos:

- Cuando se haya cumplido la pena, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado.
- Como consecuencia de la aplicación del principio de oportunidad.
- Como consecuencia de las cláusulas de acuerdo y este haya sido aceptado por el juez de conocimiento.
- Cuando transcurridos 60 días contados a partir de la fecha de formulación de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión.
- Corregido. d. 2770/2004, artículo 19. Cuando transcurridos 90 días contados a partir de la fecha de la presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia del juicio oral.

El artículo 462 del C de PP refiere a la aplicación de las *penas accesorias*.

1.4. Actores del sistema penitenciario y carcelario colombiano (SPCC)

Como se ha visto, el fenómeno de la delincuencia ha sido una problemática que ha permeado todas las esferas de la sociedad, entre ellas el estrato socioeconómico, orientaciones políticas, niveles educativos, creencias religiosas e incluso ha traspasado estereotipos personales que supuestamente limitaban el accionar delictivo tales como: el género, las profesiones o la edad. En Colombia, el fenómeno de la delincuencia es atendido desde los tres poderes del Estado, cada una desde su especialidad pero enmarcado en la política de Estado social y democrático de derecho que se basa en la institucionalidad del Estado, incluyendo en gran medida una política criminal centrada en la represión del delito con medidas en su mayoría jurídicas.

Del sistema penitenciario se puede afirmar que, además de ser el depositante de hombres que infringieron la ley, es el designado por la sociedad y el Estado para resocializarlos a fin de que no vuelvan a delinquir y, por ende, a afectar a los ciudadanos o a la sociedad. Al hacer un análisis de este fundamento criminológico, social y político, se encuentra que tal función está distribuida en diferentes instituciones y actores del Estado.

A continuación se describen los actores que diseñan la política criminal y penitenciaria:

- *Consejo Superior de la Política Criminal*

Fue creado como un órgano asesor a la Presidencia de la República en la formulación de la política criminal de Estado. Bajo el decreto 2062 de 1995, emitido por el Ministerio del Interior, se crea el Consejo Superior de Política criminal, invocando el principio de la política criminal como una herramienta para proteger a la sociedad, prevenir y reprimir el delito, *la resocialización del delincuente* y, en general, para la evaluación de conflictos del sistema jurídico penal.⁸⁸ Además, a este Consejo se le concibe como un mecanismo para que las instituciones de las ramas del poder público involucradas en temas de política criminal coadyuven en el cumplimiento de los derechos y deberes sociales de los ciudadanos.

El Consejo Superior de Política Criminal, además de estar encargado de realizar estudios relacionados con esta, también abordará aspectos como la etiología del delito, y deberá emitir conceptos sobre los proyectos de ley relacionados con la política criminal formulada por el Estado. También convendrá promover intercambio de información, diagnósticos, análisis relacionados con el estudio de la política criminal de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Finalmente, formulará la política criminal del Estado bajo las consideraciones de ser sistemática, preventiva, integral y resocializadora.

El Consejo lo integrarán el ministro de Justicia, quien lo presidirá; el fiscal general de la Nación, el procurador general, el defensor del pueblo, el presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el director del

⁸⁸ Decreto 2062 de 1995.

Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Inpec, la Policía Nacional, un senador y un representante de la Cámara de la Comisión Primera Constitucional y el director del programa para la lucha contra el secuestro.

En el Consejo podrán participar otras autoridades o ciudadanos que ilustren de mejor manera los temas que se estén tratando para la formulación de recomendaciones. Mediante el decreto 2348 de 1998, se incluye al presidente del Consejo Superior de la Judicatura y como invitado permanente asistirá el director del Departamento Nacional de Planeación o el jefe de la Unidad de Justicia de dicho organismo. En el decreto 200 de 2003, se realiza otra modificación respecto a la participación del Congreso de la República, quedando así: “Dos (2) senadores y cuatro (4) representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda es decir, un senador (1) y dos (2) representantes de cada Comisión respectivamente, elegidos por esas células legislativas”. Finalmente, mediante la Ley 888 de 2004 es incluido el director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

La secretaría técnica y administrativa del Consejo estará a cargo del viceministerio de Justicia. Como condición especial, la normatividad expresa como indelegable la asistencia al Consejo.

- *El Congreso de la República*

El Congreso de la República, desde su función legislativa, elabora, interpreta, reforma y deroga las leyes y los códigos en todos los ramos de la legislación. De acuerdo con el Consejo de Política Criminal, participan especialmente en relación con la política criminal y penitenciaria un senador y dos representantes de las comisiones Primera⁸⁹ y Segunda⁹⁰ que, además

⁸⁹ Conoce los asuntos de: reforma constitucional, leyes estatutarias, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa, notariado y registro, estructura y organización de la administración nacional y central: de los derechos, las garantías y los deberes, rama legislativa, estrategias y políticas para la paz, propiedad intelectual, variación de la residencia de los altos poderes nacionales, asuntos étnicos.

⁹⁰ Conoce los asuntos de: política internacional, defensa nacional y fuerza pública, tratados públicos, carrera diplomática y consular, comercio exterior e integración económica,, política portuaria, relaciones parlamentarias internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno, fronteras, nacionalidad, extranjeros, migración, honores y monumentos públicos, servicio militar, zonas francas y de libre comercio, contratación internacional.

de funciones administrativas, de acuerdo con la ley recibirán y darán trámite correspondiente a los proyectos de ley y los documentos relacionados con su competencia.⁹¹

- *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

Este Ministerio es el encargado de definir, formular y ejecutar la política económica del país, tanto en planes generales, programas y proyectos relacionados, así como en la preparación de leyes, decretos, la regulación en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República; también define el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional de conformidad con la Constitución Política y la Ley,⁹² y se convierte en un ente importante y necesario para el diseño de la política criminal, pues no se podría pensar en la destinación de recursos sin las funciones de asesoría y control del mismo.

- *Departamento Nacional de Planeación (DNP)*

El DNP es una entidad asesora del Gobierno Nacional, cuya función principal es proponer los objetivos y las estrategias macroeconómicas y financieras, consistentes con las políticas y planes del Gobierno Nacional.⁹³ Asimismo, lidera y orienta la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y la programación y seguimiento de los recursos de inversión. Además orienta, formula, monitorea, evalúa y hace seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental del país.⁹⁴

El DNP, bajo la Dirección de Justicia y Seguridad, cuenta con el programa gerencial de Justicia, Asuntos Políticos, Seguridad y Defensa, el

⁹¹ Funciones del Congreso de la República. Disponible en: http://www.senado.gov.co/portalse-nado/index.php?option=com_content&view=article&id=87:icuales-son-las-funciones-del-congreso-&catid=82:como-funciona-el-congreso&Itemid=22. [Citado 3.01.11].

⁹² Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/elministerio/quienessomos>. [Citado 3.01.11].

⁹³ Funciones del DNP. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Qui%C3%A9nesSomos/Funciones.aspx>

⁹⁴ Funciones contenidas en el decreto 3517 de 2009.

cual orienta y promover la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas, planes, programas en los sectores de justicia, defensa y seguridad nacional. En relación con el contexto penitenciario trata temas específicos como: mecanismos alternativos de justicia, derechos humanos, corrupción, sistema penal e impunidad, justicia y paz, sistema penitenciario y carcelario

El Inpec ha desarrollado proyectos de inversión relacionados con las áreas misionales y de tecnología, las cuales reposan en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). En la actualidad se han desarrollado los siguientes:

- Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec), el cual consiste en la organización sistemática de la información de los internos desde el momento de su ingreso al establecimiento de reclusión, hasta cuando salen en libertad.
- Modelo educativo para el sistema penitenciario y carcelario colombiano.
- Diseño, validación e implementación de instrumentos científicos para el proceso de valoración, clasificación y seguimientos en el tratamiento penitenciario de la población condenada en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Primera y segunda fase.

- *Corte Constitucional*

Se asigna a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.⁹⁵ Tendrá como funciones específicas las siguientes: *decidir sobre la constitucionalidad de:* convocatorias a referendos o asambleas constituyentes, de las leyes, consultas populares y plebiscitos de orden nacional, de los decretos legislativos que dicte el Gobierno, de las demandas de inconstitucionalidad de los ciudadanos, de la exequibilidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueben y, por último, revisar en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.

⁹⁵ Artículo 241 de la Constitución Política.

Los magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de ternas que le presenten el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado,⁹⁶ actuarán de forma impar y estos no podrán ser reelegidos. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. La Corte Constitucional, desde el año 1992 al 2008, ha emitido 19 fallos de constitucionalidad y 198 revisiones tutelares de los derechos constitucionales.⁹⁷

Actores que Administran la Política Criminal y Penitenciaria:

- *Jueces de la República*

Son los encargados de la administración de justicia, las acciones que realicen son independientes, públicas y permanentes, mas prevalecerá el derecho sustancial. Están sometidos al imperio de la ley.⁹⁸ Estos se han estructurado en jurisdicciones de acuerdo con la naturaleza de sus actuaciones y para la administración de la política criminal sobresalen las siguientes: la *jurisdicción constitucional*, donde su máximo tribunal es la Corte Constitucional. La *jurisdicción ordinaria*, que observa los procesos de justicia ordinaria, en su jerarquía la inicia la Corte Suprema de Justicia, quien actúa como tribunal de casación. Además, juzga a los altos mandatarios del Ejecutivo, los organismos de control, la fuerza pública, previa investigación de la Fiscalía. En niveles inferiores se encuentran los tribunales superiores, los juzgados de distrito y los juzgados municipales. Finalmente, la *jurisdicción especial* en la que se encuentran la jurisdicción indígena y los jueces de paz.⁹⁹

⁹⁶ Artículo 239 de la Constitución Política y 44 de la Ley 270 de 1996.

⁹⁷ Relatores de Prisiones. Universidad de los Andes. Jurisprudencia de la Corte Constitucional. Recuperado de: <http://relatoresmaticos.uniandes.edu.co/index.php/es/prisiones/relatoria/normatividad-y-jurisprudencia/109-jurisprudencia-corte-constitucional.html>

⁹⁸ Constitución Política de Colombia, artículos 229-230.

⁹⁹ Rama Judicial. Disponible en: http://www.ramajudicial.gov.co/csj/index.jsp?cargaHome=3&id_categoria=213&id_subcategoria=386. [Citado 03.01.11].

- *Fiscalía General de la Nación*

La Fiscalía General se encarga de investigar los delitos, calificar los procesos y acusar ante los jueces y tribunales competentes a los presuntos infractores de la ley penal, ya sea de oficio o por denuncia.¹⁰⁰ Es una entidad de la rama judicial del poder público con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia.¹⁰¹

Actores que ejecutan la política penitenciaria y carcelaria:

- *Jueces de ejecución de pena*

La ejecución de la pena se encuentra a cargo del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, quien garantizará la legalidad de la ejecución de las sanciones penales. A parte de las funciones establecidas en el Código de Procedimiento Penal, este como autoridad judicial competente para hacer seguimiento al cumplimiento de la sanción penal, deberá realizar visitas periódicas a los establecimientos de reclusión que le sean asignados y en relación al tratamiento penitenciario tendrá como funciones: 1) hacer seguimiento a las actividades dirigidas a la integración social del interno, para ello deberá conceptuar periódicamente sobre el desarrollo de los programas de trabajo, estudio y enseñanza; 2) conocer de las peticiones que los internos formulen en relación con el Reglamento Interno y tratamiento penitenciario en cuanto se refiera a los derechos y beneficios que afecten la ejecución de la pena.¹⁰² Dichas actividades deberán ser asesoradas bajo la figura institucional de asistentes sociales, las cuales se encuentran difusas en sus funciones administrativas y visitas domiciliarias, que en nada o poco aportan a las asesorías psicosociales esperadas por el juez de ejecución de penas, que nutren la decisión de redimir o liberar al condenado.

¹⁰⁰ De oficio: realizadas por iniciativa propia del Estado. Por denuncia: un tercero es víctima de un delito e instaura la denuncia ante alguna de las autoridades competentes (Comisaría, Inspección de Policía o Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía, URI).

¹⁰¹ Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <http://fgn.fiscalia.gov.co:8080/Fiscalia/contenido/html/Entidad.jsp>. [Citado 03.01.11].

¹⁰² Ley 65 de 1993, “por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.

Al respecto, y para asegurar que el juez de ejecución de penas cumpla sus funciones en los establecimientos de reclusión que les hayan asignado, la Ley 65 expone que el Consejo Superior de la Judicatura y el Inpec deberán garantizar los medios y mecanismos necesarios para el cumplimiento de dichas funciones.¹⁰³

En la sentencia T-153 de 1998,¹⁰⁴ respecto a los jueces de ejecución de penas describe que “si bien parece claro que el número de jueces de penas es reducido en relación con el número de reclusos que deben atender, este hecho no justifica la ausencia de los jueces en los centros penitenciarios”, además expresa el respeto profundo por las decisiones de los jueces, pero hace la aclaración de que estas deben estar fundamentadas en el conocimiento del recluso y de su comportamiento en el centro penitenciario.

Sin embargo, no se puede comprobar que las decisiones del juez se basen íntegramente en el conocimiento del proceso. El elevado número de internos condiciona la emisión de conceptos de favorabilidad por no tener objeciones para ello, puesto que no se ha contado con la posibilidad de ofrecer a todos las posibilidades de seguimiento y tratamiento que pudieran ofrecer insumos para determinar cambios en los ámbitos que se consideren necesarios para la integración social positiva.¹⁰⁵ Esta situación reduce la expectativa al ejercicio constante de cálculos de tiempo de redención, que será certificado por el establecimiento, anexando certificación de conducta y concepto favorable.

No sorprende entonces que el 44,2% de los funcionarios atribuyan la toma decisiones por parte de los jueces de ejecución de penas al tiempo de participación que notifica el establecimiento de las actividades válidas de redención de pena y no al conocimiento del proceso de resocialización del interno, reduciendo el término a la simple participación de las personas privadas de la libertad en actividades de trabajo, estudio o enseñanza, lo

¹⁰³ *Ibíd.*, artículo 51.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998.

¹⁰⁵ Como se dijo anteriormente, la proporción de jueces en relación con el número de condenados es desproporcionadamente inferior y, por tanto, no se pueden realizar los seguimientos periódicos necesarios de los proceso de los condenados. Esto causa “sobrepensas” a los internos y, por consiguiente, aumenta y mantiene el hacinamiento.

cual no implica afectación en las dimensiones que abarcan los procesos que buscan modificaciones definitivas en las formas de actuar y, para este contexto específico, las que tienen relación con la comisión de delitos.

- *Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)*

Es el ente del Estado que por su naturaleza jurídica se encarga de implementar la ejecución de la pena, la cual será descrita ampliamente en el apartado de la estructura y funcionamiento de la represión legal.

Actores que controlan la Política Penitenciaria:

- *Defensoría del Pueblo*

La Defensoría del Pueblo tiene como función la protección, defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos y el fomento al derecho internacional humanitario. Abarca el tema de la política criminal y penitenciaria a través de la Defensoría delegada que invoca el mismo nombre de la política. Esta Defensoría propende por la construcción de una política criminal respetuosa de la dignidad y del derecho humano y enmarcada dentro de los principios de Estado social de derecho que prescribe la Constitución Política.

En relación con los derechos humanos de la población interna, se ocupa de la promoción, divulgación y vigilancia de estos de forma objetiva e imparcial, a través de informes que contienen recomendaciones para que las autoridades penitenciarias las acojan con el fin de garantizar la resocialización del individuo.¹⁰⁶

La Defensoría también cuenta con el Sistema Nacional de Defensoría Pública, el cual presta el servicio de asistencia y representación judicial a las personas que lo requieran para garantizar, en igualdad de condiciones, el acceso a la justicia. De esta forma, y de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 941 de 2005, el Sistema Nacional de Defensoría Pública, bajo la dirección y coordinación del defensor del pueblo, creó la Unidad Operativa de Investigación Criminal como apoyo técnico, foren-

¹⁰⁶ Defensoría del Pueblo. Disponible en: http://www.defensoria.org.co/red/?_secc=01. [Citado 03.01.11].

se y jurídico a la labor que adelantan los defensores públicos en los casos asignados. Esta Unidad de Investigación Criminal coordina, controla y hace seguimiento a la labor de los investigadores y técnicos que presten el servicio al Sistema Nacional de Defensoría Pública.

- *Procuraduría General de la Nación*

Esta institución se encarga en primera instancia de la protección de los derechos fundamentales, pero también de ejercer vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos, realizar las investigaciones a que haya lugar, y asignar las sanciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en la ley. Además, interviene en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y las garantías fundamentales. Para abarcar el tema de la política criminal, dispone de la Procuraduría Auxiliar de Asuntos Constitucionales.¹⁰⁷

1.5. Capacidad del sistema penitenciario y carcelario

De acuerdo con las estadísticas del Inpec, a octubre de 2010, contaba con 83.667 internos discriminados así: 78.051 hombres de los cuales 24.079 son sindicados y 36.390 son condenados. De la población femenina se encuentra que solo cubre el 6,7% de la población interna con 5.616 mujeres, distribuyéndose en 1.696 sindicadas y 2.984 condenadas. Como resultando, tiene una población condenada total de 57.892 internos y una población sindicada total de 25.775 internos.

La capacidad que tienen los 144 establecimientos actualmente es de 64.440 cupos, representando una diferencia de 19.227 cupos respecto del número de personas que se encuentran privadas de la libertad. Esto indica un hacinamiento del 29,8%. Dentro de la población interna se reportan

¹⁰⁷ Procuraduría General de la Nación. Disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/html/infoinst.htm>. [Citado 03.01.11].

9.693 personas bajo prisión domiciliaria y 10.549 personas en detención domiciliaria. Respecto a las cárceles municipales y departamentales se reportan 1.619 personas privadas de la libertad y, según reporte del ICBF, a octubre de 2010, se encuentran 1.113 menores de edad que se les declara responsabilidad penal en medida de privación de libertad tanto en centros de internamiento preventivo (611) como en centros de atención especializada en medio cerrado (502). Lo anterior para un total de población privada de la libertad de 106.641 menores.¹⁰⁸

Teniendo en cuenta que el alcance de la presente investigación se centra en las acciones en torno a la situación del estado de cosas inconstitucional en relación con el sistema penitenciario, en la tabla 2 se describe detalladamente la distribución de los establecimientos, relacionada por Direcciones Regionales.

Tabla 2. Resumen mensual octubre de 2010

Regional	Capacidad	Total población	Hacinamiento (%)	Sexo		Total sindicados	Total condenados
				Hombres	Mujeres		
Regional Central	20.919	28.661	37,0	26.819	1.842	9.620	19.041
Regional Occidente	13.059	15.212	16,5	13.959	1.253	4.361	10.851
Regional Norte	7.180	9.124	27,1	8.921	203	3.969	5.155
Regional Oriente	7.148	9.345	30,7	8.704	641	2.483	6.862
Regional Noroeste	7.670	10.898	42,1	9.949	949	2.907	7.991
Regional Viejo Caldas	8.464	10.427	23,2	9.699	728	2.435	7.992
Total mes	64.440	83.667	29,8	78.051	5.616	25.775	57.892

Fuente: estadísticas Inpec.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Las cifras no cuentan las personas detenidas en la Dijin, la Sijin y la Fiscalía.

¹⁰⁹ Inpec. Estadísticas mes de enero a octubre de 2010 y regionalización. Disponible en: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/SeccionInpeccomoinstitucion/Estadisticass>. [Citado 4.01.11].

De acuerdo con la tabla 2, se evidencia que la regional con más hacinamiento es Noroeste con 42,1%, la cual cuenta con 21 establecimientos y tiene proyectada una capacidad de 7.670 internos. Es característico de esta Regional tener establecimientos pequeños, es decir, tener menos de 200 o 300 internos. No obstante, cuenta con el establecimiento más grande en número de internos (6.242) y de hacinamiento (157,5%). En la actualidad se construyeron tres nuevos centros que en su totalidad suman 3.017 cupos, pero a octubre de 2010 no estaban totalmente ocupados, pues se cuenta con tan solo 1.699 internos. Sin embargo, se ve lejana la posibilidad de utilizarlos a toda marcha, pues a raíz de la fuga del 31 de octubre de 2010, el director del Inpec ordenó la suspensión de traslados a las nuevas cárceles hasta que no se tenga control total de los temas de seguridad. Pero aun llevando los 1.318 internos que faltarían para cubrir la totalidad de estos tres establecimientos, el hacinamiento bajaría solo hasta el 103%.¹¹⁰ La siguiente Regional en porcentaje de hacinamiento es la Central que, dicho sea de paso, cuenta con el mayor número de establecimientos (40) en su jurisdicción, incluidos dos de los establecimientos con mayor hacinamiento en la ciudad de Bogotá.

Al realizar un análisis sobre el hacinamiento presentado en el año 2010 hasta el mes de octubre, se evidencia una constante de porcentaje entre el 38 y 41% de hacinamiento desde enero hasta el mes de mayo. En junio se evidencia una disminución significativa de 8%, y a partir de julio se mantiene en un 28 y 29% de hacinamiento. Lo anterior puede ser atribuido a la construcción de los nuevos establecimientos, cabe aclarar que pudo ser aún menor, de no ser por la suspensión de traslados a los nuevos centros a causa de las investigaciones en seguridad que se vienen haciendo después de la alerta generada por la fuga del establecimiento de Pedregal.

Sin embargo, al retomar el concepto de la Corte que expresa que el mejoramiento del sistema penitenciario no solo se debería centrar en las condiciones de hacinamiento de los internos, sino que debería garantizar las condiciones de vida digna en los penales, la presente investigación

¹¹⁰ Sin contar que uno de ellos es para la reclusión de mujeres, lo que aumentaría aún más el porcentaje de hacinamiento.

sondeó entre los internos su percepción frente al esfuerzo y mejoramiento de otras condiciones de calidad de vida por parte del Inpec, encontrando que la mayoría coincide en que ha mejorado la seguridad de los centros (17%), al igual que la alimentación (16%) y la educación configurada en capacitaciones (17%). Mientras que para el 41% de los internos existe la percepción de que todo sigue igual y no se perciben cambios favorables para sus condiciones de vida digna.

En relación con el último porcentaje en el que se muestra que los internos no perciben cambios, debe tenerse en cuenta que en el instrumento no existe discriminación de momentos históricos en los que los entrevistados han podido estar en prisión, por lo que esta respuesta se entendería como un estado de inconformidad por la situación de privación de la libertad en la actualidad y no como el resultado que se obtendría de haber estado en prisión en diferentes momentos históricos del sistema penitenciario y carcelario.

En suma, hablar de la estructura y el funcionamiento de la represión legal no puede hacerse de manera ajena a lo que se encontró en cuanto a la capacidad del sistema penitenciario y carcelario. Los análisis deben abordar la mayor cantidad de complejidades que coinciden en este escenario, logrando interpretaciones innovadoras de resultados como los que se han descrito. Las disposiciones legales han tenido en cuenta una serie de disciplinas que en conjunto tienen la responsabilidad de hacer funcionar un sistema, que en la realidad se ve desbordado por la cantidad de exigencias en contraste con la efectividad de las alternativas que se proponen.

Pareciera que la responsabilidad de muchos de los eventos que han sido abordados en este capítulo recaen específicamente en el Instituto, pero es claro que los resultados encontrados muestran que para lograr un funcionamiento que cumpla medianamente con los estándares legales exigidos se hace necesaria la consideración de pensar en la construcción de alternativas con proyecciones realistas acerca de las posibilidades de resocialización, que incluyan de manera efectiva y con el mismo nivel de responsabilidad a otros actores de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial. Por ejemplo, para la inauguración de un establecimiento, el director general cuenta con la compañía de representantes del gobierno, ministros, fuerza pública, asesores,

alcaldes, secretarios de gobierno de las ciudades, entre otros, más cuando el evento tiene relación con una fuga o acciones que denotan congruencia con corrupción, solo se consulta al representante del Inpec para intentar demostrar que la responsabilidad solo recae sobre última instancia.

Otro ejemplo reciente es la responsabilidad atribuida al Inpec por la efectividad o no del mecanismo de brazalete electrónico como medida alternativa a la prisión, pues el común de la gente desconoce que existen dos formas de poder ser beneficiario de esta medida. Una cuando el juez de conocimiento emite la sentencia y otra cuando es solicitado por un interno estando privado de la libertad y el juez de ejecución de penas le brinda este beneficio. El Inpec lo único que hace es monitorear a través de los centros especializados para esto la posición y permanencia del interno en el área permitida, pero el estudio y la decisión de otorgar el brazalete electrónico es exclusiva del sistema de justicia.

Con todo lo anterior, se puede afirmar que la propuesta estatal de privatizar servicios, o incluso todo el sistema, se convierte en una forma simplista de solución y, en el mediano plazo, terminará siendo un pago que se entrega a un tercero para que asuma la culpa del funcionamiento de algo que por naturaleza y como ha sido demostrado a través de la historia, debe cambiar siendo reformulado constantemente, a fin de mantener vigencia en las respuestas frente a las realidades sociales, políticas y económicas.

1.6 Estructura y funcionamiento de la represión legal

En Colombia, la pena privativa de la libertad (considerada en el Código Penal colombiano como pena principal), es una consecuencia jurídica de la conducta punible y tiene como funciones la prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado (CP, 2005). Para un individuo inmerso en proceso penal, el cumplimiento de la pena impuesta inicia una vez se ha ejecutoriado el fallo bajo la responsabilidad del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, en

coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, quien la controla y administra.

En este sentido, la *administración de la pena* se encuentra a cargo del sistema nacional penitenciario y carcelario colombiano representado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), regido por la Ley 65 de 1993, conocido también como Código Penitenciario y Carcelario, enunciando como orientadores de las funciones y actividades *la ejecución de la pena privativa de la libertad*, que debe ser impuesta por sentencia penal condenatoria, acatando la función protectora y preventiva de la pena, direccionado a un fin fundamental: la resocialización. Aparece recientemente *el control de las medidas de aseguramiento*, cuyos fines se orientan desde la perspectiva de curación, tutela y rehabilitación. Para concluir, surgen funciones referidas tanto al mecanismo de seguridad electrónica, como a la ejecución del trabajo social no remunerado.

Como establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, el Inpec cuenta con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa;¹¹¹ lo componen 139 establecimientos de reclusión que funcionan en el país; seis direcciones regionales (Central, Occidente, Norte, Oriente, Viejo Caldas y Noroeste); una Escuela Penitenciaria Nacional y demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines.

Puesto que el Instituto está calificado como máximo ente estatal para la emisión y ejecución de las políticas de prisiones en Colombia, está facultado para ejercer inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales. Sin embargo, con estas no se mantiene contacto para el cumplimiento de los fines especificados,¹¹² facilitando que actúen bajo sus propios criterios administrativos y misionales, quedando por lo demás excluidas de lineamientos emitidos por el Inpec.¹¹³ Como resultado de esto se tiene desconocimiento de propuestas o planes que se estén desarrollando para ejecutar vigilancia y control de 107 cárceles departamentales o distri-

¹¹¹ Tal como se expresa el artículo 2 del decreto 2160 de 1992.

¹¹² A menos que sea para los traslados de internos a establecimientos del Inpec.

¹¹³ Tal es el caso de los lineamientos, procedimientos o normativa referente al trato y tratamiento de los reclusos.

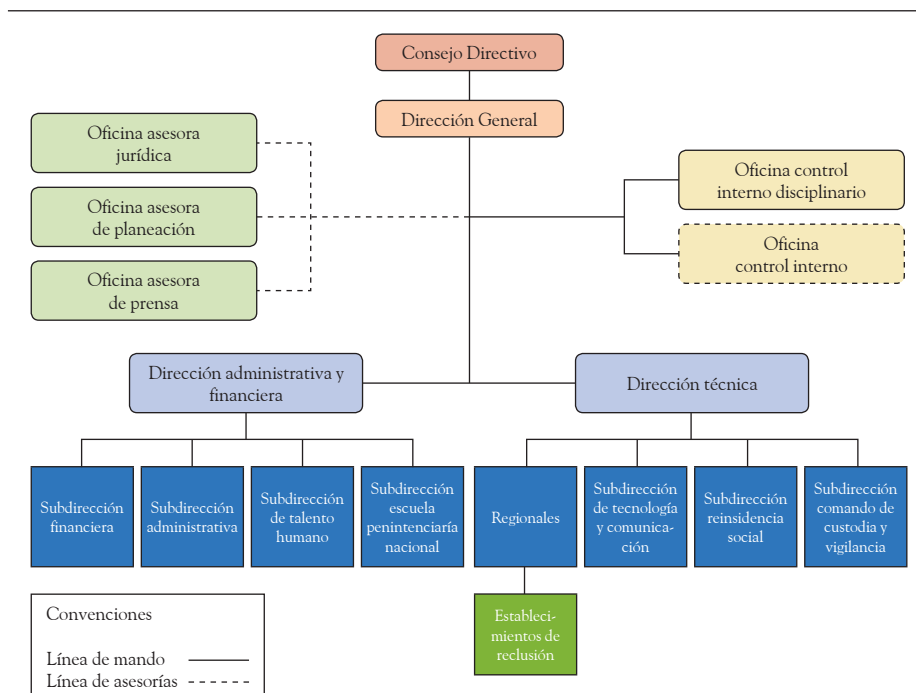
tales que albergan una población de 1.619 según reporte del Inpec para el mes de octubre de 2011.

Pese a estas condiciones, los establecimientos que se encuentran en los departamentos, municipios, áreas metropolitanas o Distritales, aseguran los rubros necesarios para el gasto de sus cárceles. Es preciso aclarar que estos podrán suscribir convenios para la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión. De no haberlos, podrán concertar con el Inpec la recepción de internos, garantizando los medios económicos para el cubrimiento de las necesidades básicas, alimentación, alojamiento y sobresueldos a los funcionarios de las cárceles del orden nacional.

Recientemente, el Ministerio del Interior y de Justicia, mediante decreto 270 de 2010, aprueba la modificación de la estructura del Inpec, determinando las funciones de las dependencias. A partir de esta reestructuración, se amplía en 3.300 cargos, divididos en 1.773 para nuevos guardianes y 1.533 en la planta administrativa. Lo anterior proyectando la atención y el funcionamiento de nuevos establecimientos en el país.

A continuación se expone el organigrama producto de este proceso (gráfico 1):

Gráfico 1. Estructura y funcionamiento del Inpec

Fuente: Inpec.¹¹⁴

Esta nueva estructura se muestra como funcional y práctica en la medida que separa tangencialmente lo misional de lo administrativo. Al primero lo agrupa bajo la Dirección Técnica y el segundo bajo la Dirección Administrativa y Financiera. Con esta nueva organización se suprimen la Subdirección General y la Secretaría General, mientras que otras dependencias se actualizan y adaptan denominaciones que a primera vista se relacionan más con los fines de la pena y la actualidad social.

Esta estructura aparece encabezada desde el nivel central por el Consejo Directivo, conformado por el ministro o el viceministro de Justicia, quien lo presidirá, el fiscal general de la Nación o su delegado, el director de la Policía Nacional o su delegado, el secretario general del Ministerio de Justicia, el jefe de la Oficina de Planeación del Ministerio de Justicia, un

¹¹⁴ Inpec. Organigrama. Disponible en: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/SeccionInpeccomoinstitucion/InpecHoy>. [Citado el 2.01.11].

representante de la Presidencia de la República y el defensor del pueblo o su delegado; un representante de las asociaciones industriales o comerciales existentes podrá ser invitados a las sesiones del Consejo, quien participará con voz y sin voto.

Entre las funciones principales están las de formular la política macro del Instituto, así como todo lo relacionado con el control y funcionamiento del mismo, incluyendo los programas y planes que destine el Gobierno Nacional en materia Penitenciaria.¹¹⁵

En el orden de jerarquía se establece que el director general, además de ser el representante legal, ejerce la dirección de todas aquellas funciones que se relacionan con la organización y labores del Inpec, con el ejercicio de la autonomía administrativa y la representación legal, que no se hallen expresamente atribuidas a otra autoridad.¹¹⁶ La dirección general para la administración, planificación y comunicación del funcionamiento del Instituto, cuenta con cuatro oficinas asesoras en temas específicos: Jurídica, Planeación, Control Interno¹¹⁷ y Prensa. En esta misma línea se encuentra Control Interno Disciplinario, dirigiendo y orientando las políticas a nivel nacional sobre la aplicación del régimen disciplinario para funcionarios que se encuentren activos o no en el Instituto.

Seguido están dispuestas dos direcciones del Instituto encargadas de planificar, organizar y controlar las dependencias y funciones que tienen a su cargo. Como se mencionaba anteriormente, se encuentran la Dirección Administrativa¹¹⁸ desarrollando actividades de administración, financiera, de talento humano y de capacitación¹¹⁹ de acuerdo con los planes, procesos y procedimientos establecidos, y la Dirección Técnica¹²⁰ con actividades en torno a la seguridad, atención básica, tratamiento penitenciario y tecnología

¹¹⁵ Decreto 2160 de 1992.

¹¹⁶ Ampliar en decreto 270 de 2010 y decreto 2160 de 1992.

¹¹⁷ Este se encuentra tercerizado.

¹¹⁸ Se encuentra dividido por subdirecciones.

¹¹⁹ En esta dirección se encuentra la Subdirección Escuela Penitenciaria Nacional “Enrique Low Murtra”.

¹²⁰ Subdirección Comando de Custodia y Vigilancia; Subdirección Reinserción Social; Subdirección Tecnología y Comunicaciones, Direcciones Regionales.

en el Instituto y en especial en los establecimientos de reclusión. En esta dirección se encuentran las cinco Regionales (Central, Norte, Oriente, Occidente, Noroeste y Viejo Caldas),¹²¹ que fueron organizadas y definidas apelando a su localización geográfica. Tienen como función “controlar a nivel regional el funcionamiento de los establecimientos de reclusión, revisando el desarrollo de las actividades en materia jurídica, administrativa, financiera, de seguridad, de atención básica de la población reclusa y tratamiento penitenciario de la población condenada”.¹²² Finalmente, en la base del organigrama se encuentran los establecimientos de reclusión.

El Inpec, de acuerdo con su devenir histórico y la dinámica criminal y penitenciaria, ha clasificado sus establecimientos de la siguiente forma:

- **Cárceles:** son establecimientos de detención preventiva, acordados para la detención y vigilancia de imputados y sindicados. En estos podrán ser internadas personas cuya causal de pérdida de libertad esté relacionada con situaciones como accidentes de tránsito, arresto, miembros de la fuerza pública, desmovilizados y vigilantes de compañías privadas. Para ellos se dispondrán pabellones especiales.
- **Penitenciarías:** son los establecimientos de reclusión de los condenados para el cumplimiento de la pena impuesta, bajo los parámetros del sistema progresivo de tratamiento. Estos serán de alta, mediana, mínima seguridad, lo cual se diferenciará por las especificaciones de infraestructura y el régimen establecido en cada centro de reclusión.

Tanto las cárceles como las penitenciarías se podrán instaurar como de alta seguridad, de acuerdo con la seguridad y el tipo de tratamiento que se requiera.

¹²¹ Ver cuadro 1. Distribución de establecimientos por regionales.

¹²² Decreto 270 de 2010.

- Reclusiones de mujeres: son establecimientos destinados a la detención o reclusión de mujeres condenadas. Actuarán bajo el mismo sistema de seguridad, régimen y tratamiento penitenciario.
- Colonias agrícolas: estos establecimientos se destinan preferentemente para internos de extracción campesina, propiciando instrucción agropecuaria. En la actualidad es posible ubicar a internos que tengan penas menores a cinco años, o internos que hayan cumplido parcialmente su pena y tengan un faltante de cinco años o menos.

Existen otros establecimientos con menor cantidad de internos, cuyo número corresponde a los casos que se presentan minoritariamente:

- Casa cárcel: es el establecimiento destinado a alojar los internos que se presentan por delitos dolosos en relación con accidentes de tránsito.
- Cárceles para miembros de la fuerza pública: para los miembros de la fuerza pública se establecerán cárceles propias para ellos. En caso de que las instalaciones destinadas no existieran o excedieran la capacidad, pasarán a las penitencias en donde habrá pabellones específicos, siempre y cuando la sentencia se encuentre debidamente ejecutoriada.
- Establecimientos de rehabilitación y pabellones psiquiátricos: tienen carácter asistencial y pueden especializarse en tratamiento psiquiátrico y de drogadicción. Inicialmente, la Ley 65 los describe como pabellones en donde se realizará la atención especializada para los inimputables por trastorno mental o inmadurez psicológica. No obstante, la misma normatividad en su expedición ordena al sector salud, representado en el Ministerio de la Protección Social, prestar servicios de talento humano y materiales a las personas que en juicio hayan sido declaradas inimputables, en un término no superior a cinco años. Por esta razón, el Ministerio acoge a esta población a partir de 1997.

En la actualidad, se puede evidenciar la existencia de pabellones o anexos para internos que estando en prisión han desarrollado algún trastorno mental sin que este tenga relación con el delito, pero oficialmente se reconocen como tales solo dos anexos psiquiátricos. Sin embargo, y como respuesta a la demanda, se han establecido otros lugares en el área de sanidad, para alojar transitoriamente a internos con alguna alteración mental.

Cabe señalar que existen pabellones especiales para la atención y tratamiento de internos que manifiestan tener problemas de uso y abuso de alcohol y otras drogas. Las actividades desarrolladas se enmarcan en la metodología de “comunidad terapéutica” con número de 13 en el país. Si bien es cierto que estos programas funcionan bajo lineamientos del Inpec, al momento de la construcción de este escrito no se conocen estudios que comprueben la disminución de la reincidencia en actividades delictivas que pudieran derivarse de esta problemática, o modificaciones conductuales asociadas al concepto de resocialización.

La opción mencionada en el párrafo anterior deja ver que el interno cuyo problema central sea el uso o abuso de alcohol y otras drogas solo recibe la posibilidad de acceso a tratamiento una vez se encuentra en detención; contrario a esto, el tratamiento para personas toxicómanas es contemplado en otros países como pena alternativa, si se comprueba en juicio que el consumo pudo ser un predisponente o patología asociada a la conducta delictiva.¹²³ Si esta medida fuera adoptada por el sistema de justicia colombiano, la disminución del hacinamiento se presentaría como resultado favorable, si se piensa que un elevado porcentaje de delitos como los contemplados en la Ley 30-50 o hurtos de menor cuantía, habitualmente son cometidos bajo efectos del uso de sustancias o en estados que por sintomatología pueden asociarse a síndromes de abstinencia por suspensión parcial o total del consumo.

¹²³ Madoz-Gúrpide, A. *Aproximación legal al paciente toxicómano en el Código Penal: modificación de responsabilidad y medidas de seguridad*, 7 (1), p. 4. Disponible en www.psiquiatria.com. Madrid, 2003.

- Reclusión en casos especiales: para la descripción de este tipo de clasificación de establecimiento se hace necesario citar en su totalidad el artículo 29 de la Ley 65, evitando excluir algún tipo de población que podrá acceder de acuerdo con sus condiciones personales y sociales entre las que se encuentran características políticas, delictivas o gravedad de la imputación. Para este tipo de población el Inpec asigna los establecimientos denominados de Reclusión Especial (ERE).

Cuando el hecho punible haya sido cometido por personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, funcionarios y empleados de la Justicia Penal, Cuerpo de Policía Judicial y del Ministerio Público, servidores públicos de elección popular, por funcionarios que gocen de fuero legal o constitucional, ancianos o indígenas, la detención preventiva se llevará a cabo en establecimientos especiales o en instalaciones proporcionadas por el Estado. Esta situación se extiende a los exservidores públicos respectivos.

Por otro lado, un sistema que ingresa dentro de la represión legal, pero que no hace parte del penitenciario, es el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA). Al respecto, la Ley 65 de 1993, indica que se tiene la prohibición de recluir menores infractores en cárceles, sin embargo, en casos excepcionales los menores podrán ser internados en establecimientos cerrados en pabellones especiales y bajo regímenes basados en la normatividad internacional para reclusión de menores. No obstante, queda bajo supervisión del ICBF toda acción que esté bajo la injerencia del SRPA.

Volviendo a lo que concierne al sistema penitenciario y carcelario, se presenta la clasificación y distribución de los establecimientos del Inpec. Los nombres de los establecimientos se construyen con las siglas que describen su naturaleza, más el nombre de la ciudad donde se encuentren ubicados.¹²⁴

¹²⁴ Ver cuadro 2. Nombres de los establecimientos.

Existen los denominados “complejos penitenciarios”, en los que por su tamaño se agrupan pabellones tanto de alta como de mediana seguridad y de reclusión especial, ejemplo de ello son los de Cóbbita o la Picota. Sin embargo, la información contenida en la tabla 1 del anexo permite inferir que el resto de establecimientos también albergan población reclusa con diferentes categorías que harían necesaria su clasificación y separación. Se entiende entonces que en estos se distribuye a la población por patios teniendo en cuenta las características que ameritan su clasificación.

Pareciera que esta estrategia se relaciona con una forma de responder a lo ordenado por la ley en relación con el sistema de clasificación de acuerdo con la situación jurídica, las condiciones de seguridad y tratamiento penitenciario, sin más recursos que los existentes, pues el índice de hacinamiento pone de manifiesto que el número de personas privadas de la libertad (84.000 internos) ha excedido la capacidad de la infraestructura (144 establecimientos). Como se dijo, el hacinamiento aparece como elemento transversal en la historia de la consolidación del sistema penitenciario.

En referencia a la misión del Inpec, en 2010 se modifica quedando así:

Facilitamos los medios para que las personas privadas de la libertad descubran sus potencialidades y resignifiquen su pensamiento a través del Tratamiento Penitenciario, la Atención Básica y la Seguridad; de manera tal que logren desarrollarse como agentes activos de cambio en su entorno social basado en el respeto de los derechos humanos.¹²⁵

Por la importancia que tiene en el funcionamiento del Instituto, se considerarán algunas apreciaciones construidas en forma de pregunta, como invitación a discusiones que fortalezcan y aporten en la dinámica de construcción constante de lo relacionado con la administración del sistema penitenciario.

¿Debe entenderse que las personas privadas de la libertad no han descubierto sus potencialidades, y es en los establecimientos donde podrán

¹²⁵ Citado como aparece en: <http://www.INPEC.gov.co/portal/page/portal/INPEC/SeccionINPEC-comoinstitucion/MisionVision> [Citado el 10.01.2011].

hacerlo? ¿La resignificación del pensamiento como efecto del tratamiento penitenciario, la atención básica y la seguridad se asumen como resultado exitoso de la estadía del interno en situación de privación de la libertad, sin importar que el efecto de este proceso (el de resignificación) sea la decisión de continuar con estilos de vida que incluyen actividades delictivas? ¿Cuáles implicaciones se tuvieron en cuenta para proponer la perspectiva cognitiva como explicación unívoca de la comisión de delitos y, por ende, como orientación teórica para construcción de alternativas de tratamiento, atención y seguridad? ¿Es la privación de la libertad (sin importar la situación jurídica), la que define que existe una necesidad de resignificación del pensamiento?

Lo que es claro es que el Inpec actuará bajo tres elementos fundamentales: la seguridad, la atención básica y el tratamiento penitenciario, para llevar a cabo la función asignada por el Estado y la esperada por la sociedad. De esto se hará especial énfasis ya que desde allí se podrá vislumbrar detalladamente la dinámica penitenciaria y carcelaria colombiana.

La seguridad

Se encuentra a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CCV), organismo que cumple un servicio esencial del Estado, es armado, de carácter civil y permanente al servicio del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), y está integrado por personal uniformado, jerarquizado, con régimen y disciplina especiales (Código Penitenciario, 2004). De acuerdo con la Ley 65 de 1993, antes de ingresar al cuerpo y ejercer funciones de custodia y vigilancia, deberán cursar y aprobar los programas establecidos para ello en la Escuela Nacional Penitenciaria.

Como funciones principales referentes a la seguridad, en el decreto 407 de 1994 se encuentran expuestas las siguientes:

- Velar por la seguridad, vigilancia, disciplina, cumplimiento del régimen penitenciario, reglamento general e interno en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, planes de seguridad y de defensa y, en general, de todas aquellas disposiciones que garanticen los objetivos de la justicia y la misión y los objetivos penitenciarios.

- Vigilar y custodiar constantemente a los internos dentro y fuera de los establecimientos de reclusión, en las remisiones, diligencias judiciales, hospitales y centros de salud.
- Garantizar la prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades en las diferentes dependencias del Instituto.

Este cuerpo estará bajo el mando inmediato del comandante de vigilancia o de otro superior de acuerdo con la jerarquía de la guardia penitenciaria y de los directores de establecimiento quienes son los jefes de gobierno de los mismos. Asimismo, el CCV podrá asumir cargos administrativos dirección en las dependencias del Inpec o en los centros de reclusión, si reúne los requisitos para ello, sin perder los derechos de la carrera, pudiendo regresar al servicio de vigilancia.¹²⁶ Ante este precepto, se tiene que informar que efectivamente el CCV en la actualidad asume los cargos definidos anteriormente, de hecho se ha posicionado hasta en los máximos cargos como de comandante superior o de subdirector general,¹²⁷ pero no se ha llegado a director general del Inpec, pues los gobiernos prefieren personas externas al Instituto y con la tendencia a que sean miembros de la fuerza pública retirados, con el criterio de que la administración de la pena la lleve un sistema militar.

Además de las funciones establecidas en sus regímenes especiales, el artículo 44 de la Ley 65 describe cuáles son los “deberes” de los guardianes, entre los que se pueden destacar los relacionados con su misión específica de seguridad. Llama la atención el papel integral que la ley asigna a este cuerpo de civiles uniformados, por medio de la cooperación con la resocialización del interno, suministrando los informes que estime conveniente para esta finalidad, asumiendo lo que se realiza al interior del establecimiento, pues presenta un apartado especial para las cautelas de la custodia de los internos que trabajen fuera de este. En este apartado vale resaltar que actualmente se observa la tendencia en la guardia penitenciaria de llevar a cabo estudios profesionales como complemento a su profesión y formación como guar-

¹²⁶ Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario.

¹²⁷ Estas denominaciones están bajo la estructura anterior a la establecida en el 2010.

dián, los cuales llegan a apoyar en labores administrativas y misionales en otras áreas del Instituto.¹²⁸

Se pueden tomar como ejemplo las comunidades terapéuticas, que cuentan con guardia que además de prestar las funciones propias de su cargo, son profesionales, y diseñan los programas y las actividades de esta intervención especializada para drogodependientes privados de la libertad. Lo anterior, solo por mencionar un ejemplo, pero en el CCV se encuentran grandes y buenas iniciativas, sin embargo, los escándalos de corrupción, los uniformados antagónicos del tratamiento penitenciario que eligen la posición de “carceleros”,¹²⁹ la transfiguración de la actividad sindical, forman cortinas de humo que impiden mostrar a la sociedad la vocación y el compromiso con la labor penitenciaria de la mayoría.

También se reseña la conducta que debe observar un integrante del CCV, la cual se califica como seria y digna; además, deberá llevar a cabo los procedimientos de requisa cuidadosamente, haciendo especial énfasis en el manejo adecuado y proporcionado de la fuerza y la disciplina, enfocándolas a situaciones estrictamente necesarias. En este aspecto, la investigación presenta resultados desalentadores, ya que cuando se les preguntó a los internos los tres aspectos más negativos de la cárcel, como respuesta se obtuvo que en igual proporción a la mala comida y las condiciones higiénicas, estaba el maltrato que recibían ellos durante su internamiento y sus familias los días de visita.

Otro de los deberes que le asigna la ley a la guardia está específicamente relacionado con los entrenamientos físicos y la asistencia a las capacitaciones de preparación general o la específica penitenciaria. Estas pueden brindarse a través de la programación de otras dependencias en las cuales se estén desempeñando y se observa la necesidad de aumentar conocimientos específicos. Por ejemplo, en los temas relacionados con reinserción social, tecnología y comunicación, talento humano entre otras. Sin embargo, la responsabilidad de la formación del CCV y administrativos en cuanto a

¹²⁸ En el decreto Ley 407 de 1994 se clasificaron los oficiales (seguridad, logísticos, tratamiento y desarrollo), permitiendo con ello las posibilidades de trabajo en sus respectivas profesiones.

¹²⁹ Expresión carcelaria que se usa para designar a un uniformado que solo abre y cierra las rejas.

seguridad y el sistema penitenciario está centrada en la Escuela Nacional Penitenciaria “Enrique Low Murtra”.

Esta Escuela, establecida en el decreto 1522 de 1966, se creó como respuesta a la necesidad de profesionalizar a la entonces llamada guardia penitenciaria, puesto que presentaban falencias tanto en conocimientos como en la praxis para la vigilancia y custodia de los internos. Esta iniciativa se le reconoce al mayor retirado Bernardo Echeverry Ossa, de la Policía Nacional, abogado penalista quien direccionó y asesoró respectivamente a la Dirección de Prisiones y posteriormente al Inpec en varias oportunidades.

La Escuela propone y ejecuta las políticas de inducción, formación, capacitación, actualización y especialización del talento humano del Instituto. Además, como institución educativa,¹³⁰ está encargada de diseñar, desarrollar, ejecutar y controlar los programas académicos para la formación, capacitación, entrenamiento y reentrenamiento del talento humano de la institución y partes interesadas. Con el objetivo de ser un ente líder académico en la materia, tiene como función establecer convenios interinstitucionales, nacionales e internacionales que propendan por el desarrollo de programas en formación relacionados con áreas específicas al sistema penitenciario. Asimismo, se faculta a la Escuela para impulsar un espíritu investigativo mediante la realización de estudios penitenciarios.¹³¹ Lo anterior posiciona a la Escuela no solo como formadora sino como precursora del avance del penitenciarismo desde una visión técnica, tecnológica y científica para proyectar a la institución como Alma Máter del Inpec.

En el CCV se evidencia un constante estado de inconformidad frente a la dinámica de su trabajo, como ejemplo se exponen aspectos como la capacitación, el salario o la falta de oportunidades para ser tomados en cuenta en la generación de planes y proyectos relacionados con el sistema penitenciario que tan bien conocen, para los cuales designan a personas externas, sin conocimiento del sistema y bajo la figura de cuota política, que en sinónimo se traduce en corrupción o temporalidad. Respecto a la

¹³⁰ Institución de Formación para el Trabajo y el Desarrollo del Talento Humano. En la actualidad se adelantan gestiones para constituirla como una institución de educación superior.

¹³¹ Decreto 270 de enero de 2010, Ministerio del Interior y de Justicia.

capacitación se encontró que el CCV tiene una percepción poco favorable sobre la función capacitadora del Inpec, pues aunque los temas que mejor calificaron fueron los de seguridad, no se obtuvieron datos que sustentaran la utilidad o relación con las funciones que se encuentran desempeñando. En atención al tema salarial, la guardia afirma no sentirse conforme con la retribución al trabajo que realiza, este aspecto afecta tanto el desempeño de los funcionarios, como las formas en que funciona el Instituto. Estas circunstancias merecen ser incluidas en el análisis e interpretación de fallas en procedimientos ya sea de seguridad, de atención o tratamiento, no con el ánimo de justificar, sino de poner en marcha estrategias para la interpretación, prevención o corrección, coherentes con las realidades de quien se encarga de la administración penitenciaria y carcelaria en el día a día.

La atención integral

El artículo 151 de la Ley 65 de 1993, establece la competencia del Inpec para desarrollar el servicio social en todos los establecimientos de reclusión, mediante la creación y puesta en marcha de programas diseñados para atender las necesidades dentro del establecimiento, y la tendencia a facilitar las relaciones con la familia de sindicados, los condenados y pospenados. Sin embargo, son líneas bastante generales que no indican un accionar claro del servicio social para los Internos. No obstante, la Resolución 7302 de 2005, en la cual se expiden pautas para la atención integral y el tratamiento penitenciario, define el primero como la prestación de los servicios esenciales para el bienestar del interno(a) durante el tiempo de reclusión, semejándolo al servicio social mencionado en la Ley 65.

La atención integral, al ser puesta en la misma línea del concepto de prisionización,¹³² se adecua desde una perspectiva orientada a la protección del interno en las áreas de salud, alimentación, habitabilidad, comunicación familiar, desarrollo espiritual, asesoría jurídica y uso adecuado del tiempo libre, con el fin de cubrir los servicios básicos, minimizando los posibles

¹³² Entendiéndose como los efectos físicos, psicológicos y sociales propios del internamiento prologado.

efectos negativos del internamiento. A continuación se realizará una descripción breve sobre algunos servicios.

Salud: la Ley 65 establece que todos los establecimientos deberán tener un servicio de sanidad que cuide la salud de los internos. Este servicio atenderá y supervisará campañas de prevención e higiene, la alimentación suministrada, condiciones higiénicas laboral y ambiental. Estos podrán prestarse por medio del personal de planta o de contratos con instituciones públicas o privadas. El servicio de salud establece que en condiciones excepcionales y urgentes, el interno (a) podrá ser trasladado previa autorización del director general o del establecimiento a lugares especializados para cubrir el requerimiento de salud; tal es el caso de trastornos mentales o enfermedad terminal, entre otras. De acuerdo con las condiciones jurídicas que coordinen el Inpec y el operador de justicia, podrá suspenderse la medida de aseguramiento o incluso la pena.

El servicio de salud para internos ha sido uno de los temas de mayor atención para el Inpec y los organismos de control del país, dadas las denuncias e informes desfavorables presentados con frecuencia en relación con la calificación de este servicio como deficiente. Como respuesta, el Instituto plantea la alternativa de que la población interna sea inscrita en el servicio público de seguridad social en el régimen subsidiado creando la posibilidad para los internos de acceder al Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POSS), cubriendo así los servicios de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías, incluyendo el suministro de medicamentos en todos los niveles de atención.

Como resultado, el Ministerio de la Protección Social, mediante el decreto 1141 de 2009, reglamenta la afiliación de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en el que se incluyen los detenidos y condenados bajo el sistema de vigilancia electrónica a cargo del Inpec. Este decreto indica que la financiación se realizará a través de los recursos apropiados en el presupuesto general de la nación para el Inpec. La forma de contratación del aseguramiento de la población interna y de los menores de tres años que convivan con sus madres en los establecimientos

de reclusión, se suscribió bajo el contrato No. 1172 de 2009 entre el Instituto y Caprecom.¹³³

De acuerdo con la perspectiva del Instituto, con este cambio en el modelo de atención en salud para la población interna a cargo del Inpec, se busca prioritariamente garantizar la seguridad social en salud a esta población la cual será beneficiada con un subsidio total atendiendo a su situación especial.¹³⁴ De acuerdo con las disposiciones del Ministerio, se designa un Comité de Seguimiento para coordinar las tareas por realizar, y diseñar mecanismos para la implementación del decreto. Este comité estará integrado por representantes de las entidades involucradas, el Inpec, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y, obviamente, un representante de Caprecom. Lo anterior supone una distribución de las competencias entre el Inpec y las entidades territoriales.

A finales del 2009, según informe del Ministerio del Interior y de Justicia, se tenían 94.636 internos asegurados, que equivalían al 100% de la población, incluyendo cárceles municipales y departamentales, domiciliarias y con vigilancia electrónica.¹³⁵ Este convenio aún sigue vigente, pero su normal desarrollo ha tenido varios inconvenientes, pues Caprecom argumenta que el contrato que se firmó carece de viabilidad financiera lo que le ha generado grandes pérdidas mensuales.¹³⁶ En la actualidad se realizaron prórrogas al contrato y se proyecta subsanar tales inconvenientes para poder seguir brindando el servicio mediante esta estrategia que fuera la seleccionada por el Estado para acabar con los escandalosos problemas de salud.

¹³³ Única entidad de salud del Estado que cumplía con los requerimientos para establecer el contrato.

¹³⁴ Inpec. *Manual técnico para la prestación de servicios de salud*. Disponible en: <http://www.INPEC.gov.co/portal/page/portal/INPEC%20CONTENIDO/NOTICIAS%20Y%20NORMATIVIDAD/NORMATIVIDAD/MNTP%20009-10%20V01%20Manual%20T%E9c%20Prestacion%20Serv%20Salud.pdf>

¹³⁵ Ministerio del Interior y de Justicia. Foro de prisiones, 2009.

¹³⁶ Se puede encontrar un informe cualitativo y cuantitativo de la gestión llevada hasta ahora en Relatores de Prisiones. Universidad de los Andes en: <http://relatoresmaticos.uniandes.edu>.

Cuando se indagó la opinión de los internos y funcionarios sobre cuál era el derecho más vulnerado y sobre cuáles serían las recomendaciones que harían para el mejoramiento del sistema penitenciario, se evidenció que los servicios de salud son una necesidad apremiante de optimización, así como la administración e infraestructura de los centros de reclusión.

Asistencia espiritual: la Ley 65 expresa que los establecimientos garantizarán actividades tendientes a la práctica del culto religioso, sin perjuicio de las debidas medidas de seguridad. En la actualidad esta práctica es protegida además con la Ley 133 de 1994, que establece la libertad de cultos, especificando para los centros de reclusión garantizar un espacio para la reunión y celebración de todas las confesiones religiosas que ingresen a los establecimientos. Al respecto, el Inpec ha reglamentado que únicamente las confesiones que comprueben su personería jurídica podrán hacerlo, y que al menos un interno debe solicitar su asistencia. Lo anterior para prevenir el proselitismo religioso al interior de los establecimientos y la manipulación de vinculación a estas por parte de pastores y líderes religiosos por medio de dádivas.

Asistencia jurídica: en atención a los internos que no dispongan de los medios para tener un abogado que asista su proceso en calidad de imputado o sindicado o condenado, el Inpec coordinará los procedimientos con la Defensoría del Pueblo para el ingreso y la atención de los internos. Se encuentra además que en los establecimientos de reclusión, algunos de sus funcionarios con conocimientos en el área prestan servicios de asesoría jurídica. Este servicio también es apoyado con los convenios que se establecen con las universidades del país, quienes incluyen asesoría jurídica como parte de la labor de los judicantes. Esta asistencia es punto neurálgico para el bienestar de los internos, pues se ha comprobado que una de las condiciones que más genera ansiedad y malestar psicológico en los internos, y que puede influir en el comportamiento en prisión, es la incertidumbre sobre su situación jurídica.¹³⁷

¹³⁷ Bustos, Paola. Rol asignado, rol asumido y rol posible del psicólogo jurídico en el contexto penitenciario. En *Psicología jurídica, perspectiva latinoamericana*. Asociación Latinoamericana de Psicología Jurídica, 2008.

El tratamiento penitenciario

Establecer una condena por la ley penal indica que el sujeto durante el tiempo que esté en prisión no solo necesita retribuir a la sociedad por la conducta punible, sino que debe recibir un tratamiento que reforme su comportamiento y facilite su integración a la sociedad.

En Colombia, la Ley 65 de 1993 determina para el infractor de la ley penal el tratamiento penitenciario, a través del examen de la personalidad en busca de alcanzar la resocialización (art. 10), aclarando que este debe ser individualizado hasta donde sea posible. El artículo 142 fija como objetivo del tratamiento penitenciario preparar al condenado mediante su resocialización para la vida en libertad. El artículo 12 estipula que este tratamiento debe cumplir parámetros del sistema progresivo, entendido como la división del periodo total del cumplimiento de la pena en diversas etapas, cada una de las cuales supone una mayor distensión de la disciplina y más libertad para el interno. El paso de una fase a otra se da conforme a la conducta del sujeto y a su rendimiento en el trabajo.¹³⁸ Las fases se definen en el artículo 44 y se exponen así:

1. Observación, diagnóstico y tratamiento.
2. Alta seguridad.
3. Mediana seguridad.
4. Mínima seguridad o periodo abierto.
5. De confianza (libertad condicional).¹³⁹

Como parte del tratamiento penitenciario están incluidos los beneficios administrativos para los internos que cumplan con ciertos requisitos. Estos se contemplarán en sus fases últimas, es decir, cuando el interno lleve cumplida la mayor parte de la condena y cuente con concepto favorable acerca de su tratamiento. Los beneficios son los siguientes:

¹³⁸ Ruiz, José Ignacio. *Evaluación psicológica en el ámbito penitenciario*. Documento no publicado, 2006.

¹³⁹ De acuerdo con la Ley 65, la ejecución del sistema progresivo se hará gradualmente, según las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión.

Permiso hasta de 72 horas: concedido a internos que hayan descontado una tercera parte de la condena, pueden salir del establecimiento sin vigilancia hasta por 72 horas continuas a su casa o domicilio escogido y previamente visitado por funcionarios penitenciarios.

Libertad preparatoria: se concede a los internos que hayan cumplido con las cuatro quintas partes de la condena, que no gocen de libertad condicional, para que estos puedan salir del establecimiento durante el día, desarrollar actividades de trabajo o estudio y regresar al penal en la noche.

Franquicia preparatoria: se concede cuando el interno supera la libertad preparatoria y puede trabajar o estudiar fuera del penal, obligándole sólo a presentarse periódicamente ante el director del establecimiento.

Para la operatividad de estas fases y el estudio de los beneficios administrativos, en el acuerdo 0011 de 1995 se establece el funcionamiento de seis cuerpos colegiados en los establecimientos de reclusión; dichos cuerpos colegiados relacionados con el tratamiento son:

Junta de Distribución de Patio y Celda (art. 81): se realiza una vez el interno ha ingresado al establecimiento carcelario, está encarga de ubicarlo adecuadamente dentro del establecimiento, teniendo en cuenta los criterios señalados por la Ley 65 de 1993. La conforman el director, subdirector, asesor jurídico, jefe de sanidad, comandante de vigilancia y el trabajador social o psicólogo.

Las funciones asignadas son: recibir mediante entrevista o información a las personas que ingresen al establecimiento, evaluando las condiciones personales, familiares, sociales, *psicológicas* y jurídicas del interno que ingresa. Asimismo, estudiar las solicitudes de traslado de pabellones y celdas.

Consejo de Disciplina (art. 75): está integrado por el director del establecimiento, el asesor jurídico, el jefe de talleres, el jefe de la sección educativa, *el psicólogo*, el trabajador social, el comandante de vigilancia, el médico, el personero municipal o su delegado y un representante elegido por la población reclusa. Es el órgano encargado de evaluar y calificar la conducta de los internos, dar concepto previo al director para el otorgamiento de estímulos a internos que lo merezcan, recaudar informes del personal que le faciliten la valoración propia de su gestión.

Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET) (art. 79): es una instancia cuyo trabajo se concentra en la evaluación, clasificación y tratamiento del interno. Conformado por un grupo interdisciplinario de abogados, trabajador social, un representante de la guardia, el médico y el psicólogo, se encarga de aplicar el tratamiento progresivo a los condenados, de acuerdo con el artículo 144 y siguientes de la Ley 65 de 1993. Las funciones asignadas son las siguientes:

1. Hacer seguimiento individual al interno, desde el momento del ingreso, mediante el estudio del proceso penal, los documentos, las entrevistas personales, familiares y la observación de su comportamiento, consignando todas las observaciones en la cartilla biográfica.
2. Evaluar a los condenados, mediante un abordaje multidisciplinar, con el fin de indicar la clase de tratamiento que requieren.
3. Proponer, desarrollar y participar en los programas terapéuticos individuales y colectivos, fundamentales para el tratamiento penitenciario.
4. Formular ante la Junta de evaluación de trabajo, estudio y enseñanza en relación con el trabajo, el estudio y la enseñanza de los reclusos en tratamiento, observando las disposiciones vigentes.
5. Asesorar a los jueces de ejecución de penas en las decisiones que deben adoptar con respecto a la ejecución de las penas.

En el CET se concentran legalmente la mayoría de las competencias de tratamiento penitenciario, pues determina funciones específicas de evaluación, diagnóstico, tratamiento y asesoría a entes del sistema legal. Sin embargo, está asesorado e inmerso en unos lineamientos nacionales, dados desde la estructura interna del Inpec por la Subdirección de Reinserción Social, la cual se encarga de trazar las políticas, dictando lineamientos de actividades y programas tendientes a la reinserción, rehabilitación y resocialización de los reclusos, conforme a la normatividad vigente.

En cumplimiento de lo anterior, se implementó como metodología el Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (PASO), que fue adoptado

como principio rector del sistema mediante Resolución 2521 de 2006. De esta forma, tanto el Consejo de Evaluación y Tratamiento como el tratamiento penitenciario en general, encuentran un nuevo direccionamiento que se reglamenta con la Resolución 7302 de 2005 en la que se establecen los lineamientos de aplicación del tratamiento penitenciario en tres fases: *paso inicial, medio y final*, los cuales corresponden homogéneamente a las fases de alta, mediana y mínima seguridad.

Esta Resolución define el tratamiento penitenciario como el conjunto de mecanismos de construcción grupal e individual tendientes a influir en la condición de las personas, mediante el aprovechamiento del tiempo de condena como oportunidades, para que puedan construir y llevar a cabo su propio proyecto de vida, de manera tal que logren competencias para integrarse a la comunidad como seres creativos, productivos, autogestionarios, una vez recuperen su libertad.

En el trabajo de campo se evidenció que el 59,3% de los internos encuestados no ha recibido tratamiento penitenciario y el 32,9% sí. Desde esta perspectiva, se aclara que en Colombia el tratamiento penitenciario se verifica a través de la educación, la instrucción, el trabajo, las actividades culturales, recreativas y deportivas, y las relaciones de familia. En este orden de ideas se describe a continuación lo encontrado respecto al trabajo y la educación.

Trabajo

A través de la historia se ha posicionado al trabajo como la actividad fundamental para la resocialización del interno. En el Código Penitenciario colombiano se indica que el trabajo tiene carácter de obligatoriedad como *medio terapéutico adecuado a los fines de la resocialización*. Según el artículo 80 de la Ley 65 el Inpec deberá organizar los trabajos válidos para la redención de pena y trazará los procedimientos para desarrollarlos de acuerdo con los recursos y las necesidades de los establecimientos de reclusión. Para ello se crea la Resolución 2392 de 2006, donde se establecen cuáles son las actividades permitidas para la redención de pena tanto laborales como de estudio y enseñanza, las cuales estructura en las fases de tratamiento.

Se entienden por actividades laborales todas aquellas que integran programas ocupacionales, industriales, artesanales, de servicios, agrícolas y pecuarios, orientados a fortalecer en el interno las competencias laborales relacionadas con hábitos, destrezas, habilidades y capacidades como ser productivo.¹⁴⁰ Estas se enmarcan dentro de la Administración directa e indirecta. La primera corresponde a aquella donde el establecimiento brinda los recursos productivos del Estado para el desarrollo de la actividad laboral y controla el desarrollo económico y social de las mismas. Y la segunda es cuando el establecimiento dispone a las personas naturales y jurídicas los recursos físicos para poder desarrollar las actividades laborales con vinculación de la mano de obra interna. Otra forma de administración indirecta es cuando el interno, con sus propios recursos, elabora productos industriales o artesanales generando valor agregado.

Las personas que se vinculen a estas actividades no podrán trabajar más de ocho horas diarias y gozarán del beneficio de la redención de pena, donde el juez de ejecución de penas redimirá un día de reclusión por dos días de trabajo.¹⁴¹ El trabajo podrá ser remunerado.

Estudio y enseñanza

La educación de las personas que se encuentran en situación de privación de libertad se convierte en una de las primeras opciones para acceder a redención de pena y de esta manera vincularse al Sistema de Oportunidades. Por esta razón, se consultó el nivel de estudios alcanzados en la vida anterior a la detención. A este respecto se observa que un 44% alcanzó a tener experiencias de educación formal bien sea en el nivel de educación básica secundaria y media vocacional. En segundo lugar aparece el porcentaje de 35% de personas que manifiestan haber cursado el nivel correspondiente a básica primaria. Las cifras que evidencian experiencias de estudios técnicos o superiores no sobrepasan el 5%, así como las que indican que no se tuvo ningún tipo de experiencia escolar.

¹⁴⁰ Resolución 2392 de 2006.

¹⁴¹ Artículo 82 de la Ley 65 de 1993.

Estos resultados ponen de manifiesto el tipo de educación que debe ser ofertado en los establecimientos, estará centrado en ofrecer al interno la posibilidad de terminar estudios en el nivel de media vocacional. El Instituto no es ajeno a esta realidad y contempla este ámbito de formación como una de las actividades que ofrece la mayoría de cupos ofertados para redención de pena.

Sin embargo, la educación no es nueva en los establecimientos de reclusión del país, como ya se mencionó, esta acompaña los imaginarios sobre resocialización casi desde el inicio de la utilización del término para describir la principal meta del tratamiento penitenciario. Además, ha tenido varias transformaciones que se cristalizaron con la creación e implementación del Modelo Educativo para el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano, que se convierte en la primera propuesta de educación pensada para ser llevada a cabo en un sistema con las complejidades descritas hasta ahora, que ofrece certificación de estudios, además de plantear posibilidades de afectación que permitan al interno redimensionar su estilo de vida con el fin de generar estrategias de afrontamiento que sean complemento de acciones y oportunidades para construir hábitos y conductas que no incluyan actividades delictivas una vez recobre su libertad.

La información recolectada en relación con la capacitación muestra que un 54,4% manifiesta que en el momento está vinculado a algún tipo de actividad de esta categoría, el 26,2% no lo está y el 19,5% no sabe o no responde. Sin embargo, lo que llama la atención es el porcentaje alcanzado cuando se preguntó el tipo de capacitación recibida, pues se obtiene que el 34% considera estar vinculado a programas enmarcados en el nivel de capacitación formal, y en igual nivel aparece el porcentaje de internos que manifiestan no saber o no responden este ítem con un 33,5%. Si se tiene en cuenta que la Ley General de Educación define la educación formal como “aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducente a grados y títulos”,¹⁴² surge la duda de si los internos

¹⁴² Ley General de Educación. Disponible en: www.mineduacion.gov.co/.../article-85906.html. [Citado el 05.01.10].

que participen en actividades de capacitación conocen el nivel de esta, o si reciben algún tipo de inducción en que les sea aclarada esta información.

1.7. Repercusiones sociales de la restricción de la libertad en Colombia

La justicia que se enmarca dentro del sistema penitenciario y carcelario en Colombia (SPCC) es tan compleja como su propio concepto. Establecer lo que dentro de ella misma puede ser justo termina siendo un contrasentido y una inexplicable contradicción o redundancia. ¿Acaso se puede hablar de que la justicia es “justa”? o ¿la misma justicia es “injusta”? Se podría considerar que por ser justicia, en su esencia debe ser “justa” y que no sería posible pensar en lo injusto de ella, pero en medio de ese dilema retórico y hasta medio filosófico termina en el centro el desarrollo de conflictos sociales.

Resulta obvio pensar que ningún ser racional favorecería la injusticia, pero eso mismo genera un conflicto de criterios que trasciende a las personas. Algunos podrían decir que es “injusto” que alguien no reciba lo que “se merece”, pero ¿bajo qué parámetro o norma alguien puede decidir qué se merece el otro? Este interrogante se vuelve más complejo en el plano legal porque la normatividad puede establecer leyes y sanciones, donde los jueces, con base en ellas, dictaminan justicia, pero el que exista una norma que puede ser legal y “justa” no necesariamente implica que sea moral o “injusta”, ya que aunque exista, su legitimidad puede no estar respaldada. Así, las normas y leyes que aplican los jueces, aunque pueden existir, no necesariamente provienen de una fuente adecuada para prevenir un comportamiento delictivo sino para estimular o desestimular acciones en individuos, grupos o en la sociedad en general.

Pero de igual forma, algunos podrían pensar que es “justo” que cada quien reciba un “mínimo de sus derechos”, puede ser el más “criminal de los criminales” pero sigue siendo un ser humano, por tanto tiene derecho a una porción “justa” de bienestar. Pero aquí vendrían dos interrogantes, ¿cuál

es la porción justa de bienestar que se merece? Y siguiendo lo que Pareto¹⁴³ demostró, ¿es posible aumentar el bienestar de una persona sin disminuir el beneficio de otra?, ¿acaso no sería esto “injusto” o debería ser parte de la cooperación social? Han pasado varios siglos y aún estamos lejos de llegar a un consenso, porque los que deben aportar sienten que no hace parte de su bienestar el beneficiar a otros en difícil situación —como es estar en una prisión— pero los que lo que requieren perciben que la sociedad se los debe.

Este último grupo de personas podrían ampliar lo que es “justo” o “injusto”, al tener que opinar si reciben o no los beneficios que consideran que se merecen. Por tanto, la apreciación que la justicia puede generar se origina en percepciones de quien la recibe, pero también en las instituciones políticas y legales que la generan.¹⁴⁴ En el caso del SPCC, la misma justicia hace más de una década viene siendo percibida¹⁴⁵ como injusta en el país por su inequidad en la formulación de las mismas leyes, por la falta de operatividad y eficacia de toda la rama judicial, y por la baja transparencia con la que se protegen los derechos individuales.

La percepción generalizada de una justicia “injusta”, que el presente estudio ni ratifica ni desmiente porque no hace parte de su alcance, genera que los patrones de cooperación surjan de manera espontánea a través de mecanismos diferentes a los institucionales tanto al interior del SPCC como entre las entidades involucradas en la justicia. Dichos patrones se reflejan en la carencia de políticas coherentes que definan lo que el Estado desea en cuanto a la prevención y a la resocialización, limitando su visión casi con exclusividad absoluta a la represión, olvidando las repercusiones sociales que ello tiene.

En la prevención se mantiene la disyuntiva entre escoger reprimir los delitos o prevenir el origen de los mismos que generarán miseria; si se reprime —como es la costumbre— hasta qué punto las penalizaciones severas en

¹⁴³ Wilfredo Pareto (1848-1923) planteó lo que se conoce como el óptimo paretiano: cuando el bienestar de una persona aumenta, mientras que el bienestar de ninguna otra disminuye, el bienestar social aumentaría.

¹⁴⁴ Guy y Heidi Burgess. *Justice without violence*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1994.

¹⁴⁵ Cuellar, María Mercedes. La ineficiencia en la justicia. En *Colombia: Un proyecto inconcluso. Valores, instituciones y capital social*. Tomo II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000.

lugar de desestimular el delito hacen perder la esperanza en el individuo, o hasta qué punto vale la pena un mayor gasto social que frene las causas que originan los delitos si para eso existe la reprensión. Es un choque de visiones entre la utilización de la fuerza como instrumento y otro que favorece la política social como incentivo de cambios. Tal vez, nuestra permanente violencia ha hecho creer que es mejor reprimir para prevenir que prevenir para evitar reprimir.

Asimismo, la resocialización se modela más como una obligación impuesta legalmente que por una convicción social en la cual la cooperación entre individuos permitiría generar un aumento de capital social y no un deterioro del mismo. Esto se refleja en el dilema¹⁴⁶ que enfrentan los internos de los establecimientos carcelarios, cuyo futuro es menos importante que el presente por dos razones. La primera, los internos suelen valorar menos los beneficios futuros que los presentes, siempre que exista la probabilidad de percibir la no modificación de la situación que los llevó a prisión, y la segunda, la imposibilidad de mejorar su futuro en el mismo presente. Es allí donde el factor de descuento representa el grado en que la ganancia ocasional nominal tiene valor, pero no se da por convicción de cambio futuro sino por necesidad de traer un bienestar al tiempo presente.

Los diversos programas e intentos de resocialización trascurren como un clásico juego, donde el prisionero sabe que su cambio social no generará mejores o peores condiciones por el estigma que ya tiene, pero sí le permitirá libertad para enfrentar propuestas que lo lleven a reflexionar frente a una situación donde la desconfianza con la que la misma sociedad lo ve, impedirá un proceso real de resocialización.

Este último factor, la desconfianza, hace que se rompa el involucramiento real a la generación del capital social, porque el individuo que ingresa a una prisión por el motivo que sea, es estigmatizado desde el propio núcleo familiar, social e institucionalmente, considerando —en ocasiones

¹⁴⁶ El marco analítico del dilema es el presentado por Axelrod, en el famoso dilema del prisionero, utilizado para explicar la teoría de juegos no cooperativos. Axelrood, Robert. *The evolution of cooperation*. Harper Collins, Basic Books, 1984.

erradamente— que ya “no tiene arreglo” por lo que su posible reincidencia será alta.

Socialmente es complejo considerar al establecimiento carcelario como un constructor de capital social productivo, por tanto, los individuos que ingresan allí parecieran tener un consenso cultural implícito, y es que generan la formación de un capital social improductivo (o perverso), por la misma incapacidad que tiene la sociedad de unirse de manera cooperativa en colectivos mayores que impulsen cambios reales en ellos, por lo que derivarán en prácticas de exclusión que los llevarán a unirse voluntaria o involuntariamente a acciones en contra del bien general, fenómeno que puede explicarse en lo que Banfield,¹⁴⁷ denominó familismo amoral.

Lo anterior genera un círculo vicioso que reafirma la represión como mecanismo corrector, debido a que al ser la formación de capital social muy pobre en individuos que han pasado por un sistema penitenciario y carcelario donde debían resocializarse pero no lo lograron, parece necesario que deba existir un Estado fuerte que a través de sus instituciones “corrija” el incumplimiento legal, lo que prácticamente invalida las posibilidades reales de cambio que se puedan dar en los establecimientos carcelarios, trascendiendo en una baja formación de capital social productivo en nuestro país.

La cárcel para los internos

Frente al surgimiento del delito emerge la privación de la libertad como la forma más común de castigo y represión. La cárcel puede tener diferentes significados sociales y cumplir varias funciones, por ejemplo, se espera que el individuo privado de su libertad encuentre allí un espacio que le permita reflexionar sobre los hechos cometidos y lograr un arrepentimiento tan profundo que le impida incurrir en nuevos actos delictivos lo que, aunado al proceso de resocialización, generará una modificación en su comportamiento.

Por otro lado, el individuo privado de la libertad debe servir de ejemplo a los demás ciudadanos que siendo conscientes del riesgo que implica infrin-

¹⁴⁷ Banfield, Edward. *The Moral Basis of a Backward Society*. The Free Press, New York, 1958.

gir las normas, decidan caminar por la “senda del bien”, en cumplimiento a lo que espera la sociedad y dentro de los límites de la buena conducta.

Así pues, la prisión entendida por algunos como “la pena de las sociedades civilizadas”, aparece como un aparato transformador de individuos, que cumple la doble finalidad de castigar y reformar. Sin embargo, aunque la privación de la libertad busca la modificación de patrones de conducta, es irrefutable que también representa para cualquier persona una alteración sustancial de su cotidiano, sus expectativas y sus relaciones sociales, que sin duda trae diferentes implicaciones para el interno.

Con el fin de aproximarnos a las significaciones que los internos y las internas le otorgan a la cárcel, preguntamos por los aspectos positivos y negativos de la misma, con la posibilidad de dar tres respuestas a cada pregunta.

Al preguntar por los aspectos positivos de la cárcel se obtuvieron dos tipos de resultados, unos que corresponden a la cárcel como institución y otros que hacen referencia a lo que genera la cárcel al interior de los individuos. En esta lógica se establecieron las siguientes variables (tabla 3):

Tabla 3. Percepción de los aspectos positivos de la cárcel como institución

Variables	Porcentaje
Educación	6,3
Descuento	4,3
Alimentación	3,8
Trato	1,8
Actividades	1,7
Trabajo	1,4
Espacio e infraestructura	1,2
Salud	1,1
Comunicación externa	0,8
Visita	0,7
Seguridad	0,6

La valoración más alta se le otorga al componente educativo, que incluye educación formal, no formal, talleres y capacitaciones, seguida por la posibilidad de descuento o redención de pena. Llama la atención que algunos de los reclusos encuentran en la cárcel una posibilidad para la satisfacción de necesidades básicas, es así como se valoran positivamente la alimentación y los aspectos relativos a espacio e infraestructura como techo, celda e instalaciones.

En la tabla 4 se presenta la percepción de los cambios que produce la cárcel en los individuos.

Tabla 4. Percepción de los cambios que produce la cárcel en los individuos

Variable	Porcentaje
Crecimiento personal	10,6
Resocialización	3,7
Aprender a valorar	3,3
Reflexión	2,4
Espiritualidad	1,6
Otros	1,6
Aprendizaje	1,4
Compañerismo / Amistad	1,0

La cárcel sin duda genera cambios al interior de los individuos, que pueden ser positivos o negativos, algunos la han denominado la “universidad del crimen”, pero otros consideran que efectivamente la resocialización allí es posible. Para las personas encuestadas, los cambios tienen que ver principalmente con el crecimiento personal, en donde se ubican el aprendizaje de valores como la paciencia, la tolerancia o el respeto, los cambios de conducta y el aprender a ser “una mejor persona”, entre otros.

También se califican positivamente la posibilidad de resocialización, los espacios para pensar y reflexionar, la valoración de la familia, la libertad y el tiempo, el acercamiento a Dios, el tiempo y el cariño que ofrecen personas ajenas a la cárcel, y la construcción de relaciones buenas y permanentes con

otros internos. Sin embargo, el porcentaje más alto (49,8%) corresponde a la respuesta “ninguno”, en donde no se reconocen ventajas de la prisión como institución, ni como pena.

En cuanto a los aspectos negativos las variables establecidas fueron las siguientes:

Tabla 5. Aspectos negativos

Variable	Porcentaje
NS/NR	25,8
Aspectos sociales	10,6
Trato de la guardia	10,6
Asistencia médica	9,2
Alimentación	7,6
Convivencia	5,8
Asesoría jurídica	3,9
Privación de la libertad	3,8
Ausencia de programas de rehabilitación*	3,5
Otros	3,2
Todos	3
Políticas de funcionamiento	2,7
Tiempo de visita	2,6
Violación de derechos humanos	2,1
Comunicación con el exterior	2
Acueducto	1,3
Corrupción	0,7
Hacinamiento y condiciones de espacio e infraestructura	0,7

*En esta variable se incluyen los aspectos de educación y trabajo.

Un alto porcentaje de encuestados no dio respuesta a esta pregunta y el resto dividió sus opiniones en gran cantidad de variables. De esta manera, la peor calificación fue para los aspectos sociales relacionados con la

discriminación, el rechazo, la falta de apoyo y el abandono; de igual forma, el tema de la convivencia parece ser bastante problemático y se refleja en aspectos como la intolerancia, la violencia, la drogadicción y el homosexualismo, según las apreciaciones de los internos.

El segundo aspecto peor calificado es el trato de la guardia, tanto hacia los internos como hacia la visita; la asistencia médica y, en general, todos los aspectos referentes al tema de salud, son calificados también de manera negativa.

Si bien algunos de los internos califican positivamente la alimentación, es más alto el porcentaje de los mismos que considera este aspecto como uno de los peores al interior de la cárcel.

Las otras variables identificadas son muy diversas y los porcentajes de respuesta muy similares. La categoría “otros” se compone de respuestas como el ruido, la falta de bienes materiales y el ocio, entre otras.

Es así como la cárcel, que se consolida como único espacio de uso posible, se significa a través de multiplicidad de relaciones entre actores y entornos, con realidades y situaciones diversas.

Implicaciones de la prisión en los internos

Dado que la privación de la libertad tiene un carácter esencialmente espacial, la concepción de vida del interno puede debatirse entre el adentro y el afuera, entre un cotidiano limitado e involuntario y la posibilidad de relación con un mundo ahora ajeno y lejano. Sin duda, la cárcel obliga a la ruptura de una vida anterior y a la adaptación a nuevas condiciones y relaciones, de allí que sus implicaciones en los individuos privados de la libertad se den a dos niveles: al interior y al exterior.

La implicación más evidente e indiscutible es, por un lado, la separación del individuo de su entorno natural y de su comunidad, y por otro la imposibilidad de seguir ejerciendo algunos de los roles que tenía adjudicados.

A este respecto, así como la política social en general ha optado por dar un “enfoque diferencial” a los programas y proyectos dirigidos a poblaciones de diversos orígenes, tradiciones y entornos, también los esfuerzos de resocialización deberían dar respuesta a las características particulares de los internos, que por su tipología, procedencia y entorno, se construyen

como sujetos únicos con necesidades, intereses y habilidades muy variados. De esta manera, los programas que se ofrecen en las cárceles no deben ser generales a todo público, sino que deben optar por brindar alternativas orientadas a suplir necesidades concretas, para ello se deben contemplar variables como: edad, género, región geográfica, etnia o raza, entorno social, delito cometido, etc.

Esto sin duda facilitará la resocialización de los individuos, a través de lenguajes que les sean comprensibles y propios, y de actividades y planes con los que se puedan identificar de manera fluida y natural.

Respecto al tipo de tratamiento que reciben los internos en cuanto a sus condiciones especiales de religión, etnia, género u otras, se encontró que un 59,3% de los encuestados considera no recibir un tratamiento acorde con sus características particulares, un 32,9% considera sí recibirlo, y un 7,8% no opina o desconoce la pregunta. Esto indica que los esfuerzos no son suficientes y que una apuesta a la resocialización desde la perspectiva de enfoque diferencial implica la implementación de nuevos programas y estrategias coherentes con las particularidades de los internos.

Otro de los impactos sociales de la privación de la libertad que preocupa en gran medida es la desadaptación que se puede dar en los internos para luego vivir en libertad; este grado de desadaptación está determinado fuertemente por variables como el tiempo de encierro, la disciplina y la seguridad, y por supuesto puede influir definitivamente en una posible reincidencia. Este fenómeno se ha denominado “efecto desocializador” o prisionalización y representa todo lo contrario a la finalidad de la prisión que, como se expuso anteriormente, busca la transformación de conductas y la preparación de los internos para su futura vida en sociedad.

Por otro lado, la prisión puede generar en los individuos la pérdida de responsabilidad, ya que todo lo que necesitan para su supervivencia está garantizado por la institución; la imposibilidad de diseñar un proyecto de vida a futuro; la pérdida de control sobre la propia vida; la inestabilidad emocional (depresión, ansiedad), y la ruptura o el desgaste de su red social. En este sentido, así como el interno pierde su cotidiano, debe también adaptarse, a modo de supervivencia, al nuevo medio que le es impuesto a través

de la adquisición de nuevos hábitos, formas de relación, códigos, normas y lenguajes, es decir, a la *cultura carcelaria*.

Fenómenos como el suicidio y alteraciones en la sexualidad se han relacionado también, de manera estrecha, con la realidad penitenciaria y carcelaria de los internos.

El ejercicio de la sexualidad se ve seriamente afectado en el ámbito carcelario, como derecho y componente fundamental del libre desarrollo de la personalidad y, por otro lado, se presentan en los establecimientos casos de relaciones sexuales forzadas, incremento de la masturbación, masturbación en común, masturbación asociada y homosexualidad ocasional.¹⁴⁸ Esta situación se complica al analizar la falta de intimidad y premura con la que se llevan a cabo las visitas conyugales en los establecimientos penitenciarios, sin contar con situaciones especiales, como las visitas íntimas homosexuales, en cuyo caso algunos establecimientos afirman no tener solicitudes de autorización, se niegan a dar información o afirman no tener conocimiento de población homosexual.

Por otro lado, algunos estudios demuestran que la tasa de suicidios en establecimientos penales es más alta que en la población en general, lo que indica que la población privada de la libertad está catalogada como de alto riesgo. Se han identificado cuatro grupos de factores principales asociados al suicidio en los internos, estos son:

- Judiciales: relacionados con las condiciones jurídicas de los internos, los tiempos de condena, la lentitud de los procedimientos o las dificultades en los procesos.
- Choque de encarcelamiento: relacionado a los efectos del encierro en los individuos, la ruptura con el cotidiano y las relaciones sociales, el aislamiento, la tensión, etc.
- Psicológicos: relacionados a depresión, abuso de sustancias psicoactivas y problemas emocionales.

¹⁴⁸ Ruiz, José Ignacio, Rodríguez, Luz Stella. *Estado del arte en psicología: aportes desde la psicología jurídica y clínica al contexto penitenciario*. Convenio interadministrativo 029 - 2008 entre la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, p. 61.

- Estructurales: relacionados con las condiciones físicas y administrativas de los establecimientos, tales como hacinamiento o malas condiciones de higiene y salubridad.

La familia

Los vínculos familiares se ven severamente afectados cuando alguno de los miembros de la familia se ve privado de su libertad, hecho que se evidencia en situaciones como la ausencia física, la precariedad de las comunicaciones, las limitaciones en horarios de visitas, la preocupación de los internos por mantener a sus familias alejadas del ámbito carcelario y, por último, el factor económico que demuestra tener una gran influencia en la dinámica de las familias. Es así como:

la relación entre apoyo familiar y adaptación a la prisión es compleja, porque el encarcelamiento puede generar en la familia dificultades económicas y de otra índole, como el cómo contar a los hijos/as que uno de los padres está encarcelado. Estas dificultades económicas no se deben sólo a la incapacitación laboral que el encierro tiene en el padre que provee los recursos para el sostenimiento de la familia, sino los gastos que el juicio y la condena generan en los internos y sus familias: pago de abogados, costos procesales, elementos para dormir y vestir en el establecimiento.¹⁴⁹

La separación e imposibilidad de contacto físico de los internos con sus familias es un factor de inmensa preocupación, en particular para las mujeres. Este factor se ve agravado cuando los internos se encuentran reclusos en establecimientos ubicados fuera de sus lugares de origen. Tal era el caso de la EPCAMS Valledupar donde “más del 90% de las internas tiene su hogar fuera del departamento de Cesar, con las implicaciones negativas que tiene para las personas, además de estar sometidas a un régimen de alta seguridad, el alejamiento de su núcleo familiar”.¹⁵⁰ Tal vez por este y

¹⁴⁹ Ibíd., p. 68.

¹⁵⁰ Procuraduría General de la Nación - Unifem. *Mujeres en prisión en Colombia: análisis desde*

otros motivos el pabellón de mujeres de este establecimiento fue suprimido desde abril del año 2010 debido a la falta de adaptación y a las múltiples denuncias de las mujeres, según lo afirman los funcionarios.

El de las mujeres es un caso especial, ya que el enfoque de género en las cárceles no se encuentra plenamente desarrollado. En un estudio realizado en 2007 por la Procuraduría General de la Nación y el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), se determinó que más del 40% de la población reclusa femenina es joven, que cerca del 50% solo cuenta con educación primaria, que el 53,1% son madres cabeza de familia, y que el mayor número de hijos de las internas se encuentra entre los 4 y los 10 años. A este respecto, se anota que aunque la ley penitenciaria prevé que los hijos menores de 3 años deben estar con sus madres, sólo el 15% de los establecimientos cuenta con guardería.

Por otro lado, la mujer reclusa es mayormente estigmatizada que el hombre recluso, gracias a las expectativas que en la sociedad se adjudican a las mujeres. De esta manera, una mujer que trasgrede las normas y los valores no es merecedora de perdón o apoyo, pero sí de señalamiento, exclusión y rechazo. Esto se ve evidenciado en el hecho de que las mujeres reclusas sufren un abandono mucho mayor que el de los hombres, una vez pierden su libertad.

La figura de las visitas representa sin duda uno de los factores que mantiene, aunque restringidamente, la unidad familiar, además de constituir uno de los pocos espacios en los que la cárcel se abre a la sociedad. En el caso de las visitas de los niños y las niñas el panorama es desalentador, de esta manera,

se aprecia positivamente que varias de las reclusiones de mujeres permiten el ingreso de niños y niñas semanal o quincenalmente, al igual que la visita íntima quincenal. Llama la atención que en varios establecimientos los niños y niñas que han cumplido 12 años, ingresan con las visitas de mayores semanalmente, pero los menores de esa edad sólo

ingresan una vez por mes, lo que podría romper la unidad familiar y afectaría el derecho de los más pequeños de ver con más frecuencia a su madre o familiar reclusa.¹⁵¹

Esta limitación, al igual que la exigencia de algunos establecimientos de que los menores deben estar siempre acompañados de su padre o madre para el ingreso a prisión, representa una grave ruptura en el vínculo de los niños y las niñas con sus familiares privados de la libertad, considerando que en muchos casos la figura materna o paterna simplemente no existe.

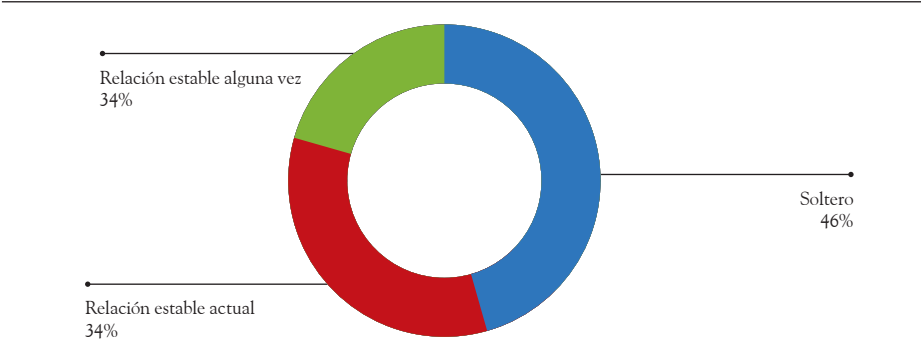
La situación de los hijos que tienen a su padre o a su madre, o a ambos, privados de la libertad, es tal vez la consecuencia social más grave que implica la pena. Durante la infancia se asocian los valores, se determinan las conductas y se forman los individuos integrales; la separación, sobre todo de la madre, es un evento traumático que representa una condena adicional a los hijos, que siempre deben quedar al cuidado de familiares o en instituciones de protección. De esta manera, el castigo a la madre es siempre por extensión un castigo a los hijos.

En esta misma vía, y aunque el tema no ha sido muy explorado, se ha determinado que se presentan cambios en el comportamiento de los hijos a partir del encarcelamiento de sus padres. Estos cambios tienen que ver con dificultades en la escuela, depresión e irritabilidad.

Con el fin de analizar la composición de las familias de los internos e internas, se indagó en la muestra por el estado civil de los mismos y por la tenencia de hijos e hijas. El porcentaje más alto de los encuestados, casi la mitad de los mismos, afirma ser soltero, seguido de otro grupo que afirma seguir teniendo una relación estable (casado, unión libre) aun después de la privación de su libertad. En un porcentaje más bajo se ubica la población que afirma haber tenido una relación estable alguna vez (separado, viudo).

¹⁵¹ *Ibíd.*, p. 51.

Gráfico 2. Estado civil de las personas privadas de libertad.



Fuente: autores.

Igualmente, el 80,4% de la población encuestada afirma que se encontraba viviendo con familiares antes de ingresar a la cárcel, y sólo un 9,5% reconoce que vivía solo.

Por otro lado, se obtuvo como respuesta que la mayoría de los encuestados tiene por lo menos un hijo. La relación es la siguiente (tabla 6):

Tabla 6. Porcentaje de hijos o hijas en personas privadas de la libertad

Hijos	Porcentaje
Sí	79
No	19
NS/NR	2

Las variables¹⁵² que más afectan las relaciones de los internos con sus familias fueron priorizadas por los mismos de la siguiente manera:

1. Tiempo de condena (54%).
2. Dificultad en las comunicaciones (33%).
3. Evitar que la familia tenga contacto con la cárcel (13%).
4. Otros¹⁵³ (10%).

¹⁵² Cada interno tenía la posibilidad de señalar diferentes variables con relación a su familia.

¹⁵³ Dentro de esta categoría se encuentran las variables de: celos, distancia, dificultad para las visitas, corto tiempo de la visita.

En porcentajes mucho menores, los internos afirman que las relaciones con su familia no se han afectado (4%), o que no tienen familia (3%). Igualmente, se percibe que no existen políticas de ninguna índole para afianzar las relaciones con sus familias, y que los factores que favorecen estas relaciones se limitan a las comunicaciones vía telefónica y por correspondencia, a la visita y, en pocos casos, a cursos y talleres. Estos resultados demuestran que aún no se reconoce el papel fundamental de la familia, tanto en la resocialización de los internos como en la prevención de delitos.

La familia es fundamental para la rehabilitación de los internos, ya que de la cohesión y calidad de las relaciones que se mantengan dependerá también, en cierta medida, el éxito de los programas de tratamiento.

Sin embargo, la importancia de dichas relaciones no ha tenido la relevancia efectiva en las políticas penitenciarias ni en los programas de tratamiento en Colombia. Se encuentra por lo general que los programas que se realizan para las familias de internos, se enfocan en el asesoramiento para minimizar los efectos de tener a uno de sus miembros encarcelado o en visitas domiciliarias sin una clara finalidad.¹⁵⁴

Por otro lado, las malas relaciones familiares o la ausencia de las mismas, en individuos que aún no han ingresado a la cárcel, han demostrado tener incidencia directa en la práctica de delitos o en el consumo o abuso de sustancias psicoactivas. También los individuos pertenecientes a familias en situación de pobreza, con malas condiciones de salubridad, bajo acceso a servicios públicos, educación y salud, y dificultades laborales, se encuentran en mayor riesgo de cometer algún tipo de delito.

Es tan fundamental el rol de la familia en el comportamiento de los individuos, que

en las historias de vida de menores delincuentes se encuentra por lo general la ausencia de figuras parentales, presencia de miembros del hogar con antecedentes penales, privación socioeconómica, inconsistencia

¹⁵⁴ Ruiz y Rodríguez, ob. cit., p. 101.

en los estilos educativos y pautas de control, desempleo y otros, por lo cual en estos casos la familia no cumple lo que se espera para adaptar y transmitir valores válidos para que los menores se integren de forma adecuada a la sociedad.¹⁵⁵

Por otro lado, se encontró que un 24,2% de la muestra afirma tener algún familiar en prisión.

El trabajo y la educación

Como se mencionó, los niveles de educación no formal, profesional y de posgrado son bastante bajos entre los internos. El 85% de los internos cursaron algún nivel de educación escolar, sólo el 40% cursó hasta quinto grado, y el 23% de quienes cursaron algún nivel de secundaria terminaron completamente, lo que evidencia el bajo nivel educativo de los internos y las internas.

Esta situación se corrobora con las actividades a las que se dedicaban los encuestados antes de ingresar a la cárcel, donde sólo un 2,3% ejercía una actividad profesional, y la gran mayoría se dedicaba a oficios varios como la carpintería, chatarrería, confección, servicios eléctricos, reciclaje, soldadura, minería y prostitución, entre otros. Otras actividades representativas fueron el comercio, las ventas ambulantes y el hogar, seguidas de actividades relacionadas con la construcción, los transportes y el trabajo independiente.

Los resultados específicos se pueden observar en la tabla 7:

Tabla 7. Ocupación de los internos y las internas antes de ingresar a la cárcel

Actividad	Porcentaje
Administrador	1,2
Agricultura	2,9
Comerciante	13,8
Delincuencia	2,9
Desempleado	0,9

Continúa

¹⁵⁵ Ibíd., p. 105.

Actividad	Porcentaje
Empleado	3,4
Estudiante	2
Grupo armado ilegal	1,4
Hogar	5,6
Independiente	3,8
NS/NR	1,6
Oficios varios	34,7
Profesional	2,3
Sector automotriz	2,9
Sector belleza	1,8
Sector construcción	5
Transportadores	4,9
Ventas ambulantes	8,3

La cárcel sin duda representa también la imposibilidad de los internos para seguir ejerciendo el trabajo que realizaban antes de perder su libertad, y para ejercer cualquier otro tipo de trabajo, situación que se consolida como otra pena adicional a la ya impuesta en el momento de la condena. Las implicaciones de esta realidad no solo se reflejan en el tema de ingresos familiares, sino en aspectos de vital importancia como la cotización a pensiones o el desarrollo de habilidades para una futura vida en libertad.

El tema del trabajo en el ámbito carcelario resulta bastante polémico para nosotros, ya que se presenta la dicotomía entre asumirlo como un derecho (Corte Constitucional) o como parte estratégica del proceso de resocialización (política penitenciaria y carcelaria). Desde cualquier punto de vista, se debate el hecho de si el trabajo de los reclusos debe ser remunerado o si, por el contrario, la redención de pena que este acarrea puede ser considerada en sí como una forma de contraprestación.

Abordar el trabajo desde el punto de vista de la Corte Constitucional representaría por un lado una especie de rivalidad entre quienes están privados de la libertad y quienes no, teniendo en cuenta los altos índices de

desempleo en Colombia, y por otro lado, debería representar la posibilidad de que los internos paguen por los servicios que reciben en su respectivo establecimiento penitenciario, considerando que su manutención se encuentra a cargo del presupuesto nacional.

Actualmente, el trabajo que se ofrece dentro de los establecimientos penitenciarios es muy escaso y se efectúa en la mayoría de los casos como estrategia de redención de pena. La educación, al igual que el trabajo, se ve interrumpida en caso de una eventual privación de la libertad; igualmente, la ausencia de presencia física en las aulas de clase limita la posibilidad de seguir ejerciendo este derecho.

Por otro lado, la oferta en educación que ofrecen los establecimientos penitenciarios no es especializada, sino que se limita a la enseñanza de oficios técnicos o básicos, primaria y bachillerato, esto puede obedecer en parte al bajo nivel educativo en el que se encuentra la mayoría de los internos, que en general recibe capacitación de otros internos bachilleres o con un nivel educativo mayor.

En cuanto a educación superior, sólo uno de los internos encuestados es beneficiario de un convenio efectuado entre el Inpec y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), que le permite acceder a educación superior universitaria.

Recordemos que cerca del 55% de los internos ha recibido algún tipo de capacitación por parte del Inpec, sin importar su calidad o pertinencia. El 34% de esta capacitación es de tipo formal, seguida por un 11% de tipo informal y un 10% de tipo personal. La capacitación técnica tiene un bajo porcentaje (3,5%). Esta capacitación impartida, sin embargo, no se aleja de las expectativas de los internos e internas que en su mayoría no tienen intereses particulares, no responden a la pregunta o responden que cualquier capacitación sería bien recibida.

Tal vez a esto se debe que cerca del 35% de la muestra no tiene una percepción clara de la calificación que se le podría otorgar a los programas de capacitación que recibe, y más del 20% otorga una calificación muy baja, que oscila entre 1 y 2 en escala del 1 al 5.

La capacitación relacionada con manualidades es la más solicitada, al igual que la capacitación en otros oficios, estos suman el grueso de las

respuestas. La capacitación profesional se ubica en el mismo nivel de la capacitación para la superación personal, y la formación técnica no es muy solicitada.

Las respuestas concretas de los encuestados son las siguientes (tabla 8):

Tabla 8. Tipo de capacitación solicitada por los internos y las internas

Área de interés	Porcentaje
NS/NR	29,27
Manualidades	12,73
Sistemas y afines	8,55
Capacitación profesional	6,91
Superación personal	6,73
Mecánica y afines	6,55
Procesamiento de alimentos y afines	5,09
Carpintería y ebanistería	4,91
Confección y afines	4,73
Formación técnica en el SENA	3,45
Creación de empresa	1,64
Alfabetización	1,45
Marroquinería	1,45
Trabajos relacionados con el campo	1,45
Idiomas	1,45
Validación del bachillerato	1,27
Construcción	0,91
Electricidad	0,73
Estética y belleza	0,36
Seguridad	0,36

Es decir, los internos en su mayoría aspiran acceder a los programas que ya viene adelantando el Inpec. Al igual que el trabajo, el estudio sirve en la actualidad para la redención de pena.

La pospena

Las implicaciones sociales de la privación de la libertad no solo se hacen presentes durante el cumplimiento de la pena, también está

la dificultad que presentan los pospenados, personas que después de haber cumplido una condena impuesta, salen en libertad. No tienen un acompañamiento para su proceso de adaptación a la sociedad. Son dejados en libertad sin una preparación previa. Muy frecuentemente, estas personas presentan conflictos psicosociales, desequilibrio moral y una serie de frustraciones al no contar con apoyo familiar o de instituciones que los acojan, asistan y apoyen su proceso de reinserción.¹⁵⁶

Si bien hay algunas instituciones que trabajan con pospenados, o que involucran en el proceso de resocialización a varios de los actores implicados en la misma, es decir: familia, internos, personal de guardia y personal administrativo, en general tienen una marcada tendencia religiosa y su finalidad última es predicar la palabra de Dios e incentivar el crecimiento de la fe, tal es el caso de la Pastoral Social o de la Fraternidad Carcelaria.

Otro de los factores que más parece afectar a una persona que se reintegra a la sociedad es la estigmatización social de la que es objeto. Las cárceles en Colombia se han mantenido como un lugar necesario pero indeseado, en donde sólo se encuentra gente peligrosa, de malos hábitos o enferma socialmente. No ha habido hasta el momento un esfuerzo determinante por sensibilizar a la población a cerca de este espacio, de los casos que se pueden encontrar allí, de las causas que pueden llevar a la ocurrencia de delitos, de las formas utilizadas para la resocialización y, en general, de ningún tema que pueda acercar a la sociedad a la problemática carcelaria.

En este sentido, es necesario hacer referencia al concepto de cárcel abierta, que pretende superar la situación de aislamiento de los internos, proponiendo un sistema que permita una relación más real y visible entre los individuos penalizados y la sociedad en general. Un establecimiento así contemplado debería tener las siguientes características: ausencia de

¹⁵⁶ www.pastoralpenitenciaria.org. [Citado el 03.12.10].

precauciones físicas contra la evasión, régimen de disciplina aceptada, sentimiento de responsabilidad por parte del recluso frente a la comunidad a la que pertenece, sentimiento de confianza por parte de la comunidad frente a los penalizados. Por otro lado, este tipo de prisiones permitiría el autoabastecimiento de los establecimientos con el trabajo de los internos, lo que por un lado garantizaría el derecho al trabajo, y por otro representaría la sostenibilidad y viabilidad del sistema en términos económicos.

Para cerrar este capítulo, es importante mencionar que las implicaciones sociales de la privación de la libertad se ven reflejadas en los miedos e inseguridades adquiridos y algunas veces reflejados por la población reclusa. En efecto, al indagar sobre los aspectos a los que más le temen los internos e internas al salir de la cárcel, sobresalen los siguientes:

- La *sociedad*: en cuanto a la indiferencia, el señalamiento, la estigmatización, el rechazo, la incomprensión, la discriminación y la soledad.
- La *familia*: en cuanto a su pérdida, a la pérdida de la niñez de los hijos, a la recuperación del amor, a no encontrarla, al reencuentro, a encontrarla en algo malo, al no reconocimiento, al rechazo y a la vergüenza.
- La falta de *trabajo* y de oportunidades.
- La *situación económica* y el seguir viviendo en la pobreza.
- La *reincidencia* y el volver a la cárcel.

En una menor medida se reseñan aspectos como la desorientación, la muerte, la venganza, Dios y la salvación del alma, el Inpec y los antecedentes.

Los resultados son los siguientes (tabla 9):

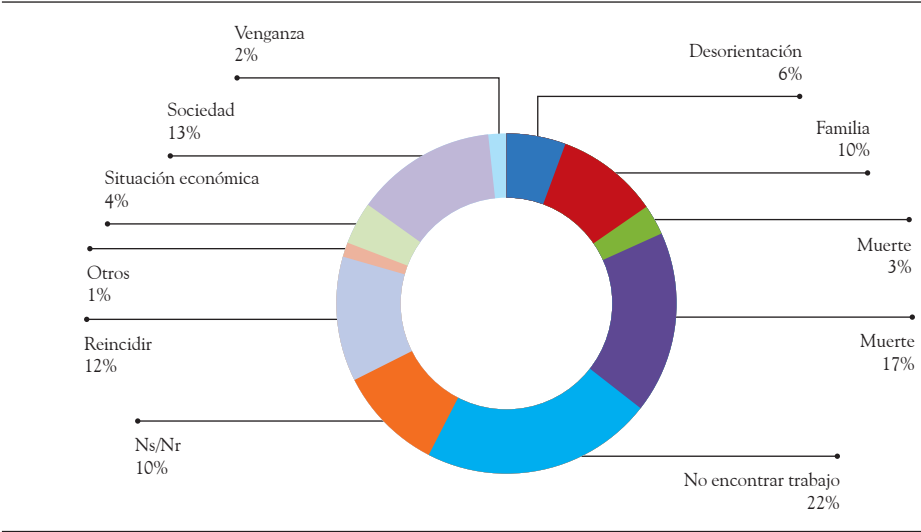
Tabla 9. Miedos de los internos y las internas al salir de la cárcel

Variable	Porcentaje
Trabajo y oportunidades	22
Nada	17

Continúa

Variable	Porcentaje
Sociedad	13
Reincidir	12
NS/NR	10
Familia	10
Desorientación	6
Situación económica	4
Muerte	3
Venganza	2
Otros	1

Gráfico 3. Miedos de los internos y las internas al salir de la cárcel



Es por esto que el apoyo social y el de la familia son fundamentales para todos los miembros de una sociedad, ya que promueven la salud y el bienestar, el crecimiento personal, la estabilidad de la cultura y la autorrealización, es decir, son determinantes de los comportamientos humanos. En ese sentido, las redes sociales de apoyo a personas privadas de la libertad representan una gran oportunidad para la resocialización.





2. Elementos conceptuales y condiciones actuales de las políticas

2.1. Política social

Encontrar una relación directa entre la política social y la política criminal en Colombia no es un asunto sencillo, no hay programas, planes o proyectos que involucren a la sociedad en su conjunto, y que establezcan de manera clara y concreta las estrategias que implementan los gobiernos para dar cumplimiento a las tres partes constitutivas de la política criminal (prevención, represión y resocialización). No se ha institucionalizado, por ejemplo, a través de la concientización, la sensibilización y la difusión, toda la problemática ligada al delito, sus causas, sus consecuencias, ni su prospectiva. Esta tarea parecería estar ligada únicamente a la educación dentro de las aulas o en la familia, a través de la formación en valores y el conocimiento de las normas, o en la vida pública a través de los mecanismos de control y sanción. De esta manera, las acciones de los individuos deberían estar permanentemente determinadas por sus convicciones personales o por el miedo a afrontar una potencial sanción, en caso de incumplir con las expectativas sociales.

Sin embargo, ni la educación ni el afianzamiento de la familia son posibles ni suficientes a la hora de consolidar una sociedad justa, ordenada y funcional, cuando no se garantizan otros aspectos de mera supervivencia como las necesidades básicas, o cuando la garantía se limita al “mínimo vital”, es decir, a mantener sujetos con vida, sin importar sus condiciones ni sus posibilidades reales de emancipación y desarrollo.

En Colombia, la política social 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, las actividades ilegales y las conductas desviadas.

La presente investigación tiene una delimitación temporal comprendida entre la declaración del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, y el fin del segundo gobierno de Álvaro Uribe

Vélez, por tal motivo, se analizarán los cuatro Planes Nacionales de Desarrollo (PND) que se implementaron en este periodo de tiempo.¹⁵⁷

Como podrá comprobarse en el presente capítulo, la política social en Colombia, independientemente del gobierno que la formula y la implementa, aunque contempla varios aspectos, enfatiza en tres de ellos que son constantes y reiterativos: educación, salud y trabajo. Aspectos que, al menos en teoría, siendo garantizados de manera permanente y equitativa, permitirán el desarrollo integral de los miembros de la sociedad, y que vistos a la luz de la política criminal representan una de sus tres partes constitutivas: la prevención.

La focalización como estrategia de implementación de la política social ha sido una constante, tal como se observará a través de los gobiernos, programas y entidades de ejecución. Por tanto, la política

se enmarca en el concepto de subsidiariedad; el gasto público entonces debe dirigirse a la población en comprobada situación de pobreza y necesidad, mientras que el mercado será la vía para distribuir los recursos del resto de la población. El concepto de desarrollo social, en este contexto, es sustituido por el de compensación social. La política social pierde su función integradora para convertirse en una actividad fundamentalmente asistencial, subsidiaria con respecto a los servicios ofrecidos por el mercado.¹⁵⁸

Cada PND, sin embargo, es planteado de manera particular, enfatizando en los aspectos que dan sustento al discurso propio de cada gobernante, es así como el PND del gobierno de Ernesto Samper gira en torno a la temática social y a un nuevo modelo de desarrollo para la gente, el PND del gobierno de Andrés Pastrana se enmarca en el discurso de la construcción de paz, y los PND de los dos gobiernos de Álvaro Uribe son determinantes en el tema de la seguridad.

¹⁵⁷ Ver cuadro 3. Síntesis de los Planes Nacionales de Desarrollo en materia de política social.

¹⁵⁸ Bonal, Xavier, Tarabini, Aina. Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina, *Revista Colombiana de Sociología*, núm. 21, Bogotá D.C., 2003, pp. 119-140.

Para efectos de la investigación nos centraremos en los elementos constitutivos de las políticas social, penitenciaria y carcelaria, y sector justicia, que en ocasiones se manifiestan de forma explícita y que en otras se encuentran diseminados a lo largo de los documentos.

Antes de abordar los PND de los tres periodos que nos ocupan, es necesario describir las instituciones que durante estos gobiernos estuvieron o están encargadas de implementar la política social, a través de la ejecución de programas y proyectos específicos.

Red de Solidaridad Social (RSS)

La Red de Solidaridad Social (RSS) fue creada en 1994 como entidad encargada de ejecutar la política social del Estado, y como una iniciativa presidencial que convocaba a la “solidaridad nacional, para atender las necesidades apremiantes de los grupos de población más pobres y vulnerables del país y facilitar su participación en los grandes programas sociales”.¹⁵⁹ Antes de la creación de la RSS, las entidades encargadas de la política social en el país eran: la Secretaría de Integración Popular (1982-1986) y posteriormente el Plan Nacional de Rehabilitación (1986-1994).

La RSS actuó con un evidente criterio de focalización y con una doble perspectiva poblacional / territorial, que se dirigió específicamente a población en situación de desplazamiento, población en situación de pobreza y población y municipios víctimas del conflicto armado. Igualmente, la RSS fue la encargada de brindar atención humanitaria en situaciones de desastre natural, siendo el más representativo el de la zona cafetera en el año 1999.

La RSS implicaba la articulación y coordinación de acciones para la gestión social, entre entidades nacionales y territoriales, organismos privados, ONG y organizaciones comunitarias.

Los lineamientos con los que funcionó la RSS fueron:

- Promover la equidad social.
- Desarrollar un nuevo concepto de gestión de la política social.

¹⁵⁹ Casashuenas, Guillermo. *Colombia: la Red de Solidaridad Social*. Documento para la presentación realizada en la segunda reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001, p. 5.

- Alcanzar un mayor nivel de compromiso de las colectividades.
- Promover el avance del proceso de descentralización.
- Consolidar nuevos modelos institucionales para la coordinación y el control de las políticas sociales en las entidades territoriales.

Sus funciones primordiales eran:

- Ejecutar los programas de política social dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables, definidos en el PND.
- Adelantar y coordinar programas que promuevan derechos constitucionales y que contribuyan a la satisfacción de necesidades de las poblaciones pobres o vulnerables.
- Coordinar con las demás entidades encargadas de ejecutar política social, la planeación, el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de los diferentes programas.
- Promover la obtención de recursos de cooperación internacional.
- Promover la participación de las comunidades en proyectos de desarrollo.
- Recibir y administrar los aportes y fondos destinados a programas sociales.

Por otro lado, la RSS era la encargada de abordar la problemática de desplazamiento interno forzado, a través de la coordinación del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), la actualización del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), el diseño y la ejecución del plan estratégico para el manejo del desplazamiento interno, la definición –junto con Planeación Nacional– de los indicadores para evaluación y seguimiento de los programas, y la garantía de la atención humanitaria de emergencia oportuna, entre otras.

Con la implementación de la RSS se pretendía generar un cambio en el enfoque que se venía dando a la política social, que ubicaba al país en un estado de descontextualización. Al respecto se afirmó que:

El desconocimiento de la heterogeneidad social y territorial se traduce, muchas veces, en la definición de estrategias de intervención no diferenciadas, que no aprovechan las características propias, las posibilidades, ni las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales de las diferentes regiones del país. Con frecuencia, las políticas públicas sociales se diseñan para la población en general, sin medir el impacto diferencial que causan las inversiones sobre grupos de población y regiones específicos. La estructura actual de la gestión estatal del desarrollo es marcadamente sectorial y sólo parcialmente descentralizada, lo que dificulta abordar de manera integral las demandas de grupos en desventaja.¹⁶⁰

Esta preocupación demuestra la intención por incluir lo que actualmente se denomina el “enfoque diferencial”, que propende por brindar atención especializada de acuerdo con el grupo social al que se dirige: mujeres, desplazados, indígenas, etc.

Los principales programas ejecutados por la RSS fueron: Programa para la población desplazada por la violencia, Programa para la atención integral a municipios afectados por la violencia política en Colombia, Programa de atención integral para adultos mayores, Programa indígena, Programa para personas con discapacidad, Programa de apoyo a recuperadores (recicladores), Programa de generación y mejoramiento de ingresos, Programa especial de vivienda, Programa de capacitación laboral para jóvenes desplazados, y Gestión de comunicaciones, donaciones y cooperación internacional.

Agencia para la Cooperación Internacional y la Acción Social (ACI)

La Agencia tiene sus orígenes en el año 2005, gracias a la fusión de la RSS y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), que había sido creada en 1996, con la finalidad de aprovechar y optimizar los recursos de cooperación, acorde a las políticas nacionales.

¹⁶⁰ Ibíd., p. 12.

La entidad está vigente actualmente y fue creada con el fin de canalizar recursos nacionales e internacionales, destinados a programas sociales dirigidos a población vulnerable, que dependen directamente de la Presidencia. De esta manera, el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) se adscribe a la entidad, para financiar proyectos como: Plan Colombia, Familias en Acción, Familias Guardabosques y proyectos productivos, entre otros.

Dentro de las funciones que le fueron otorgadas está la de darle continuidad a los proyectos de la RSS, motivo por el cual todo lo referente a población en situación de desplazamiento y población en situación de pobreza o vulnerabilidad le concierne. Igualmente, es la entidad encargada de coordinar y promover la cooperación nacional, internacional, técnica y financiera que reciba y otorgue el país.

2.1.1. Planes Nacionales de Desarrollo (PND)

2.1.1.1. El salto social (1994-1998)

En materia de política social, este gobierno propone un modelo alternativo de desarrollo “que regrese al campo” y que tenga como bases fundamentales la equidad y la solidaridad, como garantes de la estabilidad social y la paz. De esta manera, se esboza que una sociedad incluyente y con sentido de comunidad, sería menos tendiente a la alteración del orden, a la infracción de leyes y al delito.

Esta sociedad equitativa y solidaria sólo será posible en la medida en que se garantice de manera universal la educación primaria y básica, y se amplíe la cobertura tanto en salud, como en servicios básicos; este gobierno hace énfasis en el derecho al agua, a través de la ampliación en acueducto y alcantarillado (Revolución del agua).

La estrategia para dar cumplimiento a estos derechos es el Sistema de Seguridad Social Integral, que en materia de salud ofrece cobertura, promoción y prevención, promueve una cultura de la niñez y a la familia a través de Bienestar Familiar, prioriza la protección y asistencia a población

en situación de desplazamiento, y brinda especial cuidado a la tercera edad y a la población en situación de discapacidad.

El documento considera de vital importancia la garantía de condiciones dignas de hábitat, la equidad de la mujer, la efectiva integración de la juventud a la sociedad y la inclusión de los pueblos indígenas y afros.

El PND le da especial importancia al tema del desempleo y adjudica al mismo una de las causas fundamentales del delito, afirmando que:

el ser humano puede prescindir de todo menos del trabajo. Puede demorar su educación, aplazar una decisión de vivienda, incluso diferir un tratamiento médico, pero no puede vivir sin trabajo: el desempleo es una especie de virus maligno que agota las reservas materiales y espirituales de una nación, que sirve de estímulo al delito, que minimiza la condición del ser humano.¹⁶¹

El desempleo, en este caso, se aborda a partir de un Plan Nacional de Empleo.

Este PND es bastante importante e interesante para efectos de la investigación que venimos desarrollando, ya que aborda los temas de violencia y justicia de una manera amplia, profunda y detallada. De hecho, es también durante este gobierno que se emite el Conpes 2477 de 1994, denominado “Justicia para la gente”, que se abordará más adelante.

Para empezar, el documento afirma que Colombia presenta una situación bastante contradictoria, en donde coexisten el desempeño económico satisfactorio y los altos niveles de violencia.

En efecto, mientras Colombia ha alcanzado importantes transformaciones en el campo del desarrollo económico, aún no ha podido construir una sociedad moderna, basada en el fortalecimiento y la participación

¹⁶¹ Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación. *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo Ley de inversiones 1994-1998*. DNP, tomo I, p. 7.

de la sociedad civil. Este contraste ha llevado a una profunda crisis social y política, que ha contribuido a la violencia y a la criminalidad.¹⁶²

Para Durkheim, sin embargo, esta situación no representa una contradicción, ya que mientras más avanzada es una sociedad, mayores índices de criminalidad puede presentar, teniendo en cuenta que la originalidad individual está muy desarrollada y, por tanto, los casos de “desviación de tipo colectivo” que pueden culminar en actos criminales son muy posibles.

La criminalidad es posible, entre otros factores, según el gobierno Samper, por las fuertes desigualdades sociales, la presencia de grupos gestores de violencia, la proliferación del porte de armas y el abuso en el consumo de bebidas embriagantes. De esta manera, los datos de criminalidad de 1993 demuestran que solo el 6% de homicidios es atribuible a la guerrilla, el narcotráfico o los paramilitares, y que por el contrario la gran mayoría se atribuyen a “agentes difusos”.

Este PND asocia los diferentes tipos de violencias que se presentan en el país a cierta racionalidad económica que encuentra en el delito una importante fuente de ingresos. Por otro lado, “estos graves niveles de violencia están acompañados, además, de una gran impunidad. Se estima que solo una quinta parte de los delitos cometidos se denuncian. La administración de justicia, por su parte, presenta altos niveles de congestión”.¹⁶³

En este sentido, este gobierno considera que la modernización de la justicia y la garantía de los derechos son la base para la construcción de una paz duradera, por ello, se formula el “Plan de Justicia y Seguridad Ciudadana”, que busca garantizar la efectividad del sistema de derechos y libertades.

Ya desde el año de formulación de este PND, se evidencian fallas estructurales en el sistema judicial, que incrementan los hechos punibles, las conductas violentas y la impunidad. De esta manera, afirma el documento que el sistema ha perdido la capacidad para hacer eficaz el cumplimiento de las obligaciones formales en la sociedad. Se plantea entonces, que la

¹⁶² Ibíd., p. 15, tomo II.

¹⁶³ Ibíd., p. 16, tomo II.

forma de enfrentar esta situación es implementar una administración más dinámica y eficiente, que a través de apoyo técnico y humano permita:

- Ampliar el acceso a servicios judiciales.
- Prevenir el delito.
- Atender a las víctimas.
- Desarrollar una política carcelaria humanista y eficaz, que incluya detención, cumplimiento de la pena y rehabilitación.

Por otro lado, se propone como solución para la descongestión del sistema judicial la promoción por parte del Estado de diferentes alternativas para el tratamiento de los conflictos. Dentro de estas alternativas se encuentran: autoridades indígenas y administrativas, jueces de paz y notarios, entre otros.

Este PND reconoce que la prevención del delito es el eje central de la política criminal y que debe incluir la investigación de las causas del delito, sus soluciones, la atención de menores infractores y la resocialización del delincuente. Igualmente, la prevención debe optar por la disminución de la impunidad y del atraso judicial, y por la disuasión de conductas punibles. Se menciona el diseño y puesta en marcha del Sistema de Tratamiento Progresivo, que posteriormente se materializa en la Resolución 4105 de septiembre de 1997.¹⁶⁴

Dentro de la política carcelaria y penitenciaria, este gobierno propuso la actualización del censo carcelario, la redistribución de la población reclusa y la aceleración del proceso de los sindicados, como medidas para atender el hacinamiento.

2.1.1.2. Cambio para construir la paz (1998-2002)

Este PND otorga una singular importancia al tema de la paz, como elemento garante de democracia y Estado participativo, asimismo, identifica como

¹⁶⁴ Por medio de la cual se expiden las pautas de educación penitenciaria, el reglamento de las fases de tratamiento penitenciario, las guías generales científicas y se dictan otras disposiciones.

problemas principales del país: el conflicto armado y el desempeño económico insatisfactorio, concluyendo que todas las políticas deben enfocarse a la superación de estos dos aspectos y que el nuevo modelo desarrollo debe asegurar un crecimiento sostenible fundamentado en la cohesión social.

Por otro lado, la inequidad social aparece en el escenario como una realidad que imposibilita el desarrollo y que no es otra cosa que el resultado de “claros mecanismos de exclusión, derivados de unas políticas sociales mal diseñadas”,¹⁶⁵ por ello, la política social que plantea este PND le otorga al empleo la tarea de superar la pobreza y de garantizar la protección, por ello se deben ampliar las oportunidades sobre todo dentro de las poblaciones más vulnerables. Igualmente, es necesario realizar avances en materia de educación y salud, que siguen reservándose a los sectores privilegiados de la sociedad, y se debe impulsar la cultura como elemento de cohesión social.

Durante este gobierno operaba la RSS, como institución encargada de los asuntos sociales en el país, que en conjunto con los entes territoriales debía financiar proyectos dirigidos a las poblaciones más marginales y con insuficiencia de recursos propios. Esta entidad igualmente era la encargada de promover la participación ciudadana y la descentralización.

La política social en este gobierno, como en los posteriores, se basó en la búsqueda de universalización de los servicios básicos a través de la cobertura y focalización hacia las poblaciones más pobres, el mejoramiento en la asignación de recursos, los esfuerzos de los entes territoriales y la lógica de subsidios. Esto se plasma claramente en el siguiente postulado:

La política social es una prioridad de este gobierno y el énfasis de esta política se encierra, en general, en la búsqueda de mayor cobertura, equidad, eficiencia y calidad. En el caso de la salud, además, se busca darle viabilidad financiera al sistema general de seguridad social en salud. Se establece también un nuevo objeto de la política: promover buenas y mejores relaciones familiares.¹⁶⁶

¹⁶⁵ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Desarrollo. Cambio para construir la paz. 1998-2002*. DNP, p. 37.

¹⁶⁶ *Ibíd.*, p. 193.

Este PND le da especial relevancia a los temas de diversidad, minorías y equidad de género, afirmando que “la política social parte del reconocimiento de la diferencia, las desigualdades y desventajas en el acceso y control a los bienes y servicios que en muchos casos existe entre mujeres y hombres y en el caso de las minorías”,¹⁶⁷ la atención a estos aspectos representaría el primer paso para la superación de la inequidad.

Igualmente, se reconoce a la cultura como elemento fundamental en la construcción y fortalecimiento del tejido social, que se ha visto seriamente afectado por la violencia que se presenta en el país.

Se propone como estrategia para el cumplimiento de la política social la articulación entre la investigación y la solución de problemáticas sociales, y la evaluación y el seguimiento permanente a los programas y políticas de Estado. De esta manera se incentivaría a las comunidades académicas a abordar los temas de: equidad social, calidad, cobertura y eficiencia de los servicios sociales, descentralización en el sector social, procesos de participación ciudadana y construcción del tejido social, entre otros.

Las políticas específicas del PND en educación son: la movilización social por la educación, articulada al “programa motor caminante”, que optaba por convocar a la sociedad en su conjunto en torno a la educación, el ejercicio de derechos y la paz, la equidad, la descentralización, la eficiencia y la calidad. El tema de cultura se aborda desde los ámbitos de la organización del sector, el patrimonio, la formación y el fomento a la creación artística y cultural, las industrias culturales, los medios de comunicación y el apoyo financiero.

En materia de salud, se recalcan los aspectos de: acceso con equidad, cobertura, descentralización, promoción y prevención, calidad, sistemas de información, e investigación en ciencia y tecnología de la salud. Igualmente se da especial relevancia a la afiliación al sistema de pensiones.

La niñez y la familia tienen dedicado un capítulo especial en este PND, reconociendo que el capital humano de los padres y otros componentes de las relaciones familiares afectan el desarrollo de los individuos y determinan su bienestar, de esta manera, en ciertos escenarios pueden prevalecer

¹⁶⁷ Ibid., p. 195.

situaciones irregulares tales como la drogadicción, la delincuencia juvenil, la deserción escolar y la violencia. [...] La mayoría de los programas preventivos dentro del sector han estado dirigidos a atender los aspectos nutricionales y de cuidado y socialización del menor, descuidando la importancia de la dinámica familiar en el bienestar de los niños y la sociedad.¹⁶⁸

Las políticas de infancia, desde una perspectiva de la prevención más que de la paliación se enfocarían a: nutrición, violencia intrafamiliar, discapacidad, niños y niñas con condiciones especialmente difíciles (desplazamiento forzado, víctimas de minas antipersonal, vinculación a grupos armados), y cuidado al menor a través de planes de atención integral, contra la violencia intrafamiliar, y contra las drogas. Todos estos planes estarían enmarcados en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Durante este gobierno se creó el Fondo de Inversiones para la Paz, que se destinó a la agricultura, el medioambiente, las acciones integrales en zonas de conflicto, y la justicia, seguridad y convivencia. Este último aspecto propendía por el restablecimiento de la justicia y la recuperación de la seguridad; así, el PND afirma que

una justicia poco efectiva e ineficiente es el factor de inequidad que más discrimina económica y socialmente. Se buscará, entonces, conjuntamente con las entidades de la rama de justicia, soluciones definitivas a estos problemas incluyendo el fortalecimiento y la modernización de la justicia formal, enfatizando en la reforma del sistema penitenciario y carcelario. Adicionalmente, la política aprovechará el potencial que ofrecen los mecanismos no formales de la justicia local y comunitaria para contribuir al descongestionamiento de los despachos, la agilidad en los trámites y la disminución de la impunidad.¹⁶⁹

¹⁶⁸ *Ibíd.*, p. 284.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, p. 51.

Al respecto, el PND plantea que se deben fortalecer, profesionalizar y tecnificar las acciones policiales y realizar acciones con énfasis preventivo y pedagógico frente al delito y la reducción de la criminalidad. En materia de superación de conflicto y construcción de paz, se implementó el Plan Colombia en zonas afectadas por la presencia y acción de grupos armados guerrilleros o paramilitares, direccionándose a población víctima de la violencia.

En el capítulo especial de Justicia se afirma que:

el objetivo principal de la política deberá dirigirse hacia la generación de acciones que faciliten el acceso a la justicia, potencien la generación de patrones de convivencia y establezcan mecanismos para la prevención, atención y control de los factores asociados con la presentación de hechos punibles y el desarrollo de violencia, para lo cual deberán adelantarse programas tanto frente a la justicia formal como hacia la no formal.¹⁷⁰

Se recalca en el documento que los problemas relacionados con la justicia en Colombia se han mantenido a través de los años, evidenciándose en la congestión, la lentitud y la impunidad del sistema. Sin embargo, el PND afirma que de acuerdo con estudios realizados en materia de violencia en Colombia, la seguridad y la convivencia en el país se ven afectados en mayor medida debido a la pérdida de los valores o a patrones de ordenamiento social tradicionales de la sociedad colombiana, y no tanto en razón de los niveles de eficiencia o ineficiencia de la administración de justicia.

Este PND realiza un análisis muy interesante acerca de cómo la justicia es uno de los factores más discriminantes en materia económica y social. Afirma también el documento que el nivel educativo de la población determina la percepción que se tiene de la justicia y la disposición a transgredir la ley, de estas dos hipótesis se concluye que la discriminación y la disposición a quebrantar la ley representan una ruptura en los fundamentos de la cohesión social.

¹⁷⁰ Ibíd., p. 378.

Este aspecto puede relacionarse con la teoría de Durkheim, que equipara el derecho penal a cierto tipo de solidaridad, en donde los individuos identificados con las mismas reglas y ciertos valores responden de la misma forma ante ciertos actos o situaciones, “todo el mundo sabe, en efecto, que hay una cohesión social cuya causa se encuentra en una cierta conformidad de todas las conciencias particulares hacia un tipo común, que no es otro que el tipo psíquico de la sociedad.”¹⁷¹ Sin embargo, el hecho de que todos los individuos de una sociedad no sean semejantes en materia de goce efectivo de derechos, genera una descomposición de este tipo de solidaridad, que muy seguramente desencadenará en el quebrantamiento de las normas.

En cuanto a justicia formal se plantea como objetivo fortalecer el acceso de todos los ciudadanos al sistema judicial, superando las condiciones de atraso, impunidad y congestión, para ello se propone reducir los tiempos de respuesta a través de la optimización de recursos, la capacitación de funcionarios, la modernización y dotación de estructuras físicas y la productividad.

Para el logro de estas metas se plantearon cinco estrategias:

- Desarrollo de formas alternativas de resolución de conflictos, aquí entrarían los jueces de paz, la jurisdicción especial indígena y la redistribución de despachos judiciales.
- Modernización de la infraestructura física y medios tecnológicos.
- Profesionalización de funcionarios y empleados judiciales.
- Simplificación de los procesos judiciales.
- Fortalecimiento de los procesos de gestión y planificación en los despachos judiciales.

En cuanto a justicia no formal el plan propendía por fortalecer institucionalmente la justicia local, reconocer la justicia comunitaria, y buscar mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación y la conciliación, para desjudicializar los conflictos.

¹⁷¹ Durkheim, Emile. *La división social del trabajo*. Colofón, México, 2007, p. 115.

Este PND hace referencia explícita al sistema penitenciario y carcelario, adjudicándole las siguientes características: “deprimente 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 del personal que administra, vigila y orienta los servicios penitenciarios y carcelarios”.¹⁷² Igualmente, realiza una descripción de la situación de la época, que a simple vista parece no haberse modificado significativamente en la actualidad; esto incluye: hacinamiento carcelario, ocio, mezcla de sindicados y condenados, mezcla de internos con diferentes grados de peligrosidad, e inexistencia de programas estructurados de educación, salud, capacitación y formación.

Se reconoce que la responsabilidad del sistema no es únicamente del Inpec, sino que deben confluir instancias de celeridad en la justicia y alternatividad penal (arresto domiciliario, multa, libertad vigilada y reparación a las víctimas).

En materia de seguridad pública el Plan establece una diferenciación entre delincuencia organizada y delincuencia común, en donde la primera implica redes de apoyo organizacional y cierto grado de inserción en el sistema financiero y productivo, y la segunda representa la delincuencia de supervivencia económica o social. La política en este caso debe orientarse a la profesionalización y tecnificación de las acciones policiales, la prevención y reducción del delito y la reducción de la criminalidad.

Si bien este PND hace referencia explícita al tema de prevención del delito, no plantea alternativas creativas, por el contrario, son bastante limitadas y poco detalladas. De esta manera, se establecen las siguientes estrategias: control de armas, desestímulo al consumo de alcohol, control policivo, y participación de la comunidad en asuntos de seguridad.

2.1.1.3. Hacia un Estado Comunitario (2002-2006)

La política social se aborda en este PND desde la perspectiva de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), considerando

¹⁷² Ibíd., p. 384.

que Colombia fue uno de los 191 países que se comprometió a ello. De esta manera, el discurso se enfoca en la superación del hambre y la pobreza, la cobertura en educación primaria, la equidad de género, la salud y la sostenibilidad ambiental.

Uno de los objetivos planteados en este PND es lograr una “sociedad equitativa e incluyente”, teniendo como estrategias: la eficiencia del gasto social, la focalización del gasto y la constitución y el fortalecimiento del Sistema de Protección Social (SPS),¹⁷³ se formula para ello el “Plan de reactivación social”, que incluye siete herramientas para la equidad:

1. *Educación*: se implementa el programa “Revolución educativa”, que se centra en cobertura.
2. *Protección y seguridad social*: busca la cobertura de aseguramiento al Sisben a través de programas como: hogares de bienestar, desayunos infantiles, restaurantes escolares y subsidios (Familias en Acción, adulto mayor), manteniendo una postura claramente asistencial.
3. *Economía solidaria*: impulsa programas para el fortalecimiento de organizaciones comunitarias.
4. *Manejo social del campo*: busca el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, a través de programas como: Familias guardabosques y la Red de seguridad alimentaria y nutricional.
5. *Manejo social de los servicios públicos*: se centra en cobertura.
6. *País de propietarios*: incentiva el acceso a la propiedad privada, por medio del desarrollo de pequeñas empresas y el acceso a viviendas de interés social.
7. *Calidad de la vida urbana*: se busca el mejoramiento de las condiciones de vida en las ciudades, a través del fomento de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

¹⁷³ El sistema de protección social es definido por la Ley 789 de 2002 como: “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente los más desprotegidos”.

Todos estos planes, programas y proyectos que le dan cuerpo a la política social se enmarcan en el discurso de la seguridad como requisito fundamental para el “desarrollo incluyente” y para el bienestar social. Este aspecto será fundamental para el desarrollo de la política criminal y penitenciaria y carcelaria, en donde se evidenciará un aumento en la lista y catalogación de delitos y penas.¹⁷⁴

Este PND también le da una relevancia especial al tema de empleo que se consolida como parte fundamental del SPS, afirmando que los ingresos deben permitir el desarrollo de una vida digna y que, por tanto, debe haber igualdad de oportunidades.

El SPS a su vez agrupa los siguientes sistemas y componentes:

- Sistema de seguridad social integral, que se refiere al aseguramiento de la población respecto a diferentes riesgos.
- Sistema de promoción social, que se refiere a programas y subsidios.
- Sistema de formación de capital humano, que se refiere a la generación de capacidades para la inserción en el mercado laboral.
- Manejo social del riesgo, que se refiere al apoyo en caso de emergencias o conjeturas.
- Acceso a activos, que se refiere al apoyo a familias a través de la Banca de Oportunidades.

Por otro lado, la política social, considerando la difícil situación de Colombia en materia de desplazamiento forzado, debe contemplar de manera amplia y profunda esta violación sistemática de los derechos. Para esto, plantea la continuación del trabajo que ya se venía desarrollando a través del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (SNAIPD), creado mediante Ley 387 de 1997, que debe actuar dentro de criterios de atención diferencial, asignación presupuestal exclusiva y sistemas de información de atención.

¹⁷⁴ Ver al respecto el cuadro 4, con las leyes sancionadas desde 2002 en materia penal, penitenciaria y carcelaria.

Ya que la política general de gobierno se centró en la seguridad, se dedica un capítulo especial al “combate de las drogas ilícitas y al crimen organizado”, en donde confluyen los aspectos de prevención y represión, priorizando el segundo.

En materia de justicia se plantean los mismos problemas reconocidos por los gobiernos anteriores, sin que ninguna de las situaciones se haya superado o haya presentado avances significativos, de esta manera el Plan afirma que:

la falta de control y de coordinación del ejecutivo, la rama judicial, el nivel central y los entes territoriales ha generado incoherencia y desorganización en el sistema judicial, llevando a que los propósitos de la justicia pronta, cumplida y eficaz no se haya dado en realidad. El problema puede definirse de manera general como la persistente incertidumbre de la ciudadanía respecto al acceso, oportunidad, adecuada dimensión, eficacia y eficiencia de la justicia.¹⁷⁵

De esta manera, el sistema de justicia no viene cumpliendo con su cometido de prevenir y castigar la comisión de conductas delictivas.

El PND menciona un problema de normatividad en Colombia, en donde muchas normas regulan una misma materia, sin que sea clara su vigencia o prevalencia en el momento de la aplicación.

Por otro lado, en el documento se plantea que los centros penitenciarios representan un riesgo para la seguridad pública y para la integridad de los reclusos, de los funcionarios y de las visitas, ya que el Estado no ejerce su autoridad de manera adecuada y el sistema judicial criminal es muy débil. Para afrontar esta situación el Plan propone organizar, fortalecer y articular los operadores y los sistemas de información y estadística.

Durante este periodo se mantuvieron situaciones como la congestión y la mora judicial, la no diferenciación entre sindicados y condenados, la atención de derechos fundamentales y el acceso a la justicia. Las estrategias

¹⁷⁵ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un Estado comunitario. 2002-2006*. DNP, p. 60.

propuestas para la superación de estas situaciones son las mismas propuestas en PND anteriores, sin que se innove al respecto. Tales propuestas son: implementación de mecanismos de sanción alternativos (jurisdicciones de paz e indígenas), perfeccionar el ejercicio de la profesión judicial y colaboración entre poderes públicos.

En materia de políticas criminal, y penitenciaria y carcelaria, el Plan afirma que se ha presentado una disminución en el hacinamiento carcelario gracias a la construcción de nuevos establecimientos que, sin embargo, se mantiene en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali. “De otra parte, los programas de atención e intervención integrales y de preparación para la libertad ofrecidos por el Inpec se caracterizan por sus insuficiencias en cobertura, calidad y sostenibilidad”.¹⁷⁶

El PND 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. Por otro lado, se proponen 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 representa un “gran potencial resocializador” que debe aprovecharse a través de la atención, la intervención y la preparación para la vida en sociedad.

Todos estos planteamientos evidencian 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 del mismo gobierno, como la formulación e implementación de la Ley de Justicia y Paz.

2.1.1.4. Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)

Este PND da continuidad al Plan “Hacia un Estado Comunitario”, por lo que su principio fundamental es la seguridad democrática, complementado con el respeto a las libertades públicas y la construcción de cohesión social. Todo el PND gira en torno al precepto de que sin seguridad interna no será posible la democracia, y que por tanto es necesario librar a la nación de la “amenaza terrorista”.

¹⁷⁶ Ibid., p. 64.

Los objetivos del nuevo Plan, coherentes a los planteamientos del PND anterior fueron: afianzar los logros en Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), consolidar un crecimiento económico elevado y sostenido con equidad social, y reducir la pobreza y promover la equidad.

Este gobierno considera que: “el principio de la política social de Colombia es lograr que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral –promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento– y a mecanismos de promoción social efectivos”,¹⁷⁷ tal como se afirma en la página oficial del DNP.

Por esto, la política social continuó por la misma vía que el PND anterior:

- Programas de subsidios condicionados que pretendían romper los círculos de pobreza, pero que pese a los esfuerzos no superaron su esencia asistencialista.
- Universalización en el acceso a servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.
- Focalización en las intervenciones.
- Mejoramiento de la calidad de los servicios.
- Generación de empleo y mejoramiento de su calidad.

La pobreza y la desigualdad fueron afrontadas desde la formación de capital humano, la generación de empleo y el mejoramiento de su calidad, cobertura en educación, aseguramiento a salud, seguridad alimentaria, y acceso a activos físicos y financieros.¹⁷⁸

Para la superación de la pobreza extrema se crea la Red de protección social para la superación de la pobreza extrema (Juntos), que busca promover la vinculación de los hogares pobres a la oferta de servicios sociales, acompañar a las familias beneficiarias de programas estatales, y generar un

¹⁷⁷ <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaci%C3%B3n/culturasaludempleoypobreza.aspx>.

¹⁷⁸ Piedrahíta, Esteban. *Avances y retos de la política social en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2010, p. 5.

marco de corresponsabilidad con las familias para superar la condición de pobreza. Esta Red está enfocada a las familias clasificadas como nivel I del Sisben y familias en situación de desplazamiento, que con el acompañamiento de gestores sociales deben cumplir 44 logros para la superación de la pobreza, estos logros abarcan nueve dimensiones: identificación, ingresos y trabajo, educación y capacitación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro, y acceso a la justicia.

Dentro de esta lógica se consolida el Sistema de Promoción Social que no es otra cosa que la intervención a familias vulnerables a través de subsidios en efectivo o en especie (Familias en Acción, Juntos). La Banca de Oportunidades continúa brindando acceso a servicios financieros, para promover la igualdad social y el desarrollo económico del país.

El desplazamiento forzado ocupa un capítulo especial en el desarrollo de la política social por consolidarse como uno de los fenómenos sociales más graves que enfrenta el país. Así, continúa el SNAIPD como ente encargado para todos los asuntos referentes a desplazamiento.

En lo concerniente al sector Justicia, afirma este PND que:

En el período 2002-2006 se lograron avances importantes en el fortalecimiento del sector justicia. Sin embargo, persisten retos en los que es necesario avanzar para ofrecer un servicio eficiente, eficaz y acorde con las necesidades de la ciudadanía, tarea que se considera clave para el logro de una adecuada presencia del Estado. En la perspectiva del cuatrienio 2007-2010, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) impone, al igual que la Ley de Justicia y Paz, un conjunto de tareas en las que es preciso enfocar esfuerzos para consolidar los avances del sector justicia, así como para garantizar la investigación y el juzgamiento de los responsables de hechos delictivos.¹⁷⁹

Este documento registra como avances del gobierno inmediatamente anterior en materia de justicia: la asistencia legal y protección a víctimas y

¹⁷⁹ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: desarrollo para todos*. 2002-2006. DNP p. 387.

testigos de actividades ilícitas, la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio, el fortalecimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, la expedición de la Ley de Infancia y Adolescencia, avances en la descongestión, la fusión entre los ministerios del Interior y de Justicia, y el impulso de Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos (MASC); hasta el punto de afirmar que desde la expedición de la Constitución en 1991, “el sector justicia no había enfrentado un proceso de cambio tan profundo.”¹⁸⁰

También en materia de justicia el gobierno continuó manejando el mismo discurso: garantizar derechos, libertades y obligaciones; eliminar las barreras de acceso a la justicia; reducir niveles de impunidad; modernizar los procedimientos del sistema jurídico, y fortalecer la reintegración social de los privados de la libertad.

Dentro de los planes estipulados están: consolidación del Sistema Penal Acusatorio, redefinición de la política criminal, fortalecimiento de la policía judicial, implementación de la Ley de Justicia y Paz,¹⁸¹ investigación de delitos de connotación internacional, fortalecimiento del programa de protección a víctimas y a testigos, implementación de la carrera judicial de la Fiscalía General de la Nación.

Afirma el Plan que para la redefinición de la política criminal es necesario un grupo de expertos que acompañe al Consejo Superior de Política Criminal¹⁸² en cuestiones técnicas, y que la Comisión de Seguimiento de la Reforma Penal esté actualizando permanentemente los datos y avances a través de un sistema de información.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, p. 388.

¹⁸¹ Ley 975 de 2005. Política criminal basada en la justicia transicional, para la reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley.

¹⁸² Creado en el decreto 2062 de 1995, funciona como organismo asesor del Estado en la formulación de política criminal y penitenciaria y está integrado por el Ministerio del Interior y de Justicia, el presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el fiscal general de la Nación, el procurador general de la Nación, el defensor del pueblo, el director general de la Policía, el director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), el director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), dos senadores y cuatro representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda es decir, un senador y dos representantes de cada Comisión respectivamente, elegidos por esas células legislativas.

La restructuración del sector justicia debe comprender:

- Fortalecimiento del viceministerio de justicia para la reformulación de las políticas criminal, penitenciaria y carcelaria, y anti-drogas.
- Adaptación de la estructura del Inpec a la realidad jurídica y social del país.
- Fortalecimiento técnico de las entidades competentes.
- Restructuración de la Fiscalía General de la Nación para que se ajuste a la implementación de la Ley de Justicia y paz, Ley de Infancia y Adolescencia y fortalecimiento de la Unidad Nacional de Derechos Humanos.
- Fortalecer el control y la gestión de recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y lucha contra el Crimen Organizado (Frisco).
- Diseñar mecanismos para el manejo de bienes incautados en procesos penales.
- Reformular el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (Sinej).

SISBEN

El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben), cuyos lineamientos se establecen en el documento Conpes DNP-022-UDS de 1994, es una de las formas que presenta la política social en Colombia, que ha sido transversal a los cuatro gobiernos que venimos analizando, y que se consolida como una herramienta conformada por reglas, normas y procedimientos para la obtención de información socioeconómica confiable y actualizada de la población, en todos los departamentos, distritos y municipios del país.

Esta información, obtenida mediante una encuesta, permite focalizar el gasto público, garantizando que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobres y vulnerables y se dirija especialmente a programas en las áreas de salud, educación y bienestar social, entre otros.

En este propósito, la focalización del Gasto Público Social (GPS), procurando que se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable, ha sido un elemento importante. Se ha mejorado y consolidado el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de programas sociales (Sisben), como instrumento de focalización individual que identifica los hogares, las familias o los individuos más pobres y vulnerables, como potenciales beneficiarios de los programas sociales.¹⁸³

Como puede observarse, la estrategia Sisben se construye de manera coherente con la lógica asistencial focalización-subsidio, que divide a la población de un país en dos grupos, los no pobres y los pobres que deben ser atendidos por el Estado dada su incapacidad para procurarse “modos de vida aceptables”, generando un eterno círculo de dependencia.

Las personas privadas de la libertad, sin embargo, no están inscritas al Sisben, sino que acceden al derecho a la salud directamente a través del Inpec, por ser esta una de sus competencias.

2.2. Planes de justicia¹⁸⁴

En Colombia se han formulado en total cuatro planes de desarrollo para el sector justicia, cuyos principales aspectos se abordarán a continuación.

2.2.1. Justicia para la gente. Plan de desarrollo de la justicia 1994-1998 (Conpes 2744 de 1994)

Durante el gobierno de Ernesto Samper se formula un Conpes dedicado exclusivamente al tema de la justicia, que se denominó “Justicia para la gente”.

¹⁸³ Piedrahíta, Esteban. *Avances y retos de la política social en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, ob. cit., p. 5.

¹⁸⁴ Ver síntesis cuadro 5. Planes de justicia.

Allí se establece una relación directa entre *desarrollo* y *justicia*, afirmando que:

el proceso de transformación para el desarrollo en que se ha empezado la actual Administración, no podrá ocurrir si no se fundamenta en una garantía efectiva de los derechos individuales y en la vigencia de un Estado de derecho, para lo cual se requiere, particularmente, un Sistema Judicial previsible, confiable y eficiente. La administración de justicia es un mecanismo que hace parte del proceso en que se encuentra empezado el país para alcanzar mejores condiciones económicas y sociales.¹⁸⁵

Esta relación que se plantea es, a nuestro modo de ver, muy relevante, ya que una sociedad que no garantice justicia y equidad no podrá dirigirse efectivamente hacia el desarrollo, no generará oportunidades y no logrará mayores avances en materia de calidad de vida.

En esta misma vía, tal como lo reconoce el Conpes, las fallas del sistema originan la falta de credibilidad en el mismo, lo que ocasiona un incremento en los hechos punibles, las conductas violentas y la impunidad.

Los problemas que se diagnostican y que se mantienen a lo largo de todos los gobiernos analizados en este proyecto tienen que ver con: congestión, organización administrativa del sistema y acceso a justicia.

En materia de soluciones, el documento guarda la misma línea de todos los planes del sector justicia que analizaremos más adelante, es decir, se mantiene en el discurso de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia dentro del sistema, a través de la racionalización de recursos, la búsqueda de apoyos técnicos y humanos, y el mejoramiento en el acceso a servicios judiciales, añadiendo dos aspectos adicionales:

- Fortalecimiento de la prevención del delito y de la atención a las víctimas: no hay información sobre los tipos de delitos, ni sobre los

¹⁸⁵ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Justicia para la gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1994-1998*. Documento Conpes 2744-Consejo Superior de la Judicatura-DNP: UJS-DIJUS. Ministerio de Justicia, 1994, p. 1.

determinantes de la criminalidad, motivo por el cual no se pueden formular políticas de prevención. Por otro lado, la atención que se le da a las víctimas es mínima.

- Mejoramiento de la detención, cumplimiento de penas y rehabilitación: las condiciones y la capacidad de la infraestructura física de las cárceles no es adecuada, la definición de la situación jurídica de los sindicados es demasiado lenta, y los programas de rehabilitación y tratamiento no son apropiados.

Otro componente interesante del Conpes es uno de sus objetivos: “Vincular a la sociedad civil en los esfuerzos para alcanzar mejores niveles de justicia, mediante un compromiso ciudadano”,¹⁸⁶ ya que reconoce la importancia de que la sociedad en su conjunto esté familiarizada con el tema de la justicia, y plantea el tema como una relación de doble vía en donde se presentan derechos pero también deberes.

2.2.2. Plan Sectorial de Desarrollo para la justicia 1999-2002

El objetivo de este plan de justicia era fortalecer el derecho de acceso de todas las personas al aparato estatal de justicia y al sistema judicial, mediante la eliminación del atraso, la congestión judicial y la impunidad.

En el diagnóstico de justicia y desarrollo que se realiza en el Plan se enfatiza en las novedades y bondades de la Constitución de 1991, afirmando que la misma “modificó las viejas formas de administrar justicia y planteó, frente la nueva concepción de sociedad y Estado, la posibilidad de adaptar los aparatos estatales de justicia y ampliar los caminos legales para ofrecer a la sociedad medios en donde los nuevos conflictos internos y los propios de la globalización tengan una solución adecuada y pronta, capaz de superar los desequilibrios existentes”.¹⁸⁷ En este sentido, se reitera la necesidad

¹⁸⁶ Ibíd., p. 11.

¹⁸⁷ Consejo Superior de la Judicatura. *Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 1999-2002*.

de implementar nuevas formas de intercambio y solución de conflictos, que deben superar y complementar las decisiones que se producen en los despachos judiciales.

Un aspecto interesante de este segundo plan de justicia es que da especial relevancia a una nueva relación entre la sociedad y el Estado, en donde la primera opte por la convivencia pacífica, fortaleciendo los mecanismos alternativos de resolución de controversias e integrándolos al sistema de justicia. Algunos de estos mecanismos están representados por: acciones populares, de clase, de grupos, de cumplimiento y de tutela.

Afirma el plan que el fenómeno criminal en Colombia adquirió una “expresión bélica”, representada por organizaciones ilegales que imparten formas paralelas de administración de justicia, que van en contravía con la convivencia y la paz. El discurso de la paz es por supuesto una constante en este plan de justicia, por encontrarse incorporado al PND de Andrés Pastrana.

Resulta bastante interesante para la investigación que nos atañe, el hecho de considerar de manera concreta a los conflictos familiares y laborales como posibles focos de violencia. En este sentido, se afirma que los cambios políticos, sociales, culturales y económicos del país han generado un cambio en el concepto de familia, que implica la modificación de los roles tradicionales de hombres y mujeres, padres, madres, hijos e hijas y, por ende, una modificación en las estructuras de poder, que puede materializarse en diferentes formas de violencia.

De la misma forma, se afirma que la globalización ha conducido a la “deslaboralización”, lo que a su vez ha dado lugar a formas de trabajo precario e independiente, con inevitables escenarios de conflictividad.

Este plan propende por ofrecer una “nueva concepción al manejo del conflicto”, modernizando las estructuras de justicia, a través de competitividad y trabajo, con criterios de eficiencia y transparencia, superando de esta manera el atraso, la congestión y la impunidad.

Se mencionan otros problemas adicionales del sistema, que seguirán presentándose en los gobiernos posteriores: dificultades en el acceso a jus-

ticia, “cultura de judicialización de los conflictos”, alta denunciabilidad y lenta respuesta de los aparatos de justicia. Como soluciones se proponen: el conocimiento de los factores asociados al conflicto, la adecuación del sistema judicial a los mismos, el fortalecimiento de formas alternativas de solución, la incorporación de tecnología, la integración de la administración de justicia con la sociedad, la formación y capacitación de funcionarios, y la modernización y dotación de estructuras físicas.

2.2.3. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2003-2006

La problemática del sector justicia para este periodo es la misma que se presentaba en periodos inmediatamente anteriores y que se sigue manteniendo aún en la actualidad, es decir, se evidenciaba una sobredemanda en los servicios que superaba enormemente la oferta, lo que ocasionaba congestión judicial, demora en la respuesta a los requerimientos ciudadanos y limitación en el acceso.

Dicha congestión y represamiento venían presentando un aumento desde 1996, y para su solución este plan planteaba la búsqueda de celeridad en los procesos a través de una “ingeniería procesal”, la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos y el ajuste del presupuesto asignado al servicio de administración de justicia.

Otra de las graves problemáticas que plantea este plan en materia de justicia es la

evolución del fenómeno criminal que ha adquirido expresiones bélicas y terroristas en los últimos años. La evolución del crimen organizado y su relación con el narcotráfico, está representando fuertes restricciones para el normal desarrollo de justicia estatal, además se está traduciendo en formas ilegales y paralelas de administración de justicia en importantes sectores del territorio.¹⁸⁸

¹⁸⁸ República de Colombia. Rama Judicial del Poder Público. Consejo Superior de la Judicatura. *Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 2003-2006*. Bogotá, p. 20.

El objetivo de este plan es:

Posicionar a la Rama Judicial como un sistema independiente, moderno, con cultura de servicio y confiable para los ciudadanos, mediante el aumento de su capacidad para asumir plenamente la responsabilidad de emitir actos de justicia, que conduzcan a la resolución justa de las controversias y a facilitar la convivencia pacífica entre los colombianos.¹⁸⁹

Se propusieron cinco políticas que pretendían dar respuesta a los objetivos específicos:

- Acceso: continuar con la conformación del mapa judicial, reordenamiento y estructura administrativa, para dar solución a los temas de cobertura y eficiencia en la prestación del servicio. Igualmente, se propone la promoción y el desarrollo de mecanismos alternativos de solución de conflictos y la desjudicialización de “conflictos menores”.
- Eficiencia y eficacia de la gestión judicial: fortalecer los modelos de gestión para facilitar y optimizar el trabajo, y disminuir la congestión, a través de la implementación de sistemas de información.
- Calidad: formación y capacitación de la rama judicial para mejorar el desempeño en las funciones de los empleados.
- Transparencia: implementar procesos de democratización y control social sobre la administración de justicia, y procesos de autoevaluación.
- Autonomía: impulsar mecanismos que aseguren la autonomía financiera y presupuestal de la rama judicial, y la disposición de los recursos propios.

¹⁸⁹ Ibíd., p. 22.

2.2.4. Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2007-2010

Este cuarto Plan de Desarrollo de la Justicia tiene como objetivo principal, en concordancia con el plan inmediatamente anterior, promover el acceso, eficacia, eficiencia, calidad, transparencia, autonomía, mejorar las comunicaciones y fortalecer la rama judicial, mencionando también la necesidad de mejorar los niveles de confianza de los colombianos en el sistema judicial, ya que aunque este último “ha mejorado sus indicadores, la percepción negativa entre la sociedad y los riesgos de las justicias paralelas, toman lugar”.¹⁹⁰

Pese a que sus acciones se centran en logro de dichos objetivos, este plan adjudica a los tres planes sectoriales anteriores avances en esos mismos campos: capital humano, recursos financieros y técnicos, celeridad en las decisiones, aumento en la calidad, eficiencia, transparencia, racionalidad financiera, autonomía e independencia.

Dentro de la estrategia de implementar los nuevos sistemas judiciales establecidos por la ley se propone como un programa el desarrollo y la aplicación de la ley para infancia y adolescencia a través de la formulación e implementación de un plan integral para el funcionamiento del Sistema de responsabilidad penal de adolescentes. Todo esto a través de la participación en la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Social.

Para realizar un diagnóstico del sector justicia, se analiza el crecimiento de la economía como un factor positivo, que no solo debe entenderse desde el punto de vista de su impacto social, en términos de la disminución del crimen, sino que debe comprenderse a la administración de justicia como un factor de crecimiento económico.

Por otro lado, se analizan las condiciones sociales del país y los niveles de conflictividad, para entender la demanda de justicia, y los casos de criminalidad y violencia, determinando que si bien algunos delitos como el homicidio y el secuestro se han reducido, otros como los delitos contra los derechos de autor y contra la integridad moral, han aumentado.

¹⁹⁰ República de Colombia. Rama Judicial del Poder Público. Consejo Superior de la Judicatura. *Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 2007-2010*. Bogotá, p. 296.

Se presenta por tanto un contraste entre el campo económico que ofrece resultados positivos y el campo social que sigue siendo en extremo conflictivo, lo que puede responder al alto índice de demanda de la justicia en el país. Como factores determinantes de violencia y criminalidad se mencionan: la violencia como patrón cultural, la pobreza como causa del crimen, la ausencia del Estado y la mezcla de aspectos políticos, económicos, sociológicos e históricos.

Aunque se reconocen avances del sector justicia en varios campos, se mencionan también como aspectos problemáticos la disminución del presupuesto de la rama judicial, la dificultad de acceso, la mora en los procesos judiciales y el atraso.

2.3. Política criminal

Desde un aspecto político [la política criminal se] podría definir como aquel conjunto de medidas y criterios de carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, establecidos por los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal, con el fin de mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad en una determinada sociedad.¹⁹¹

Como disciplina, podría definirse como: “aquel sector del conocimiento que tiene como objeto el estudio del conjunto de medidas, criterios y argumentos que emplean los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal”.¹⁹² “Feuerbach, la definía como el conjunto de métodos represivos con los que el Estado reacciona contra el crimen”.¹⁹³

La política criminal, de acuerdo con la definición que trae en su página web la Fiscalía General de la Nación, es el

¹⁹¹ Borja Jiménez, Emiliano. *Curso de política criminal*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 22.

¹⁹² *Ibíd.*, p. 23-24.

¹⁹³ *Ibíd.*, p. 24.

conjunto de medidas de las que se vale el Estado para enfrentar la criminalidad (delito-delincuente) y la criminalización (pena y función resocializadora), especialmente en su prevención, represión y control; teniendo en cuenta que la política criminal puede ser vista como acto de control social y solución de conflictos, dirigida hacia las acciones humanas consideradas violentas o nocivas las cuales entorpecen el desarrollo armónico de una sociedad en un país determinado.¹⁹⁴

Política que a su vez debe estar trazada por una criminología¹⁹⁵ consecuente con la realidad del país, para prevenir y solucionar la criminalidad de esta gestión, articulada claro está con la política social.

Así las cosas, sin esa coherencia, el Código Penal no puede apuntar a las conductas que más daño le están haciendo a la sociedad y, en consecuencia, su represión se torna difusa, desordenada y extrema en búsqueda de la disminución y erradicación del delito; situación que tampoco conjuga con el derecho penal de *ultima ratio*, mínimo y garantista, sino que más bien se reduce a un derecho penal de mera defensa social.

Gran parte de las estrategias que se vienen implementando por los poderes públicos resultan coyunturales en la mayoría de los casos, puesto que se reducen a sancionar sin ningún parámetro científico los efectos de la delincuencia, cuando la experiencia ha demostrado que el solo incremento de penas ha sido un fracaso para disminuir la criminalidad, más aún frente a los altos índices de impunidad que se registran en el país.

Clara muestra de lo anterior es la siguiente evaluación:

El sistema penal colombiano, junto con el de México son los más deficientes en América Latina. En el índice del Estado de Derecho 2010, que realiza la ONG estadounidense The Word Justice Proyect (WJP), que analiza los aciertos y deficiencias de 35 países, incluyendo 7 de América Latina, Colombia se ubica en el puesto 31. Producto de encuestas en

¹⁹⁴ Fiscalía General de la Nación. *Nociones básicas sobre política criminal*. – www.fiscalia.gov.co [Fecha de consulta: 25.01.11].

¹⁹⁵ Entendida como la ideología del derecho penal.

el 2009, se señala que ello debido a deficiencias en el sistema de investigación criminal. En el caso de hurto agravado por ejemplo solo el 4% recibió castigo, frente al 12% de los demás países.

Colombia, según el WJP, también se situó a la zaga de las garantías de orden y seguridad y el respeto a los derechos fundamentales, y tuvo bajas puntuaciones entre sus pares regionales en la protección de abusos de agentes estatales y por el caso de las “chuzadas” promovido desde la Casa de Nariño contra periodistas, líderes políticos [...] los sistemas penales de la mayoría de los países de América Latina figuraron entre los peores del mundo. Están afectados por la corrupción.¹⁹⁶

De no corregirse la práctica de combatir el delito con la sola normatividad sancionatoria, en lugar de atacar las causas o factores que la producen: familiares, ambientales, educativas, desempleo, falta de oportunidades, entre otras causas que lo previenen (prevención primaria), estaremos imposibilitando la solución del problema punitivo, la consecución de una sociedad más igualitaria y verdaderamente democrática que asegure los derechos de la comunidad, la víctima y del propio infractor.

Categoricamente, el primer objetivo de una política criminal coherente debe ser la prevención del delito; la represión debería ser lo excepcional o, por lo menos, constituir un tema secundario; represión que en todo caso debe tener como norte la resocialización o mejor, la reinserción social del individuo.

Si no se previene el delito para nada sirve hacer eficiente el sistema penal, teniendo en cuenta que sus destinatarios son los hijos de la pobreza, del hambre, de la exclusión social, de la falta de oportunidades, del desempleo, incluso del deterioro ambiental, y en ocasiones de la represión política.

Como se ha dicho y ahora se reitera, suena paradójico que la institucionalidad se muestre generosa para castigar y muy austera para evitar el delito.

Pues bien, esta política criminal como conjunto de estrategias que propenden por prevenir y solucionar la criminalidad, debe encaminarse a

¹⁹⁶ *Periódico ADN*, 15 de octubre de 2010, Bogotá.

determinar las causas de la violencia y de la delincuencia; de lo contrario, su papel se ve reducido a generar represión.

Determinar qué bienes jurídicos merecen el amparo punitivo y qué sanción se debe imponer a quienes los infrinjan demanda un diagnóstico previo de la realidad nacional en el que se ponderen las causas que determinan el delito, razón por la cual no se puede hacer política criminal sin política social. El encarcelamiento generalizado indefectiblemente crea un inflacionismo penal que patrocina impunidad, congestión, demora en la impartición de justicia e incluso imposibilidad de acceso a la misma.

Si los poderes del Estado no dimensionan el estatuto represor frente a una selección de conductas punitivas que aludan a una visión clara del fenómeno criminal con relación al impacto y daño social que ellas producen, su sola estrategia represiva va a resultar tan caótica como la normatividad que pretende aplicar, hecho que se confirma con las múltiples reformas que en los últimos años se han implementado con angustia y desesperación como la del Sistema Penal Acusatorio que con tan solo cinco años de su entrada en vigencia está ya infartado.

La política criminal se muestra entonces errada, contradictoria, apurada y empeñada únicamente en el endurecimiento de las penas como modo exclusivo de frenar la criminalidad, buscando con ello tener un campo de negociabilidad, de premios y descuentos que le puedan reportar puntos de eficiencia en cuanto al desempeño de la administración de justicia se refiere. Más práctico, claro y seguro resultaría prever penas cortas con las que se pueda cumplir con la finalidad resocializadora, amén de transmitir un mensaje de credibilidad a la víctima y demás miembros del conglomerado social, para a su vez cumplir con el mensaje preventivo de la misma.

Se trata sencillamente de aplicar efectivamente la pena que impone el tipo penal, sin considerar ningún tipo de beneficios o reducciones de antemano, como sucede en la actualidad. El descuento o el beneficio, por el contrario, debe ser el resultado del comportamiento del interno en el establecimiento carcelario.

Manifestaciones recientes de esa política criminal, como lo ha sido la política de seguridad democrática¹⁹⁷ y ahora la política de seguridad ciudadana,¹⁹⁸ revelan de manera notoriamente manifiesta que se sigue legislando sectorizadamente, cuando la primera se dirige a grupos armados frente a los cuales no funcionó la estrategia de la represión; la segunda es ampliada a la delincuencia común, sin que se revelen hasta la fecha claros mecanismos que aseguren alcanzar resultados a corto y largo plazo.

Así las cosas, la política criminal tampoco parece estar a tono con el marco del Estado social de derecho que propugna por una efectiva igualdad y equidad entre los ciudadanos, de modo que buena parte de la legislación que se produce en materia penal resulta desarraigada no solo en lo social, sino en lo jurídico.

2.3.1. Control social

Desde que nacen, los individuos deben adaptarse al grupo social al que pertenecen, acogiendo sus normas y tradiciones sin que deban cuestionarse por ellas. Una negación de las mismas implica el rechazo de la población en su conjunto, o por lo menos de la mayoría. Este rechazo en general viene acompañado de una sanción o castigo que se impone de común acuerdo, aunque cabe que anotar que lo permitido y lo prohibido varían de acuerdo con las sociedades y con los tiempos.

De cualquier forma, como lo afirma Durkheim, los tipos de conducta y pensamiento son exteriores al individuo y se imponen a este por su poder imperativo y coercitivo, de manera que, “la conciencia pública reprime todo acto que las ofende, mediante la vigilancia que ejerce sobre la conducta de los ciudadanos y las penas o castigos especiales de las que dispone. En otros casos la coacción es menos violenta pero no deja de existir”.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez 2002 al 2010, Colombia.

¹⁹⁸ Periodo presidencial de Juan Manuel Santos 2010, Colombia.

¹⁹⁹ Durkheim, Emile. *Las reglas del método sociológico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 40.

A través de la historia se han implementado diferentes métodos para castigar o sancionar las acciones no aceptadas por la mayoría de los miembros de una colectividad; en sociología, estas acciones se denominan conductas desviadas, aquellas que transgreden normas o que generan desaprobación; estas también han sido llamadas conductas anormales, mórbidas o patológicas. Sin embargo, aunque todas las conductas desviadas se salen de los estándares establecidos por la sociedad, no todas ellas son merecedoras de castigo o sanción, el ejemplo más concreto de ello son las conductas que moralmente pueden perturbar a los demás, pero que no derivan en daños o perjuicios a un tercero y que por tanto no son punibles.

Para Durkheim, los hechos sociales son tales en la medida en que tienen un componente de coacción y otro de difusión al interior de un grupo, que permite su reconocimiento y cumplimiento de manera obligatoria. Es así como un hecho no es reprobado porque es un crimen, sino que es un crimen porque es reprobado.

En este sentido, la función de la educación es construir individuos que se adecuen a lo que la sociedad espera de ellos; con el tiempo, la naturaleza coactiva de las normas deberá dejar de sentirse, para que los hábitos y las tendencias esperadas se interioricen exitosamente; en términos de política criminal esto representaría una victoria en materia de prevención.

Sin embargo, no siempre las normas se interiorizan o son reconocidas por los individuos, es decir, no se legitiman y por tanto no son acogidas ni respetadas, cuando esto sucede no hay adaptación de los individuos a un sistema social, que se muestra en general excluyente y ajeno. Este fenómeno ha sido denominado por Durkheim anomia, y puede desembocar en ocasiones en hechos o conductas rechazables o punibles, que se abordan desde el segundo componente de la política criminal: la represión.

Para Durkheim, sin embargo, el crimen no solo es inevitable sino necesario en cualquier sociedad, “no se observa sólo en la mayoría de las sociedades de tal o cual especie, sino en todas las sociedades de todos los tipos. No hay ninguna donde no exista criminalidad”,²⁰⁰ por ello, el crimen

²⁰⁰ Ibíd., p. 112.

debe entenderse como algo natural y funcional, que se volverá patológico únicamente cuando sus índices son exagerados.

Respecto al surgimiento del crimen y el delito dentro de las sociedades se han elaborado varios supuestos que encuentran sus fundamentos dentro de la teoría del delito o la criminología. Las causas del delito se han estudiado desde la antigüedad y se han adjudicado a factores muy variados que van desde las deficiencias físicas o mentales, hasta el entorno social.

Algunos de estos supuestos son:

- La no consolidación del capital social o la imposibilidad para consolidar redes sociales de apoyo y de participación, que degeneran en mayores tendencias al delito y a la violencia.
- La elección racional de los individuos para cometer delitos, ya que no ven claras posibilidades de sanción.
- Las teorías de frustración o privaciones relativas que afirman que los individuos, al no ver cumplidas sus expectativas, pueden incurrir en acciones delictivas o violentas.
- Trastornos psíquicos y de la personalidad de origen patológico o inducido.

Al preguntar por las causas del delito en nuestra muestra, se obtuvieron las siguientes respuestas:²⁰¹

Tabla 10. Principales motivos del delito

Factores	Porcentaje
Económicos	63
Sociales	6
Educativos	1
Opción personal	9
Religiosos	0
Políticos	3

Continúa

²⁰¹ Pregunta de selección múltiple.

Factores	Porcentaje
Familiares	8
No delinquiró	13
Otro*	7

*Abuso de confianza, consumo de alcohol o SPA, venganza, mala influencia, codicia, error.

Los resultados que muestran un contundente 63% ligado a factores económicos, validarían los supuestos 1 y 3 en donde los individuos se ven imposibilitados para generar capital social o redes de apoyo que les permitan, por un lado, dar solución a sus necesidades básicas y a sus problemas cotidianos, y por otro, garantizar sus derechos ciudadanos. Al verse excluidos y marginados de la sociedad los individuos buscarán formas paralelas de subsistencia y participación, que no necesariamente se ajustan a las normas. Los porcentajes de 6, 1 y 8% de reclusos que afirman haber delinquido por factores sociales, educativos o familiares, respectivamente, también dan fuerza a los supuestos 1 y 3.

El segundo mayor porcentaje es un 13% de reclusos que afirma no haber delinquido, lo que puede indicar posibles fallas en el sistema de justicia, la incomprensión del delito y por tanto de la pena por parte del recluso, o la simple negación del delito. Sólo un 9% afirma haber delinquido por opción personal, ya sea por tendencia, por gusto o por no ver clara la posibilidad de sanción, esto indica que si bien el segundo supuesto es posible y real, no es el más frecuente.

Dentro de la muestra se referenciaron también otros factores que influyen en las acciones delictivas, que podrían eventualmente catalogarse como opción personal, pero que en realidad responden a convicciones profundas de los individuos; tal es el caso de los delitos por razones religiosas o políticas. Dentro de la muestra estos son los porcentajes más bajos, siendo los factores religiosos nulos y los políticos sólo del 3%. El supuesto número 4, por su parte, no se reseña como causa principal de delincuencia y se ve representado con un porcentaje muy bajo, dentro de la categoría “otros”.

En relación con el control social la criminología busca indagar en la sociedad los diferentes focos de la delincuencia y la respuesta que a ellos se les debe dar.

Pues bien, se dice del control social que es la manifestación a través de la cual se exige un determinado comportamiento que puede ejercerse desde el plano legal, o de los valores, las religiones, o los medios masivos de comunicación. El control social puede, en consecuencia, ser formal o informal, represivo o voluntario.

De acuerdo con Roberto Bergalli, este control se materializaba en una sociedad primitiva como control social informal, en tanto que en la sociedad industrial se desarrolla como un control formal, que tiene por fin concretar la disciplina social, manifestándose a través de instancias oficiales como el gobierno, la policía, la justicia y la ejecución penal.

Según Francisco Muñoz Conde:

Dentro del control social la norma penal, el sistema jurídico penal, ocupa un lugar secundario, puramente confirmador y asegurador de otras instancias mucho más sutiles y eficaces. La norma penal no crea, en efecto, nuevos valores ni constituye un sistema autónomo de motivación del comportamiento humano en sociedad. Es inimaginable un derecho penal completamente desconectado de las demás instancias de control social, es más, un derecho penal que funcionará así sería absolutamente insoportable y la más clara expresión de una sociedad de esclavos.²⁰²

En este orden de ideas, si bien la norma penal como forma de control social no crea comportamientos sino que más bien los regula, sí dirige a la sociedad a un determinado norte que puede no ser el esperado en algunas ocasiones, pues cuando esta regulación es improvisada y dependiente de las circunstancias genera indudablemente un sistema que prefiere reprimir antes que prevenir.

[...] El llamado paradigma del control comenzó a convocar la mayor parte de dicho interés y el comportamiento criminal dejó de ser objeto central del conocimiento criminológico para ser reemplazado por las formas de definición de dicho comportamiento llevado a cabo

²⁰² Muñoz, Francisco. *Derecho Penal y control social*. Editorial Temis, Bogotá, 1999, p. 22.

tanto a través de la ley penal como por las instancias predispuestas para su aplicación. De esta manera, el sistema penal [...], todas sus actividades y funciones, como manifestaciones específicas de las formas más duras de control social, constituyen hoy día motivos de estudio criminólogo, en la medida que aquellas inciden de manera relevante en la definición de la conducta de los internos [...] el control social, siempre ha estado asociado a la reacción social ante una conducta desviada Primaria: dirigida a toda la sociedad Secundaria: personas o grupos de personas que por sus actos tienen la posibilidad de delinquir Terciaria: se centra en individuos o sectores después de ocurrido el hecho delictivo para evitar que persista en la conducta dañosa. Como lo manifiesta Raúl Plasencia Villanueva, presidente de la Comisión de Derechos Humanos de México, al tratar el tema de la eficiencia en prevención delictiva, como reto de la seguridad pública, la falta de resultados en materia penal obedece a que lejos de lograr la prevención, solo se propicia el endurecimiento de las sanciones y un aumento en la pena privativa de la libertad, sin lograr inhibir la comisión de delitos.²⁰³

Pues bien, el control social entendido como ese conjunto de prácticas, valores, actitudes o comportamientos dirigidos a mantener un orden preestablecido en la sociedad, se clasifica en control social de orden formal e informal; el primero es aquel control que se ejerce a través de medidas como la prevención, la represión, e indiscutiblemente la normatividad; el segundo se entiende como el control ejercido mediante la religión, los medios de comunicación, la moral, las jerarquías sociales, entre otros.

²⁰³ Aguilar, Dager. Control social y prevención delictiva. Una introducción al tema desde el análisis de los medios de comunicación social. En: <http://www.eumed.net/rev/cccss>

2.3.2. Penalización de conductas

Los delitos y las penas

En Colombia, conforme a lo establecido en el estatuto represor, cada conducta criminal tiene contemplada una pena en particular, por ejemplo, secuestro extorsivo,²⁰⁴ de 28 a 40 años y multa de 5.000 a 50.000 salarios mínimos vigentes; homicidio agravado, 25 a 40 años de prisión;²⁰⁵ acceso carnal abusivo con menor de 14 años, 12 a 20 años;²⁰⁶ concierto para delinquir, de 3 a 6 años;²⁰⁷ calumnia, de 1 a 4 años de prisión;²⁰⁸ hurto entre condueños multa, que a su vez puede ser sustituida por arresto cuando el condenado no la cancela o amortiza voluntariamente, o incluso cuando no cumple el sistema de plazos concebido para su pago.²⁰⁹

Como se observa y confirma, la pena de mayor frecuencia es la prisión y excepcionalmente se señalan la multa y el arresto.

No obstante, las mayores penas se registran frente a la dosificación de las mismas frente al concurso de hechos punibles (delitos)²¹⁰ en donde prima la pena más grave, elevándose hasta en otro tanto, siempre y cuando no exceda el máximo legal de 60 años.

En materia penal existe una tendencia alcista en el incremento de penas, lo cual se ve reflejado en las últimas reformas. No obstante ello, esa penalización se desautoriza por la propia ley en la medida en que se implementan normas tales como: el principio de oportunidad²¹¹ y Ley de Justicia y Paz, eventos en los que se observan contradicciones insalvables, advirtiendo entonces cómo normas tan antagónicas pierden su sentido.

²⁰⁴ Artículo 170 del Código Penal Colombiano. Modificado L. 733/2002.

²⁰⁵ Artículo 104 del Código Penal Colombiano.

²⁰⁶ Artículo 208, *ibíd.*, Modificado L. 1236/2008.

²⁰⁷ Artículo 340, *ibíd.*, Modificado L. 733/2002.

²⁰⁸ Artículo 221, *ibíd.*

²⁰⁹ Artículo 29, *ibíd.*, adicionado D.2636/2004.

²¹⁰ Artículo 26, *ibíd.*

²¹¹ Aquel que da pie al Estado en determinado momento para suspender o cesar la acción penal.

En Colombia, como lo refiere Ripollés, un hurto callejero puede resultar con una pena más alta que los crímenes atroces confesados en el marco de procesos de paz.²¹²

De otra parte, frente a esas incoherencias de la política criminal, resulta igualmente afectada la política carcelaria con relación a los ciudadanos que efectivamente y sin morigeración de ninguna especie se ven compelidos a largos periodos de la privación de la libertad en condiciones en las que ni siquiera se les garantizan sus derechos humanos fundamentales. En opinión de la Defensoría del Pueblo, la emergencia penitenciaria y carcelaria no ha resuelto el problema de las cárceles y, en cambio, se ha prestado para que el Inpec incurra en abusos de poder y en violación de los derechos de los internos (as), tales como el derecho a permanecer en la ciudad donde son procesados y cerca de sus familias.²¹³

De acuerdo con el estudio del Inpec²¹⁴ sobre caracterización y perfilación de la población condenada colombiana, para los hombres el delito de mayor frecuencia es el homicidio, representado en un 32,4%, seguido del hurto con un 19,4% y el tráfico de estupefacientes con 14,5%. Los delitos relacionados con la libertad e integridad sexual suman el 10,3%. Los delitos como estafa, falsedad, genocidio, fuga de presos, peculado representan menos de 0,7% cada uno; y delitos como incesto, violencia intrafamiliar, cohecho, lavado de activos, enriquecimiento ilícito representan menos del 0,1% cada uno. Según este estudio se establece que el promedio de condenas por interno es de 2.

Para las mujeres, el delito por el que más frecuentemente se encuentran condenadas es el tráfico de estupefacientes con un 44%, seguido del homicidio con un 19% y el hurto con 15%. Los delitos de falsedad, pecu-

²¹² Díez Ripollés, José Luis. La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo XXI. *Política Criminal*, núm. 5, A7-5, p. 1-37, 2008. http://www.politicacriminal.cl/n_06/a_7_5.pdf. p. 20.

²¹³ Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (Inredh). Conferencia Regional sobre la situación carcelaria en la región Andina. Quito, enero 2000, p. 45.

²¹⁴ Inpec. *Caracterización y perfilación criminológica y penitenciaria de la población condenada y privada de la libertad en los establecimientos de reclusión del Inpec y Propuesta para el direccionamiento del tratamiento penitenciario en Colombia*, 2010.

lado, lesiones personales, lavado de activos y delitos sexuales no superan el 0,7% cada uno.

2.3.3. Prevención, represión y resocialización

En estos tres elementos, prevención, represión y resocialización, se concreta la política criminal, por lo que nos corresponde ahora analizar las diferentes formas en que se han venido abordando en Colombia.

Prevención

Cómo se anotó, una de las funciones de la pena, según lo consagra el artículo 4º del CP, es la prevención general y la prevención especial.

Prevención no es solo realizar actividades de represión contra el delito, es también la intención de utilizar todas las formas posibles para modificar las condiciones que puedan predisponer a los individuos a incurrir en conductas delictivas; incluye programas comunitarios encaminados a mejorar las condiciones sociales, campañas públicas de educación a la población, que puedan hacerse a través de los medios de comunicación, de las organizaciones masas, instituciones y órganos del Estado.²¹⁵

Se entiende por prevención al “conjunto de políticas y mecanismos orientados a evitar el nacimiento, desenlace, avance y reaparición de la criminalidad; estas políticas deben estar incrustadas en la política general del Estado”.²¹⁶ Una perspectiva de prevención del delito que se usa frecuentemente en las sociedades puede equipararse a la teoría clásica de la prevención en salud, donde los programas que se diseñan pueden alcanzar tres niveles: *Atención primaria*, acciones encaminadas a que se evite o

²¹⁵ Aguilar Aviles, Dager. Control social y prevención delictiva. Una introducción al tema desde el análisis de los medios de comunicación social. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccsswww.eumed.net/rev/cccss>.

²¹⁶ Fiscalía General de la Nación. *Boletín interno Política Criminal*. Dirección General de Fiscalías, p. 4.

presente el delito; *atención secundaria* coincidente con el delito, para hacer menos graves sus consecuencias, y *atención terciaria o posterior al delito*, frecuentemente asociada con el término “tratamiento”, con el fin de evitar la reincidencia.

Generalmente, las estrategias de prevención se diseñan teniendo en cuenta las circunstancias o personas que se ven involucradas en el delito. Desde un plano que pareciere externo se analizan las condiciones ambientales, y se afirma que los lugares o las estructuras físicas pueden permitir o dificultar el delito. Es entonces cuando se implementan sistemas de seguridad físicos y tecnológicos.

Algunas explicaciones del delito coinciden en que los semilleros de la delincuencia pueden ser ciertas microsociedades que configuran factores delictivos, es así que las intervenciones se dirigen a los barrios, las comunidades, las instituciones o la sociedad en general, por ejemplo, los programas anticorrupción o la pedagogía ciudadana. Pero son los actores principales –victimarios y víctimas– los que llaman en mayor medida la atención, los primeros son abordados desde estrategias individuales ya sea porque son potenciales en la comisión de delitos o porque ya los cometieron y se requiere garantizar la no reincidencia. Las víctimas –que puede ser cualquier ciudadano– se visualizan en tres vías: una, evitar los riesgos; dos, enfrentar el posible encuentro con el victimario, y tres, la restitución de los daños.

Desde esta perspectiva de prevención, además de crear programas para la no comisión o residencia de conductas delictivas, es necesario promocionar y fortalecer aspectos personales y potencialidades del individuo que lleven a proyectarlo como un ciudadano dinámico y promotor de la legalidad.

Algunos documentos oficiales hacen referencia concreta al tema de la prevención, tal es el caso del Conpes 2744 de 1994, que menciona un *programa para la prevención del delito*. Este programa,

a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, hará especial énfasis en la investigación de las causas del delito, la educación cívica para la solución pacífica de los conflictos y la coordinación de recursos y esfuerzos. Esto significa contribuir a la formulación de modelos pedagógicos

de convivencia, mediante la coordinación con el Ministerio de Educación para crear espacios entre los miembros de la comunidad educativa, asimismo, se pondrá en marcha una metodología de investigación que permita conformar el censo delictivo, que consiste en realizar un diagnóstico cuantitativo del problema de la violencia y la criminalidad, para adoptar políticas criminales y acciones globales y particulares tendientes a prevenir el delito.²¹⁷

Lo interesante de este programa es que tiene un componente de investigación sobre causas del delito, que bien implementado permitiría la formulación de programas de atención a diferentes niveles; un componente de educación y pedagogía y un componente de articulación entre instancias del Estado, que podrían permitir un abordaje integral de la problemática.

Por otro lado, se han desarrollado a través del tiempo algunas campañas específicas de prevención del delito, como la campaña “Calles sin Violencia” en el año 1997, que propendía por la disminución de la violencia, sobre todo dentro de la población juvenil en áreas urbanas.

A este respecto se han encontrado algunos planes de prevención que, sin embargo, se limitan al plano local. Por ejemplo, la Administración Distrital de Bogotá dentro del Plan de Desarrollo 2008-2012 “Bogotá Positiva: para vivir mejor”, viene adelantando varias acciones y programas, dentro de los que se pueden mencionar:

- Número Único de Atención de Emergencias 123 (línea de seguridad y emergencias): esta línea, que se encuentra a cargo de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias (DPAE), atiende entre otras muchas situaciones, casos de seguridad pública.
- Desarmarte es amarte / Amar es desarmarte: campañas de desarme voluntario. Se entregan bonos en dinero a cambio de armas.

²¹⁷ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Justicia para la gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1994-1998*. Documento Conpes 2744, Consejo Superior de la Judicatura, DNP: UJS-Dijus. Ministerio de Justicia, 1994.

- Goles en paz: pretende que los hinchas de las barras se comprometan con la hospitalidad, la creatividad y el autocontrol en la fiesta del fútbol.
- Frentes de seguridad: son organizaciones de carácter comunitario lideradas por la Policía Nacional, que buscan integrar a los vecinos por cuadras, sectores o barrios, con el fin de crear la cultura de la seguridad y la convivencia segura, pacífica, solidaria y tranquila.
- Atención al habitante de la calle: encaminada a restablecer y garantizar derechos.
- Gestión de la convivencia y seguridad ciudadana en el entorno región capital: tiene por objeto reconocer e integrar a las víctimas dentro de los programas sociales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y elevar los índices de seguridad y convivencia en la ciudad.
- Atención a población reincorporada: el eje central es la inclusión social y la reconciliación.
- Fortalecimiento para la gestión pacífica de los conflictos, justicia comunitaria y alternativa.
- Fortalecimiento de la Policía Metropolitana.
- Programa de Atención Integral en Seguridad y Convivencia: prevención y control de las conflictividades, las violencias y los delitos.
- Construcción de Paz y Reconciliación: a través de la pedagogía de una cultura de respeto por los derechos humanos la democracia, la paz y la no violencia.
- Gestión Territorial de la Seguridad: a través de la realización permanente de consejos distritales de seguridad.
- Sistema Distrital de Justicia: con la consolidación de los esquemas y procesos de judicialización y aplicación de una efectiva política criminal a través de la creación de una unidad especializada en mediación familiar y comunitaria.

Estas estrategias y programas se adaptan a las circunstancias sociales y a los fenómenos delictivos y de violencia que están sucediendo pasando el país.

El Inpec, no ajeno a la situación delictiva de Colombia en materia de prevención, trasciende las “rejas” y plantea una estrategia de prevención del delito al medio exterior pero que involucra la dinámica del sistema penitenciario. Así, en el último lustro se creó la estrategia nacional “Delinquir no paga”, la cual consiste en desplazar a un grupo de estudiantes de los diferentes estratos a los centros de reclusión en los cuales, además de hacer un recorrido para que se observen las circunstancias en que viven los internos, participen en talleres guiados tanto por los profesionales de los centros como por internos líderes formados para este programa. Estos talleres se centran en narrar algunas de las historias de vida de los internos y su percepción del delito, así como de su experiencia en reclusión. Además, brindan información psicoeducativa en prevención del delito, incluyendo temas de derechos humanos. Esta estrategia busca sensibilizar a los estudiantes frente a la negativa situación que pueden vivir a la hora de cometer un delito, y que caigan en cuenta que delinquir no vale la pena.

De otro lado, en coordinación con las mismas instituciones educativas, los funcionarios se desplazan a los colegios y brindan información a los estudiantes, pero innegablemente con menos impacto. Sin embargo, tampoco se ha realizado un estudio sobre la efectividad de este programa y la respectiva disminución de ingresos a prisión, a fin de descartar alguna teoría que indique que este tipo de estrategias, al contrario de la prevención, despierta el interés de la población a la cual fue dirigida.

Visto desde la perspectiva criminológica, se esperaría que el sistema penitenciario fuera la estrategia principal para la prevención del delito, esta función específica se le ha atribuido al tratamiento penitenciario a través de una postura ocupacional, es decir, mantener a los internos trabajando o estudiando sin observar verdaderos cambios a nivel cognitivo, conductual y de convivencia.

Si no funciona la política de prevención se impone la de represión como única alternativa de control social con el principal propósito de alcanzar la resocialización.

Represión

La palabra “represión”, conforme a la Real Academia Española (RAE), proviene del latín *repressio*, que define la acción y efecto de represar, reprimir, o “el acto, o conjunto de actos, ordinariamente desde el poder, para contener, detener o castigar con violencia actuaciones políticas o sociales”.²¹⁸

En cuanto a la ciencia política la represión se entiende como:

una de las posibles acciones reguladoras que los gobiernos adoptan contra los individuos o los grupos que desafían las relaciones de poder. Ha sido como el empleo o la amenaza de coerción en grado variable, aplicadas por los gobiernos sobre los opositores reales o potenciales con vistas a debilitar su resistencia frente a la voluntad de las autoridades. [...] Toda actividad institucional que tiende a cohibir los comportamientos colectivos.²¹⁹

Asimismo, la represión se define como un

conjunto de mecanismos dirigidos al control y la sanción de las conductas “desviadas” en el orden ideológico, político, social o moral, aparece como un concepto muy cercano a la noción de violencia política. En su menor grado de visibilidad, aparece vinculada con fenómenos como el control social y la violencia subliminal o “estructural”, puede ir desde la eliminación o daño físico del disidente hasta el dirigismo de conductas públicas y privadas a través por ejemplo de la imposición de una cierta moral o de unas culturas oficiales, más cercanas al control social.²²⁰

Así pues la represión, que de por sí evidencia una grieta, una ruptura del control social que el Estado ejerce, debe ser la consecuencia jurídica de

²¹⁸ *Diccionario de la lengua española*. <http://buscon.rae.es/draeI/>.

²¹⁹ *Revista de Historia Contemporánea*, Separata núm. 6. <http://hispanianova.rediris.es/6/dossier/6d022.pdf> *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, núm. 6, 2006. Disponible en: <http://hispanianova.rediris.es>.

²²⁰ González Calleja, Eduardo. *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 6, 2006, Instituto de Historia CSIC. <http://hispanianova.rediris.es>.

una conducta catalogada como delictiva, de manera que la privación de la libertad como manifestación de esa represión, única y exclusivamente puede darse en condiciones tales que el Estado no pueda desligarse de sus obligaciones en razón al propósito de la sanción impuesta, incluidas las reglas para que el penado pueda acceder nuevamente a la libertad.

Sin embargo, estos fines y reglas se cumplen solo parcialmente, a saber: el 47,8% de los internos²²¹ cree en su resocialización por causas como la misma soledad, la reflexión y la religión, pero de ninguna manera por las acciones de las instituciones competentes, y consideran además que no son respetadas las reglas concebidas para obtener su libertad, frustración que conduce a decepciones que se convierten en generadoras de nuevas transgresiones sociales y legales, formando un círculo vicioso que solo se interrumpe con la enfermedad o la muerte del infractor.

La represión se ha manifestado en todos los contextos y de diversas maneras a través de la historia. En la antigüedad, como se expuso anteriormente, por ejemplo, los métodos de represión implicaban el suplicio en público de los condenados, aquel acto que Foucault ha dado en llamar “el espectáculo punitivo”, que por lo general terminaba con la muerte del condenado, tras una serie de torturas y degradaciones físicas. Este *espectáculo* daba respuesta a varios aspectos:

- Representaba el castigo del infractor.
- Se consolidaba como la venganza de la víctima.
- Servía como prevención de nuevos delitos dentro del público espectador.

Con el tiempo, sin embargo, “el sufrimiento físico, el dolor del cuerpo mismo, no son ya los elementos constitutivos de la pena. El castigo ha pasado de un arte de sensaciones insoportables a una economía de los derechos suspendidos”,²²² en donde la pena no sólo consiste en castigar, sino en corregir, reformar y curar, dejando de ser un suplicio para convertirse en la

²²¹ Dato obtenido en el trabajo de campo.

²²² Foucault, *ibíd.*, p. 9.

pérdida de un bien (multa) o de un derecho (libertad). Este componente de corrección, reforma y cura de los individuos, comprende el tercer y último aspecto de la política criminal: la *resocialización*.

Resocialización o inclusión social positiva

La resocialización se impuso en el siglo XX a partir de los años sesenta como la principal fuente de legitimación de las sanciones penales y tanto, en lo doctrinario como en lo legislativo. Desde entonces se ha perfilado como la más recurrida justificación de dichas sanciones, toda vez que supone un proceso de adaptación del sujeto al mundo social.²²³

De otra parte, en el terreno de la defensa social se entiende que:

El fin preventivo de la pena privativa de la libertad adquirió relevancia y la función correccionalista le cedió su lugar a la resocialización —que pretende adaptar al sujeto a determinadas actitudes y valores que son impuestos socialmente—, la cual es la garante de la prevención especial positiva y promulga la lucha contra el delito mediante la actuación sobre el delincuente para evitar su reincidencia.²²⁴

No obstante, a través de los años se han gestado críticas respecto a estas definiciones en la medida en que encasillan al presunto delincuente en una serie de reglas muchas veces religiosas que, en últimas, pueden ayudar pero que no evitan de manera determinante la reincidencia. Una de las críticas que se le hace a la resocialización es que:

[...] los programas de resocialización en sentido máximo y el tratamiento que proporcionan, esta puesta en que la resocialización peni-

²²³ López Jaramillo, Olga Lucía. *Sistema Progresivo Penitenciario Alternativo. Un modelo de intervención para el Sistema Penal Colombiano*. Instituto de Estudios regional (INER), Universidad de Antioquia, Colciencias, Fundación para el Bienestar Humano, Editorial Lealon, Medellín, 2003, pp. 34-35.

²²⁴ *Ibíd.*

tenciaria, así vista, tiene como objeto al ser humano mismo y cualquier intervención sobre la persona interroga el sentido ético y moral de quien interviene sobre ella. También se considera que la intervención debería incluir la identificación de las causas que generan la marginación que nutre las cárceles —propósito que no está al alcance del sistema carcelario— y la lógica de las relaciones de dominación que regulan la vida social. En este sentido, el alcance de la resocialización sólo llega a resolver al recluso en alguien no problemático para el propio orden carcelario.²²⁵

Desde el punto de vista jurídico, en lo que refiere a la resocialización, se critica la admisibilidad del tratamiento, cuando este tiene fallas o falencias tan graves que evidencian una ausencia total de interés para que el mal se cure. Se habla de resocialización como parte del discurso represivo mas la realidad, como se ha dicho, muestra total indiferencia por alcanzar esas metas, puesto que solo se reduce a mantener un orden y una disciplina que comulgue con el establecimiento.

Lo anterior se constata con el informe del Ministerio del Interior y de Justicia de marzo de 2010,²²⁶ en el que refiriéndose al cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria de Colombia, señala que se trata de un organismo al servicio del Inpec, integrado por personal capacitado con un régimen de disciplina especial para garantizar el orden y la seguridad dentro de los establecimientos carcelarios. No obstante, es importante recordar que el personal del Inpec, de acuerdo con el propio Código Nacional Penitenciario, debe ser un actor del sistema, que colabora en el proceso de resocialización, aunque la prelación se le da al orden y a la disciplina.

En América Latina, el modelo predominante con el cual se pretende conseguir el ideal resocializadores el sistema progresivo penitenciario, este sistema busca promover, de manera integral y progresiva, la incorporación en el individuo de comportamientos, valores y actitudes

²²⁵ Ibíd.

²²⁶ Sistema penitenciario Colombiano y Derechos Humanos, Informe del Ministro del Interior y de Justicia Fabio Valencia Cossio, 29 marzo de 2010. <http://cancilleria.gov.co/wes/wcm/connect/>. [Última revisión 21 de diciembre 2010].

que le permitan la reinserción social; la reinserción social se promueve mediante una serie de acciones, estrategias procedimientos, programas y proyectos que se desarrollan según como sea regulado el sistema y de acuerdo con cada constitución del país.²²⁷

En cuanto a la resocialización en Colombia, el informe del Ministerio del Interior y de Justicia indica que el Inpec cuenta con la Subdirección de Reinserción Social²²⁸ en la que existen programas de capacitación laboral y procesos productivos para generar competencias laborales, señalando que por esa razón los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) tienen la celda como sitio de descanso y el 60% de las áreas restantes son destinadas para talleres, educación, recreación y deporte. En el trabajo de campo realizado se pudo constatar cómo el ocio ocupa el mayor tiempo del penado, de cómo no tiene mayor sentido crecer en infraestructura si no se le dota de los elementos necesarios para educar, trabajar y producir. Además, se evidencia en los internos la falta de claridad en el tema, al punto que manifiestan desconocer el concepto de resocialización, en ocasiones la llegan a confundir con una conversión a alguna creencia religiosa.

Si se pretende alcanzar la resocialización con énfasis en el aspecto laboral, resulta contradictorio que existan contados planes institucionales técnicos o de capacitación que demuestren el cumplimiento de este propósito, como por ejemplo, las actividades agropecuarias que realizan algunos reclusos (Yugo)²²⁹ en la Colonia Agrícola de Acacias. No obstante, esas políticas son aplicadas a nivel local, lo que genera un cúmulo de programas sin articulación alguna.

²²⁷ López Jaramillo, ob. cit., p. 39.

²²⁸ La reinserción social supone la participación del penado. Parte de un concepto de la criminología crítica. Sin embargo, el término de la resocialización ha tendido a modificarse en tanto que aquella supone la mera devolución del individuo a lo social, sin que haya una integración como supondría el concepto de reinserción. No obstante, la legislación no parece distinguir estos conceptos y los usa como sinónimos.

²²⁹ Actividad de campo de la Colonia Agrícola de Acacias, Meta, Colombia.

Al igual en la visita de campo realizada a ERON de Jamundí, se pudo observar que si bien cuentan con unos salones para capacitación para talleres y áreas para recreación y deporte, estas actividades no tienen una programación permanente, situación que desestimula los hábitos en las personas reclusas puesto que el horario de celdas y comidas por sí solos no resultan suficientes para alcanzar la llamada resocialización.²³⁰

Situación que no es distinta en el Centro de Reclusión para Mujeres de Bogotá, en el cual se evidenció la falta de instructores o personal especializado para capacitación, puesto que en su mayoría lo hacen, y de manera limitada, las mismas reclusas que cuentan con un nivel educativo superior, además de la ausencia de espacios adecuados para el desarrollo de los mismos y de los elementos necesarios para alcanzar el conocimiento y las destrezas que suponen el dominio de un arte u oficio.

De otra parte, los términos de resocialización e inclusión social positiva se han empleado para denotar la recuperación del individuo para la sociedad y se consolidan como características de la prevención especial positiva. Reemplazan el concepto de tratamiento, en tanto que éste entendía al sujeto que había delinquido como una persona que debía ser atendida por su “anormalidad”, y que debía transformarse en lo que la sociedad esperaba de él, es decir, tenía un componente inductivo, que convencía al penado de aceptar tal cambio y un componente coercitivo en tanto afectaba la autonomía y la toma de decisiones del mismo.

Por su parte, la resocialización o inclusión social positiva hace alusión al ejercicio de los derechos, entendiendo al penado como sujeto activo y capaz de decidir frente a su futuro.

El tema de la resocialización ha sido abordado explícitamente en algunos de los textos oficiales a los que se ha hecho referencia en la presente investigación, tal es el caso del Conpes 2744, que al respecto afirma lo siguiente:

En cuanto a la rehabilitación se observa que hasta ahora los programas no han sido efectivos si se tiene en cuenta la tasa de reincidencia

²³⁰ Términos distintos utilizados como sinónimos.

(86%). No existen suficientes servicios básicos y de asistencia legal, faltan programas de bienestar para la población carcelaria y desarrollo de instrumentos para el trabajo y la resocialización del recluso.²³¹

Igualmente, afirma el documento que los reclusos no adquieren nuevas habilidades o conocimientos durante el cumplimiento de su pena, que la presencia de sustancias psicoactivas es preocupante, que la cobertura y calidad de los programas de educación formal y no formal no son los más apropiados, y que el servicio de salud, así como los espacios físicos son deficientes. Infortunadamente, este hecho no ha mostrado cambios sustantivos durante los últimos 15 años.

Como estrategia resocializadora en Colombia se implementa el programa denominado Sistema de Tratamiento Progresivo, que se mencionó con anterioridad, y que contempla el diagnóstico y la clasificación de los internos que son condenados para su ubicación por fases, de acuerdo al “grado de socialización observado en el interno”.

Paralelamente, se desarrolló el “Programa de microempresas carcelarias” que brindaba las siguientes ventajas:

1. Generación de empleo productivo.
2. Alternativa de resocialización.
3. Desarrollo de actitudes, habilidades y conocimientos como microempresarios.
4. Reinserción al momento de la libertad.
5. Sustento familiar durante la apena de reclusión.

Este programa hacía parte del Plan Nacional de Microempresas, que comprendía los aspectos de: capacitación, asesoría técnica y administrativa, comercialización y crédito. Lo más interesante de este programa era la posibilidad de inserción económica al momento de alcanzar su libertad,

²³¹ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Justicia para la gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1994-1998*. Documento Conpes 2744, Consejo Superior de la Judicatura, DNP: UJS-Dijus. Ministerio de Justicia, 1994.

la vinculación de la familia al proceso de rehabilitación y la garantía de su subsistencia mientras se prolongara la reclusión.

Este Conpes reconoce como temas prioritarios de la resocialización los siguientes: la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de personas en situación de drogadicción o en riesgo de estarlo; la educación formal y no formal, con cobertura amplia y alta calidad, y la atención básica a las familias para el fortalecimiento del vínculo familiar, para ello se establecieron las líneas de integración a los programas del ICBF (para menores hijos de la mujer reclusa) y el acercamiento a las familias. De esta manera, se otorgaba una especial consideración al tema de la familia y la educación.

Por su parte, el objetivo de la política penitenciaria y carcelaria que planteaba el PND de Andrés Pastrana se orientó a la atención integral del recluso durante el proceso de la administración de la pena, reconociéndolo como persona con derechos y obligaciones. De esta manera el Plan afirmaba que: “Se buscará la atención integral a la población reclusa estimulando el desarrollo progresivo de sus valores tanto individuales como sociales; mejorándole su autoestima y permitiéndole actuar autónomamente, facilitándole la construcción de una vida personal y social de verdadera convivencia humana que asegure su bienestar y el de su familia”.²³²

Como puede observarse, se otorgó fundamental importancia al proceso de resocialización y a la construcción y el mantenimiento de relaciones sociales, entendiendo a la familia como eje fundamental de las mismas.

Las acciones concretas de la política se enfocaron a la atención social en salud y capacitación laboral; al fortalecimiento de la empresa de economía mixta Renacimiento, entidad encargada de la selección, formación y ocupación de la mano de obra en los centros de reclusión; a la adecuación, mantenimiento y preservación de espacios que garantizaran condiciones de vida dignas para los reclusos, y a la formación profesional del personal del Inpec.

²³² República de Colombia. *Cambio para construir la paz*. Departamento Nacional de Planeación. Plan de Desarrollo, DNP, 1998-2002, p. 386.

2.3.4. Mecanismos alternativos de sanción no privativos de la libertad

En Colombia, como mecanismos alternativos de la pena privativa de la libertad siguen operando los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad que apuntan a considerar aspectos de menor peligrosidad del sancionado, condición que lo habilita a un trato menos represivo frente al menor riesgo de la comunidad.

Con origen en el positivismo criminológico del siglo XIX, las penas alternativas a la prisión, más allá de los presupuestos humanísticos de la pena, son reflejos de las alteraciones que el Estado viene sufriendo respecto de sus concepciones sobre el sistema de justicia penal y los fines de la pena en una sociedad compleja y llena de variaciones. Sin embargo, las alternativas penales, adquieren mayor dimensión y grado de importancia con la globalización del modelo norteamericano de control social sobre el delito.²³³

En suma, los mecanismos alternativos a la prisión son:

- La condena de ejecución condicional.
- La libertad condicional.

No obstante, uno y otro están delimitados por una serie de condicionamientos que impiden su aplicación ágil y segura.

En el capítulo tercero del CP, concerniente a los mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad, dispone en su artículo 63 que podrá haber *suspensión condicional* de la ejecución de la pena siempre que se cumplan ciertos requisitos, entre otros, que la pena impuesta sea de prisión y no sea superior a tres años, y que los antecedentes personales y familiares

²³³ Nunes, Apolinário M. Política criminal de las sanciones alternativas a la prisión: críticas al discurso oficial. En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, octubre 2008. www.eumed.net/rev/cccss/02/mna2.htm.

den cuenta de que no hay necesidad de la ejecución de la pena. Artículo adicionado por la Ley 890 de 2004, artículo 4º, respecto al pago de la multa para que proceda su concesión.²³⁴

A su vez, el artículo 32º de la Ley 1142 de 2007 excluye los subrogados y la prisión domiciliaria cuando la persona hubiese sido condenada dentro de los cinco años anteriores por delitos dolosos o preterintencionales, norma que fue declarada exequible conforme a la sentencia C-425 de 2008.

La *libertad condicional* opera como una disminución de la pena, y está sujeta al pago previo de la multa y reparación a la víctima,²³⁵ además de estar obligado a informar el cambio de residencia, y la prohibición de salir del país sin previa autorización del juez de ejecución de penas; asimismo, debe comparecer ante la autoridad cuando se le requiera.

Por otro lado, la detención²³⁶ y prisión domiciliaria u hospitalaria²³⁷ no dejan de constituir una privación de la libertad, puesto que solo son sustitutivas de la detención o prisión intramural. Igual vale la aclaración sobre el brazalete o manilla electrónica, que es un control satelital para verificar precisamente la presencia del detenido o condenado en un determinado lugar. De momento, están calculados 4.960 dispositivos para siete departamentos, y serán implementados en un periodo de 18 meses.²³⁸ Llama la atención que este mecanismo resulta limitado en cuanto al número y al espacio en los que se ha de aplicar, situación que conlleva la violación del derecho constitucional a la igualdad y al debido proceso.

De lo anterior se concluye que estas últimas medidas realmente no son alternativas de la privación de la libertad, sino del sitio en el que ella se afecta.

Tampoco tiene mucho sentido prever todo un catálogo de penas no privativas de la libertad cuando estas no operan de manera autónoma, sino

²³⁴ Ver Código Penal Colombiano, artículo 63, Ley 890 de 2004 artículo 4.

²³⁵ Ver Código Penal Colombiano, artículo 64, Ley 890 de 2004 artículo 5.

²³⁶ Ver Código de Procedimiento Penal Colombiano, artículo 314.

²³⁷ Ver Código Penal Colombiano, artículo 68.

²³⁸ Ver Sistema Penitenciario Colombiano y Derechos Humanos, Informe del Ministro del Interior y de Justicia Fabio Valencia Cossio, 29 marzo de 2010. <http://cancilleria.gov.co/wes/wcm/connect/>. [Última revisión 21 de diciembre de 2010].

que son accesorias de la pena principal. Resulta redundante, o por lo menos inoficioso, contemplar una serie de restricciones a derechos que en todo caso el condenado no podrá ejercer por la sola condición de estar privado de la libertad, por ejemplo, ejercer los derechos políticos durante su permanencia en prisión, ejercer ciertos cargos, ejercer la patria potestad, entre otros.

2.3.5. Improvisación y pertinencia de la política criminal

Improvisación

Considerando como punto de partida las conductas desviadas que se reconocen como delictivas, pasando por la administración de justicia encargada de su aplicación, resulta necesario reconocer que es el diseño de la normatividad penal el que habrá de determinar el ámbito represivo y carcelario.

Sabido es que ha existido una tendencia entre nosotros a penalizar en grado sumo comportamientos humanos sin la ponderación que debe preceder la tipificación de la conducta penal, asumiendo dicha positivización como la solución a todos los problemas de orden de seguridad, e incluso de afectaciones de intereses económicos o sociales para lo cual se cuenta con una amplia gama de dispositivos normativos en donde fácilmente el operador de justicia podrá efectuar el encuadramiento típico; esta situación demanda una organización de justicia muy amplia, cumplida y eficiente. Amén de la inestabilidad de disposiciones en materia penal en sus ámbitos sustantivo y adjetivo.

Evidencia de lo anterior resulta la amplia gama de códigos penales y de procedimiento penal que se han dado en los últimos años, sin contar con otras producciones legislativas y reglamentarias que inciden en la jurisdicción penal, al extremo de llegarse a un universo de difícil conocimiento incluso para los propios operadores judiciales.

La inestabilidad propia en materia penal es semejante a la de los operadores judiciales, particularmente tratándose de funcionarios de la Fiscalía y los juzgados de instancia, quienes deben cumplir con múltiples compromisos distintos a los que atañen a la administración de justicia.

Así es como en el lapso de apenas diez años –1996 a 2007 de acuerdo con el Boletín de dirección de justicia y seguridad–, el DNP evidencia la inestabilidad normativa o, en otras palabras, la fluctuación de la política criminal que de manera inequívoca contribuye a la inseguridad jurídica, al caos y a la congestión y, por ende, a la mora en la administración de justicia y en ocasiones a su propia denegación.

Asimismo, el informe del DNP resalta la crisis del sistema penal colombiano cuando señala cómo, al buscar un mejor estándar en la administración de justicia, se adopta el sistema penal acusatorio de moda en la región y buena parte del mundo. Sistema acusatorio (Ley 906 de 2004) que tampoco contó con una planeación real y efectiva, no obstante su proceso paulatino de implementación en el territorio nacional que se dio a partir del 2005 hasta el 2008. Improvisación que se hace notoria en materia de policía judicial, de prueba científica para garantizar el principio de igualdad de armas, incluso de escenarios para adelantar los juicios públicos y orales, al punto que el propio Estado manifiesta su preocupación frente al represamiento de actuaciones que se presenta, y que sin duda alguna benefician la impunidad y desvirtúan la predica de la pronta y cumplida administración de justicia.

Pertinencia de la política criminal

Con todo, resulta necesario racionalizar el *iuspuniendi* para no continuar con la producción desbocada de tipos penales y aumento de penas como factor de hacinamiento, junto con la optimización de la administración de justicia para evitar que su deficiencia y mal funcionamiento igualmente contribuyan al fenómeno que se estudia, máxime cuando no existe proporcionalidad entre la legislación punitiva y la capacidad de respuesta judicial y carcelaria del Estado, respuesta que se agrava aún más con la concepción de que la sanción penal debe ser sinónimo de la privación de la libertad, vista ella como castigo, como eficiencia de las fuerzas del orden y de la administración de justicia. Fracaso de la política criminal que se aúna a

la carcelaria, teniendo en cuenta el alto índice de reincidencia, que se registra en un 48,8%.²³⁹

Si bien la política criminal está supeditada igualmente al proceso de globalización que se hace más sentido y efectivo con el desarrollo de las comunicaciones, en un mundo en el que dichos medios permiten imponer trazas o políticas para sus habitantes, ello no puede ni debe impedir que se consulte nuestra realidad.

En cuanto al inflacionismo penal o al populismo punitivo al que se refiere Díez Ripollés, “[...] de hecho, la generalización del populismo punitivo entre las fuerzas políticas ha hecho que la política criminal se haga cada vez más en función de los sentimientos de inseguridad y no de la realidad criminal a prevenir”; a este populismo punitivo se recurre con deliberada frecuencia a través de la ampliación de tipos penales, de la inclusión de nuevas figuras delictivas y, muy especialmente, con el endurecimiento indiscriminado de penas como ocurrió con la Ley 890 de 2004, buscando seguramente, como lo explica el doctrinante español, el sometimiento por parte del procesado a la aceptación de cargos para buscar de alguna forma la disminución de la pena a la que se ve expuesto, presionado a aceptarla con la detención que sufre, condición que posibilita el uso de la justicia negociada y de las figuras premiales²⁴⁰ como lo sugiere el autor mencionado. Condenas que de paso ayudan en buena medida a las estadísticas del aparato judicial.

Esta es pues la alternativa a la que se ve obligado a optar el procesado frente a la ausencia de garantías y reconocimiento de sus derechos, teniendo en cuenta que a la condena se llega con cierto facilismo, y en pocas ocasiones realmente se aplican pautas de juzgamiento tan elementales pero a su vez tan trascendentes como el *in dubio pro reo*, ya que la práctica legal ha invertido el principio de la presunción de inocencia y aun así, no es reconocida.

²³⁹ Dato tomado de la herramienta aplicada en esta investigación acerca del sistema penitenciario y carcelario en Colombia, 2010.

²⁴⁰ Las figuras premiales hacen referencia a los beneficios, como por ejemplo, rebaja de penas por declararse culpable, generando que muchos inocentes se declaren confesos.

2.4. Política carcelaria y penitenciaria

La política carcelaria y penitenciaria es el conjunto de directrices que el Estado implementa con ocasión del cumplimiento de las restricciones a la libertad ordenadas por la autoridad competente, como son retenciones, detenciones, penas y medidas de seguridad a efecto de garantizar sus fines, así como salvaguardar los derechos de las personas privadas de la libertad y de la sociedad en general.

Tradicionalmente, la política penitenciaria y carcelaria ha girado alrededor de dos esquemas particularmente experimentados: la prisión cerrada y la prisión abierta.

Colombia, frente al sistema gradual previsto para el manejo de los reclusos, debió definir concretamente los cuatro tipos de grado que universalmente están establecidos, en donde los dos primeros aluden a un régimen cerrado y los dos últimos obedecen a un régimen abierto relacionado con unidades dependientes, instalaciones residenciales situadas fuera de los recintos penitenciarios, etc., en donde el penado llega con un compromiso de autorresponsabilidad para permitirle un mayor contacto con la sociedad, evitando con ello la desocialización de una parte y, de otra, permitiéndole adaptarse para vivir nuevamente en comunidad.

Ese régimen abierto, que se materializa en el tercer grado del tratamiento penitenciario previo a la libertad condicional, supone la ausencia de controles rígidos u obstáculos en contra de la evasión, para lo cual se crean unas unidades dependientes, como verdadera alternativa a la cárcel tradicional, permitiendo el proceso gradual al que alude nuestra legislación y la resocialización que tanto se señala. En España, por ejemplo, se dan las Secciones Abiertas (SA) y los Centros de Inserción Social (CIS) que, claro está, suponen la disposición de un presupuesto para los efectos, de allí que seguramente pasarán muchos años para que en Colombia se aplique un verdadero sistema gradual y se haga posible el régimen abierto, instrumentos que sin lugar a dudas son fundamentales para materializar la verdadera resocialización o reinserción social.

2.4.1. Conpes

Han sido varios los documentos Conpes que en materia de política penitenciaria y carcelaria se han emitido, siendo el más completo y minucioso el Conpes 2797 de 1995, que brinda un detallado panorama de la situación carcelaria y ofrece una serie de recomendaciones concretas para su mejoramiento.

Es importante recordar que sólo hasta el año 1998 se decreta el estado de cosas inconstitucional, lo que pudo influir para que este documento no se centrara únicamente en el tema de hacinamiento carcelario, sino que abordara temas tan importantes como las políticas criminal y penitenciaria, el Inpec y la resocialización.

En materia de política se afirma que: “en el país no ha existido una política penitenciaria y carcelaria dirigida hacia la administración formal de la pena, el tratamiento resocializador, el manejo del hábitat y el control de la seguridad”,²⁴¹ enfatizando que la política criminal debe acoger los componentes de prevención, represión y resocialización, y que la política carcelaria se debe orientar hacia el régimen, el fin de la pena, el trato y el hábitat.

Según el documento, para que una política penitenciaria sea efectiva debe contemplar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Registro único de detenidos.
- Racionalización de recursos.
- Control de la administración de los centros penitenciarios.
- Mejoramiento de los mecanismos de control y seguridad.
- Capacitación y profesionalización del personal penitenciario.
- Política anticorrupción.

Un punto muy importante que aborda este Conpes es la preocupación por el perfil del funcionario penitenciario, que suele asociarse con la

²⁴¹ Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 2797, Política Penitenciaria y Carcelaria, 1995.

corrupción y el bajo profesionalismo, sumado a la ineficiencia del sistema en materia de seguridad.

En el tema de salud, se afirma que para la prestación de un servicio integral se debe:

- Identificar niveles y características de morbilidad.
- Medicina preventiva.
- Saneamiento ambiental.
- Atención médica.

La recomendación principal que ofrece este Conpes para enfrentar el problema de hacinamiento es la misma que se acoge y se sigue implementando en las políticas carcelarias posteriores: la construcción de nuevos centros de reclusión y la adecuación de los ya existentes, así como la redistribución de la población reclusa para descongestionar. Ya desde este momento se limita la solución del problema a un tema de construcción y ampliación de espacios físicos, que se verá acentuado en los Conpes posteriores, formulados como respuesta a la declaración del estado de cosas inconstitucional en el año 1998.

Otras recomendaciones están enfocadas a identificar los establecimientos con mayor hacinamiento y espacios inadecuados, realizar planes a largo plazo para optimizar la inversión, crear un comité conformado por el director del Inpec, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación, para facilitar la coordinación interinstitucional, con el fin de realizar la evaluación y seguimiento de las políticas. Los Conpes emitidos con posterioridad a este documento se centran en una preocupación sustancial por el hacinamiento, dejando de lado temas de gran interés y relevancia.

Es así como el Conpes 3086 de 2000 denominado “Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria”, enfatiza en el desequilibrio entre oferta y demanda de cupos carcelarios, lo que produce deterioro en las condiciones de vida de los internos, en el orden público de los establecimientos, y en las características deficientes, obsoletas y antiguas de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. De esta manera, se otorga una

especial preocupación por el hacinamiento, catalogado como “el principal problema del sistema penitenciario y carcelario”, por representar: carencia de espacio, ocio, dificultad para la resocialización, mezcla de internos de distintos grados de peligrosidad, incremento en la reincidencia delictiva y atropellos a la dignidad humana.

Simultáneamente, se mencionan problemas como la corrupción de la guardia, la insuficiencia de presupuesto, la mezcla indiscriminada entre condenados y sindicados, las deficiencias en la administración del sistema y las falencias asociadas al sistema de justicia colombiano. Por todo ello, en el documento se afirma que no es suficiente con el mejoramiento de la infraestructura, sino que también es necesario un mejoramiento en la gestión.

Igualmente, en el Conpes 3277 de 2004 no se hace referencia a los temas de políticas criminal y penitenciaria, ni resocialización, respecto al Inpec, sólo se menciona que hace parte del Sistema Nacional Penitenciario, al igual que los centros de reclusión (nacional, departamental y municipal), que en conjunto se denominan Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON).

El tema de hacinamiento, por el contrario, es abordado de manera amplia y detallada en el documento afirmando que:

El sistema penitenciario y carcelario (SPC) enfrenta una demanda por cupos penitenciarios y carcelarios que excede sus posibilidades de oferta. La magnitud de la brecha es tal que la gobernabilidad del sistema se ve amenazada, en tanto las condiciones espaciales y habitacionales de los centros de reclusión son determinantes de la posibilidad de cumplimiento de los fines de la pena privativa de la libertad y de la detención preventiva y del orden interno.²⁴²

El documento enfatiza en el “déficit de cupos” y recalca que en el año 2003 se presentó la cifra de reclusos más alta registrada, que además tendía al aumento debido en gran parte a la política de Seguridad Democrática. Por tal motivo, se establece una meta para el año 2006 en donde se redu-

²⁴² Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3277 de 2004.

jera el hacinamiento a un 20%, que es el estándar internacional aceptado, un porcentaje más alto es considerado como “estado crítico”. Cabe anotar que este porcentaje no se ha logrado hasta la primera década del siglo XXI.

Para lograr esta meta, se establecieron dos planes:

- Construcción, dotación y mantenimiento de nuevos complejos y establecimientos de reclusión (CDM). Este plan busca la vinculación del sector privado a través de la concesión de proyectos.
- Ampliación, adecuación y dotación de establecimientos de reclusión existentes (AAD). Este plan se ejecutaría a través de contratos de obra pública.

Al igual que en el Conpes 3277, en el Conpes 3412 de 2006 tampoco se hace referencia a los temas de políticas criminal y penitenciaria, ni resocialización, y en este caso tampoco se hace referencia al Inpec, es un documento que se centra únicamente en el tema de hacinamiento y en los mecanismos de ejecución y requerimientos presupuestales para la expansión de la oferta de cupos penitenciarios y carcelarios.

Para ello se establece un “Plan de construcción, dotación y mantenimiento de nuevos complejos y establecimientos de reclusión”.

2.4.2. Hacinamiento

Según la Real Academia Española, hacinar se define como *amontonar, acumular, juntar sin orden*; asimismo, el acto de hacinar, es decir, el hacinamiento, se refiere a la relación superior entre el número de personas en una vivienda o casa, y el espacio o número de cuartos disponibles. La idea del hacinamiento depende de un juicio normativo acerca de los niveles apropiados de ocupación, densidad y privacidad.²⁴³

²⁴³ Spicker, Paul, Álvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David. *Pobreza un glosario internacional*. Clacso, Buenos Aires, 2009. Disponible en: www.biblioteca.clacso.edu.ar.

Partiendo de la anterior conceptualización la Corte Constitucional, en su declaración del estado de cosas inconstitucional, describe y se pronuncia sobre la situación de hacinamiento en las cárceles colombianas, no sólo en lo que tiene que ver con el número desproporcionado de internos en relación con los cupos disponibles en los establecimientos, sino también en capacidad de infraestructura, dotación y servicios comunitarios, así:

Las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgüeño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. En términos generales se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario. Con todo, la Corte quiere concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías. En efecto, la ley ordena que los sindicados estén separados de los condenados; que los reincidentes de los primarios, los miembros de la fuerza pública, los funcionarios públicos y los indígenas de los demás reclusos, etc.²⁴⁴

Desde la creación del Inpec, hasta la emisión del estado de cosas inconstitucional, la capacidad y población interna en los establecimientos se comportó de la siguiente forma: la nueva entidad encargada de las prisiones en Colombia recibe una población de 28.550 internos, con tan solo un hacinamiento del 3%; durante 1994 se observa un aumento del 7%, que se mantiene en el siguiente año. Pero durante los años 1996²⁴⁵ y 1997 se

²⁴⁴ Sentencia de Tutela 153 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁴⁵ Este aumento se le atribuye a la Ley 228 de 1995, Estatuto de Seguridad Ciudadana, la cual establecía la prisión para infracciones menores, pues para los años de 1996 y 1997 las condiciones de violencia y delitos disminuyeron sustancialmente a causa de la estrategias de seguri-

triplica este porcentaje con un reporte del 45,3% a octubre de ese último año, convirtiendo el tema del hacinamiento carcelario en motivo de alarma para el gobierno y la sociedad.

Tabla 11. Hacinamiento carcelario en Colombia hasta 1997

Año	Capacidad de los establecimientos	Población carcelaria	Porcentaje de hacinamiento
1993	27.560	28.550	3,59
1994	26.525	29.308	10,49
1995	27.540	30.304	10,04
1996	28.332	39.676	40,04
1997	29.217	42.454	45,31

Fuente: Defensoría del Pueblo.²⁴⁶

Es en este escenario que la Corte realiza una relación directa entre hacinamiento y la garantía del bienestar de vida de los reclusos, observado la privación de servicios públicos, deficiencias en la infraestructura,²⁴⁷ ausencia de dotación básica para la supervivencia, atención de calidad en salud, educación y formas de resocialización. Así, la Corte demostró la violación sistemática de derechos humanos, concluyendo que entre más se aumente el hacinamiento, más aumentará la violación de los mismos.

Paralelo a ello, se estudiaron las causas externas que estaban generando el aumento desproporcionado de la población interna condenada y sindicada, concluyendo que para ese entonces el sistema de justicia presentaba demora y lentitud en los procesos judiciales, generando congestión y, por ende, aumentando el porcentaje de sindicados.

dad adoptadas por el Estado en contra de narcotraficantes, criminales comunes, guerrilleros y paramilitares. Ver al respecto el artículo de Castro, Manuel Fernando y Manuel Salazar Ferro, La respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: acciones del Estado para promover la convivencia y la seguridad en las ciudades, Departamento Nacional de Planeación, 1998.

²⁴⁶ Defensoría del Pueblo. *Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia*, 2003.

²⁴⁷ Las cuales en ocasiones son generadas por los mismos internos para adaptar o ampliar los espacios para poder dormir y en busca de intimidad.

Otra de las razones expuestas por varios estudiosos del tema²⁴⁸ se centraba en la falta de estructuración de medidas alternativas a la prisión, tomando la PPL como la insuperable pena para sancionar la comisión de delitos.

De esta forma, la Corte ordenó al Inpec, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al DNP elaborar, en un término de tres meses, un *plan de construcción y refacción carcelaria* tendiente a garantizar a los reclusos condiciones de vida digna en los penales, programando la ejecución de este plan para un tiempo de cuatro años. Asimismo, designa a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de Nación para ejercer vigilancia sobre las disposiciones dadas y las acciones emprendidas. Es entonces cuando estas mismas instituciones, en busca de cumplir con lo ordenado y aportar a la superación del estado de cosas institucional, se centraron en la construcción de varios establecimientos.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo,²⁴⁹ en los años 1998 y 1999 el Inpec desarrolla dos versiones del Plan de Modernización, Construcción y Refacción Carcelaria, el cual estaba direccionado exclusivamente a la construcción de nuevos establecimientos. Pero el DNP y los organismos de control expresaron su preocupación ante esta medida, pues por sí sola no era suficiente para afrontar la problemática penitenciaria y carcelaria, por lo que se generó una estrategia liderada por parte del DNP para garantizar un abordaje integral de la problemática, en la que se involucró al Gobierno Nacional, la rama judicial y al Congreso de la República, con la que se creó el Fondo de Infraestructura Carcelaria (FIC),²⁵⁰ que tenía como función adquirir terrenos, diseñar, construir, refaccionar, ampliar y equipar la infraestructura de los establecimientos de reclusión, relevando al Inpec de estas funciones.

Paralelamente, se realizaron estudios que incluyeron diagnósticos y propuestas para superar la crisis carcelaria, que quedaron incluidos en la

²⁴⁸ Defensoría del Pueblo, ONU.

²⁴⁹ Castillo, Alfredo. El hacinamiento en la sentencia de tutela 153 de 1998 de la Corte Constitucional. Defensoría del Pueblo, Foro de Prisiones.

²⁵⁰ Establecido mediante el decreto de Gobierno 1890 del 1998, este queda adscrito al entonces Ministerio de Justicia con características de autonomía administrativa y financiera.

creación del Conpes 3086 del 2000 denominado “Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria”. Esta política se proyectó en el Conpes 3277 de 2004, y en el Conpes 3412 de 2006, bajo la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Estos documentos fueron abordados anteriormente. De esta forma, se inició la construcción, refacción y dotación de establecimientos adscritos al Inpec.

En el año 2006, se firmó un convenio entre el Ministerio de Interior y de Justicia y Fonade para que liderara el proceso de selección y adjudicación de los 11 nuevos establecimientos. Se realizó un seguimiento de estas estrategias bajo el Conpes 3575 DE 2009. Sin embargo, la Contraloría General de la Nación puso en evidencia el incumplimiento de cronogramas pactados en el documento y con sobrecostos aproximados a los noventa mil millones a finales del 2009.²⁵¹

Antes del 2009 se habían construido nueve establecimientos, seis de ellos bajo la política de “la nueva cultura penitenciaria”,²⁵² y las que en el contexto se denominan de alta seguridad; dos específicos para Justicia y Paz. También se hicieron ampliaciones y refacciones en los establecimientos antiguos generando 3.100 nuevos cupos.²⁵³ En ese mismo año se proyectaron 11 nuevos establecimientos, y a octubre de 2010 se pusieron en marcha 10 de ellas, de acuerdo con resoluciones publicadas por el Inpec (Medellín, Guaduas, Jamundí, Yopal, Bogotá, Acacías, Puerto Triunfo, Cúcuta, Ibagué) exceptuando Cartagena la cual tuvo problemas en iniciar la obra por las condiciones del lote adquirido. Sin embargo, se proyectó construir un pabellón para mujeres en el actual establecimiento con la ampliación de 250 nuevos cupos.²⁵⁴ De acuerdo con la Dirección de Infraestructura del Ministerio del Interior se crearon 22.703 nuevos cupos.²⁵⁵

²⁵¹ Contraloría General de la Nación. *Balance de la política penitenciaria*. Bogotá, Imprenta Nacional, agosto de 2010.

²⁵² Estos establecimientos fueron construidos con el apoyo y la dirección del Buró Federal de prisiones del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, en convenio institucional del Inpec y como respuesta inmediata a la sentencia T-153.

²⁵³ Castillo, ob. cit.

²⁵⁴ Contraloría General de la Nación. *Balance de la política penitenciaria*, ob. cit.

²⁵⁵ De acuerdo con el balance que realiza la Contraloría General de la Nación a inicios de 2010, “por la dinámica que ha tenido el crecimiento de la población carcelaria, al 31 de mayo, aun

Es necesario realizar un breve análisis de la dinámica del hacinamiento posterior a la declaración del estado de cosas inconstitucional, teniendo en cuenta que cuando se prepara la sentencia, esta refiere un hacinamiento de 45,3%, al mes de octubre de 1997. El año 1998 se inicia con un hacinamiento del 34,1%, el cual se sostiene prácticamente los dos años siguientes. Posteriormente, y para beneficio de la población interna y de las instituciones encargadas de sobrellevar el plan de construcción y refacción carcelaria, en los años 2001-2002, el porcentaje de hacinamiento se reduce en casi un 20%, que es explicable con la puesta en marcha de los seis establecimientos de la “nueva cultura penitenciaria”, logrando mostrar resultados positivos a los organismos de control y la sociedad sobre la reducción de hacinamiento.

Sin embargo, esto solo se mantuvo durante los dos años siguientes, pues a finales del año 2003 se presenta un aumento significativo de casi 13% sobre la capacidad de los establecimientos de reclusión. Lo anterior puede ser la consecuencia visible de política del cierre de los pactos de Paz que mantuvo zonas de despeje y la “tregua” de judicialización de personas al margen de la ley. También coincide con el inicio de la política de Seguridad Democrática liderada por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, que buscaba el fortalecimiento de la autoridad, del Estado y el mejoramiento de la seguridad.

Tabla 12. Proyección del hacinamiento carcelario en Colombia

Año	Capacidad	Población	Hacinamiento (%)
1998	33.119	44.398	34,1
1999	33.600	45.064	34,1
2000	37.986	51.548	35,7
2001	42.575	49.302	15,8
2002	45.667	52.936	15,9
2003	48.291	62.448	29,3

Continúa

si se entregaran la totalidad de las cárceles nuevas pendientes de ser terminadas o puestas en funcionamiento, harían falta 2.977 (3,8% de hacinamiento) cupos para que el hacinamiento fuera nulo”.

Año	Capacidad	Población	Hacinamiento (%)
2004	49.722	66505	34
2005	49.821	68.890	38,3
2006	52.714	61.131	16
2007	52.555	63.648	21,1
2008	53.909	70.433	30,7
2009	55.042	76.471	38,9
2010	64.440	83.667	29,8

Fuente: Defensoría del Pueblo. *Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia*, 2003.

Así como el aumento de la población en general, el hacinamiento año a año se fue acentuando, con algunos lapsos de disminución como consecuencia de las acciones del Estado para la construcción y ampliación de los establecimientos. Por ejemplo, en el año 2006 fueron creados los establecimientos y pabellones destinados a la recepción de personas vinculadas por la Ley de Justicia y Paz.²⁵⁶ El año que presentó mayor porcentaje de hacinamiento fue el 2009, sin embargo, para el mes de mayo del año 2010 logró alcanzar un porcentaje de 41,3%, muy similar al presentado en el estado de cosas inconstitucional de 45,3%.²⁵⁷

De acuerdo con las estadísticas, se pronosticaba que obviamente la población interna aumentaría y que, por tanto, era urgente la construcción de los once nuevos establecimientos. Pero de acuerdo con los retrasos presentados por diferentes circunstancias,²⁵⁸ no se pudo llevar a cabo, lo cual se ve reflejado en el aumento progresivo de las estadísticas en hacinamiento el cual, aunque no tiene un crecimiento constante, refleja la presencia de

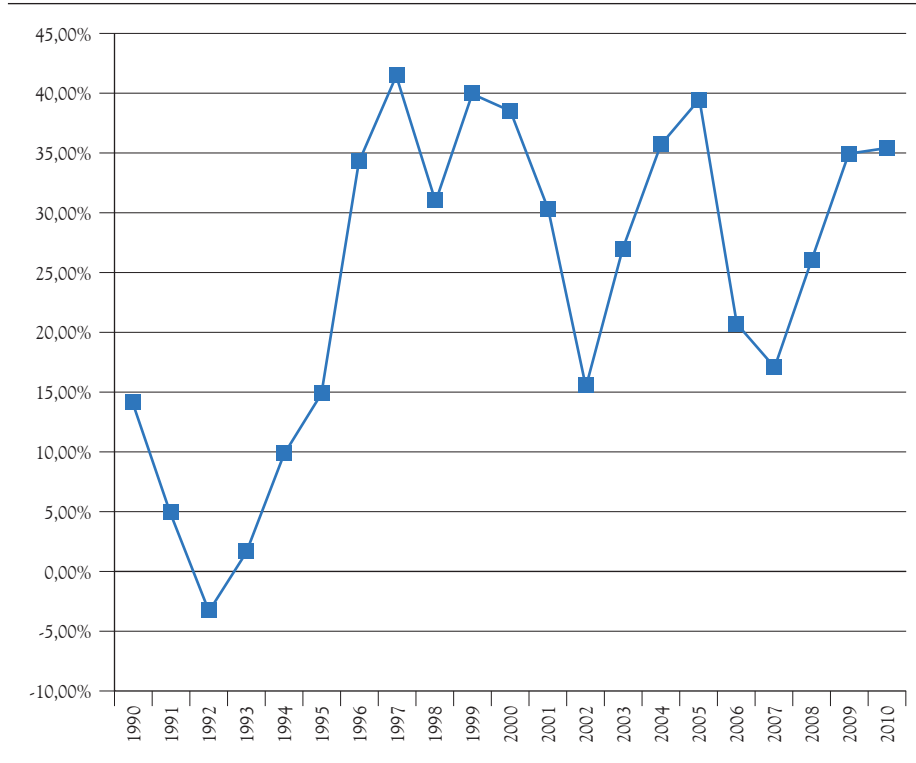
²⁵⁶ Pabellón de JP en EPC, Bogotá, "Picota"; Pabellón JP en EPCAMS, Itagüí; EPCRE, La Ceja (JP); Pabellón JP en EC, Barranquilla, EPC; JP Tierra Alta. Estadísticas del Inepc.

²⁵⁷ Para realizar un comparativo con las cifras de hacinamiento a nivel de América Latina, ver Anexo "Cifras de Hacinamiento según el Observatorio Interamericano de Seguridad - OEA."

²⁵⁸ El informe del balance de la situación penitenciaria emitido por la Contraloría General de la República describe algunas circunstancias de retraso por: problemas en la adjudicación de los contratos, demora en los trámites de la licencia de construcción. Contraloría General de la Nación. *Balance de la política penitenciaria*, ob. cit.

este problema en un índice que oscila en promedio entre el 10 y 40% en los últimos 20 años.

Gráfico 4. Hacinamiento en los establecimientos penitenciarios en Colombia



Fuente: Datos Estadística Poblacional (Inpec)²⁵⁹ y artículo Violencia Intramural.²⁶⁰

Sin embargo, centrarse en el problema de hacinamiento, desconociendo sus causas, o pensar que con reformas a una institución y no al sistema judicial o al menos al SPCC como un todo, se lograrán mejoramientos permanentes, demuestra una lectura simplista de las necesidades y de las causas de ineficiencia de la justicia en Colombia, donde la carencia de mecanismos reales para la protección de los derechos individuales, la inoperancia de los actores y el fenómeno sistemático de corrupción revelan que

²⁵⁹ <http://www.INPEC.gov.co/portal/page/portal/INPEC/SeccionINPECcomoinstitucion/Estadisticas>.

²⁶⁰ <http://www.cidh.org/PRIVADAS/Seminario/Seminario.III.c.pdf>.

han penetrado a los más altos niveles de esta rama del poder público con serias implicaciones económicas.

A pesar del aumento de cupos que se registra, la política penitenciaria y carcelaria no puede darse por satisfecha, puesto que a través de las visitas realizadas a los establecimientos carcelarios recientemente puestos en servicio se ha evidenciado que les falta dotación para cumplir con los propósitos que la legislación señala como fines de la pena. De allí que la sola infraestructura no soluciona el problema carcelario, en cuanto a las obligaciones del Estado y los derechos de la población carcelaria, uno de ellos, el de ser resocializado.

El deshacinamiento que hoy registran las estadísticas oficiales puede igualmente resultar una cifra coyuntural y, en pocos meses o años, encontrarnos con un nuevo hacinamiento, que automáticamente generará la creación de nuevos cupos sin que se llegue a la raíz del problema, continuando con el círculo vicioso que se ha evidenciado en los últimos años.

De otro lado, frente al respeto de los derechos humanos por los que aboga la Corte Constitucional, huelga reconocer que el deshacinamiento es un factor, mas no el único, para garantía de los mismos; que no constituye la solución definitiva, debido a que ella conllevaría, entre otras cosas, la capacitación especial de los funcionarios del Inpec, la enseñanza de la población carcelaria, la eliminación de la corrupción, el destino apropiado y eficiente de los recursos asignados. Sin embargo, advierte el Ministerio del Interior y de Justicia que para hacer prevalecer los derechos humanos, junto con los derechos constitucionales, se está haciendo uso de algunas herramientas, como:

- Observatorio de Derechos Humanos. Organismo dependiente del Ministerio del Interior y de Justicia que tiene como fin el de prevenir, identificar y asistir casos en donde se presente su vulneración al interior de los establecimientos de reclusión.
- Comité de Derechos Humanos. Integrado por internos elegidos popularmente por su buena conducta, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y la Personería, el cual tiene como objetivo trazar programas en la materia con la aprobación de la Dirección del

establecimiento. Se concibe como una herramienta de comunicación entre la administración y los reclusos.

- **Cónsules de Derechos Humanos.** Funcionario de cuerpo de custodia y vigilancia formado en la Escuela Penitenciaria Nacional “Enrique Low Murtra”, encargado de recibir y atender las quejas de los internos en forma directa o a través del Comité de Derechos Humanos.

Estas herramientas, aunque han constituido una democratización al interior de los establecimientos carcelarios, su funcionalidad no coincide con las quejas y los reclamos hechos por los reclusos y las reclusas en el trabajo de campo.

2.4.3. Atención e intervención especializada

El delito evidencia el grado y tipo de desviación que pueden tener las sociedades, es por eso que se manifiesta en exclusivos fenómenos que responden a circunstancias históricas, económicas, culturales e incluso actualmente hasta tecnológicas, generando un impacto desfavorable para la sociedad.²⁶¹ Cuando el delincuente va a prisión, se proyecta que el tratamiento penitenciario que reciba le brinde herramientas que le permitan ejercer su libertad de forma autónoma y responsable, respetando la ley y resignificando su vida para vivir en comunidad y de manera productiva, con el fin de orientar la reconstrucción del tejido social mediante la inclusión e integración de las personas que transgredieron la ley penal. Para ello, es necesario superar en primera instancia el asistencialismo de la sociedad y el Estado, el cual encasilla a la población reclusa como personas inválidas y no competentes para llevar un proceso de “resocialización”, realizando acciones contundentes, integrales, adaptadas a la realidad. En este caso, la realidad colombiana debe iniciar superando la tendencia a la satisfacción de necesidades básicas y la mera ocupación del interno.

²⁶¹ Como ejemplo colombiano se presentan el paramilitarismo, el sicariato, la piratería.

Pero para poder conocer qué es lo que se necesita en materia de tratamiento penitenciario, se vislumbrarían dos formas de plasmar la realidad colombiana. La primera estaría encaminada a estudiar los procesos macros o sociales que pueden ser causantes de la comisión de los delitos, pero esta información es generalmente investigada y suministrada por entes estatales externos al sistema penitenciario y su injerencia sería principalmente en la intervención y prevención del delito en poblaciones y comunidades específicas. La segunda perspectiva es estudiar las características y causas de la comisión de delitos a través de los mismos infractores de la ley que se encuentran reclusos en las cárceles. Esta actividad, que sería función propia del sistema penitenciario, nutre el quehacer de este sistema y obliga a que tenga un impacto positivo en el medio externo, es decir, la sociedad.

Para conocer cuáles son las características de la población y las causas o circunstancias que estuvieron relacionadas con el delito, las diferentes profesiones recurren a describir al individuo desde su marco académico y metodológico teniendo como resultado un “perfil”, así podemos encontrar un perfil laboral u ocupacional, un perfil académico, un perfil psicológico y hasta un perfil familiar. No obstante, en el contexto en el que se encuentran los delincuentes demarca que se caractericen o se describan desde un *perfil criminal*. Se pueden encontrar varios conceptos de perfil criminal, pero lo que es común a todos es un elemento altamente psicológico, entre los más completos se puede encontrar el de Tapias et ál.,²⁶² el cual lo ha definido como “una técnica de investigación criminal que consiste en inferir aspectos psicosociales del agresor con base en un análisis psicológico, criminalístico y forense de sus crímenes, con el fin de identificar un tipo de persona (no a una persona en particular) para orientar la investigación y la captura”. Es claro que la herramienta o técnica de perfil criminal se utiliza antes de ingresar a la cárcel, por lo que a los delincuentes ya reclusos en centros de reclusión se les realiza un perfil penitenciario. Este perfil inicialmente puede incluir la descripción de los mismos aspectos psicosociales y pueden analizarse desde las mismas perspectivas que proponen Tapias et ál., solo

²⁶² Tapias, Ángela et ál. *Elaboración de perfiles criminales desconocidos con base en la escena del crimen*. Disponible en: <http://www.psicologiajuridica.org/psk7.html>. [Citado el 10.01.11].

que se incluyen características propias del proceso de prisionización,²⁶³ y su fin no es el descubrimiento de un tipo de sujeto o la captura, sino orientar el tratamiento penitenciario. En conclusión, un perfil penitenciario es la descripción de las características psicosociales, criminológicas y penitenciarias de un interno o grupo de internos que guían el diseño y la aplicación del tratamiento penitenciario.

Con un acertado comienzo, en la actualidad el Inpec realizó una investigación en la que caracterizó y perfiló desde la perspectiva criminológica y penitenciaria a la población masculina y femenina condenada privada de la libertad en los establecimientos de reclusión. Como resultado, se diseñó una propuesta para el direccionamiento del tratamiento penitenciario en Colombia. Con esta propuesta, el administrador de la pena quiere trascender la perspectiva de ocupación de los programas que actualmente ofrece, para generar programas multidisciplinarios y científicos que intervengan la realidad criminológica y penitenciaria colombiana.²⁶⁴

La investigación se realizó con una muestra de 3.440 condenados, correspondiendo 2.697 a hombres y 743 a mujeres de todos los establecimientos del país. Se distribuyeron según 49 tipos de delito que se encontraron a nivel nacional. El instrumento que se utilizó fue construido por el Inpec, validado a nivel estadístico y por expertos. Se emplearon variables sociales, de salud, psicológicas, culturales, delictivas y penitenciarias de la población interna.

Dentro de los resultados más interesantes se encontraron: que la edad promedio para hombres es de 35,8 años y para mujeres 33,9 años,²⁶⁵ el mayor porcentaje pertenecía al estrato uno, y dentro del estado civil la unión marital de hecho fue la más representativa para los hombres con 39,7%, y para las mujeres el de soltera con un 35,7%. El 50% de los condenados describe su familia de crianza como *nuclear* y, consecuentemente, observan

²⁶³ Aspectos como adaptación penitenciaria, efectos de prisionización, adherencia al tratamiento penitenciario, cultura carcelaria, número de ingresos y de condenas, entre otras.

²⁶⁴ Inpec. *Caracterización y perfilación criminológica y penitenciaria de la población condenada y privada de la libertad en los establecimientos de reclusión del inpec y propuesta para el direccionamiento del tratamiento penitenciario en Colombia*, 2010.

²⁶⁵ Es coincidente con la edad que reporta esta investigación, 35 años promedio.

a sus dos padres como figuras de formación, percibiendo las relaciones como afectivas. Manifiestan que la pobreza fue una de las problemáticas que más afectó los hogares, y las mujeres reportaron ser víctimas de maltrato en mayor número que los hombres.

En relación con el tema de educación, se encontró que la mayoría de la población interna (93,9%) ha estudiado alguna vez en su vida y la edad promedio de inicio es de 7 años. Puede considerarse de interés observar, desde la perspectiva de género, que los hombres tienden en mayor medida a terminar la primaria, pero cuando las mujeres estudian el nivel de educación básico, acceden en mayor número a la educación media, tecnológica y profesional. La causa para el abandono de la actividad académica manifestada con mayor frecuencia fue la económica, con edad promedio de 15 años. En relación con el ámbito laboral, se halló que el 96,9% ha trabajado alguna vez en su vida y la edad de inicio de la actividad laboral es de 15 años, coincidiendo con la edad de abandono de estudios. La población interna condenada reportó que la modalidad de trabajo que con mayor frecuencia se realiza es independiente con un 57,7%. El 11,6% declaró como modalidad de trabajo las actividades ilícitas.

Frente a la historia delictiva, el Inpec indica que la edad de comisión del primer delito se encuentra en el rango de 18 a 24 años. Los hombres tienden a cometer sus primeros delitos relacionados con hurtos y las mujeres con estupefacientes. Una información relevante en relación con la motivación del primer delito se centra en razones económicas. Sin embargo, se observa una diferencia radical en que los hombres afirman delinquir por aspectos de poder, mientras que las mujeres manifiestan hacerlo por necesidad y presiones de otros. En la actualidad, el delito de mayor frecuencia por el que se encuentran condenados son el homicidio para hombres, y los estupefacientes para mujeres.

La investigación del Inpec preguntó sobre otros familiares que se encuentran detenidos, las mujeres se refieren en mayor cantidad a figuras maternas o a la pareja, y los hombres a otros familiares como hermanos, primos, tíos. Este hallazgo debe ser observado con especial atención, cuando se pretenden establecer programas para la prevención del delito o la vulne-

rabilidad de determinados grupos poblacionales, puesto que la composición familiar determinaría las formas en que se toman decisiones al respecto.

Finalmente, desde las variables penitenciarias, la población condenada expresa que en general en los establecimientos de reclusión existe una convivencia buena. Asimismo, un porcentaje elevado de la población (64,5% hombres y 53,7% mujeres) reporta que no han sido vulnerados sistemáticamente sus derechos, aunque afirman que uno de los más quebrantados es el de la igualdad. Tal afirmación es favorable para la percepción que tiene la sociedad de los derechos humanos de los privados de la libertad. No obstante, es preocupante en la medida que las condiciones y situaciones que informan los organismos de control, así como las que se observaron en el trabajo de campo, muestran percepciones diferentes a lo encontrado en esta investigación y, por tanto, se queda a la expectativa de la construcción de propuestas que puedan contribuir a la elaboración de respuestas a este interrogante.²⁶⁶

Relacionado con lo anterior se encontró que lo que más genera malestar en la población es el distanciamiento familiar, lo cual es afectado directamente en su red social de apoyo, pues tan solo la mitad de la población recibe visitas y apoyo económico o material a través de encomiendas o consignaciones en la cuenta asignada al interno. Al contrario, la investigación muestra que los aspectos que menos generan malestar son el régimen interno y el trato con la guardia. Información que difiere del presente estudio que indica que uno de los aspectos más negativos de la cárcel es el maltrato de la guardia para con los internos.

Respecto al tratamiento penitenciario se encuentra que la población en general desconoce la fase de tratamiento en la que se encuentran ubica-

²⁶⁶ Por el momento se puede afirmar que existe una percepción diferente de las dificultades relacionadas con vulneración de derechos cuando las preguntas son realizadas por instituciones o personas, sean gubernamentales o no. Establecer de manera objetiva las motivaciones que se tienen para esas variaciones contribuiría a develar las influencias tanto de unos como de otros en imaginarios de los internos al momento de participar en actividades de investigación. Este nuevo insumo ofrecería aproximaciones puntuales para describir realidades, trascendiendo de la descripción de percepciones que se transforman de acuerdo con la necesidad o el interés personal, tanto del que participa como entrevistado como del entrevistador.

dos.²⁶⁷ Las mujeres reportan redimir menos en los establecimientos aunque tienen mayor disposición y recepción para los programas que se ofrecen, en especial ante las actividades laborales, culturales y espirituales, a diferencia de los hombres que son más atraídos por las actividades educativas.

En general, existe una percepción favorable para los diferentes funcionarios que interactúan en el sistema penitenciario, incluyendo el personal de custodia y vigilancia, situación que es similar a la investigación de la Universidad del Rosario, solo que esta expresa que ven a este personal con falta de preparación e inexperiencia en el contexto penitenciario.

Como se puede observar, estos son algunos datos que interesan por predominantes en la población y que pueden ayudar a determinar programas de intervención basados en realidades actuales en las que muchas de las condiciones descritas en el capítulo uno han presentado variaciones significativas tanto en dinámicas internas de los establecimientos, como en los objetivos de administración del sistema penitenciario.

Dentro del contexto penitenciario el personal de funcionarios ocupa un papel preponderante en la intervención y rehabilitación del interno, al tener como función principal diagnosticar su problemática, determinando cuál será su intervención. De acuerdo con la normatividad en cuanto al tratamiento penitenciario, dicha evaluación estará enfocada a conocer la personalidad de este e identificar si existe o no alguna patología o trastorno, para determinar el tipo de atención que puede recibir.

No obstante lo descrito, se hace necesario tener en cuenta que las teorías explicativas del delito no solo tienen en cuenta factores asociados a la personalidad como la razón de la comisión de este, pues no todas las personas que padecen de algún trastorno de personalidad son delincuentes, y no todas las personas que cometen un delito presentan un trastorno de personalidad; por tanto, existen otras causales que deben ser contempladas como las motivacionales, cognoscitivas y sociales. Estas, como conducentes a la comisión de un delito, deben ser tenidas en cuenta al momento de planear un programa de intervención para el interno.

²⁶⁷ Datos coincidentes con la presente investigación.

Si se toma como base lo planteado en el párrafo anterior, adicionando: 1) la orientación preponderante hacia la ocupación de tiempo en prisión como alternativa de *resocialización* (incluyendo el uso indiscriminado de ese término para justificar cualquier acción que pretenda modificación en estilos de vida cuyas prácticas están ligadas a la comisión de delitos); 2) la disposición de un sistema de oportunidades cuyos planteamientos epistemológicos y operativos parecen estar pensados más con el objetivo de organizar de manera estructural las actividades ofertadas en los establecimientos para facilitar el tránsito de internos por algunas de ellas como evidencia de progresividad; 3) las propuestas tanto metodológicas como procedimentales para asignación de actividades de educación, trabajo o enseñanza que no tienen en cuenta, bien sea datos de perfilación de internos u otros insumos que pudieron confluir en la decisión de iniciar o mantenerse en estilos de vida que implican la comisión de delitos, se plantean tres formas de enfocar la atención e intervención de ellos en los establecimientos carcelarios.

La primera corresponde a los programas de intervención basados en las teorías explicativas del delito; la segunda forma reúne los programas de intervención que responden a las circunstancias de la vida en prisión puesto que solamente se van a dar en ese contexto, y la tercera agrupa los programas que buscan intervención especializada.

a. Programas de intervención basados en las teorías explicativas del delito

Los programas que a continuación se enlistarán corresponden a la forma como se ha explicado la conducta delictiva desde la criminología.²⁶⁸ Estos son programas específicos dirigidos a observar el tipo de delito cometido por el interno y los factores motivacionales, psicológicos y sociales asociados al mismo. Autores como Clemente²⁶⁹, Raine San Martín²⁷⁰ Garrido, Stange-

²⁶⁸ Programas basados en recopilación realizada por Vicente Garrido, Vicente, Stangeland y Santiago Redondo, en *Principios de criminología*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

²⁶⁹ Clemente, Miguel y J. Núñez. *Psicología jurídica penitenciaria*. Tomo II. Madrid: Fundación Universidad-Empresa, 1997.

²⁷⁰ Raine, A. y J. Sanmartín. *Violencia y psicopatía*. Ariel, Barcelona, 2000.

land y Redondo²⁷¹, Romero²⁷², Inpec²⁷³ describen tratamientos diferenciados para delincuentes violentos, delincuentes sexuales, toxicómanos, psicópatas, maltratadores domésticos, estafadores y delincuentes de cuello blanco.

- Programas basados en terapias psicológicas o psiquiátricas no conductuales: agrupan un número de terapias desde la perspectiva psicoanalítica y teorías que explican la conducta criminal, las cuales argumentan que los delincuentes experimentan una serie de *trastornos emocionales y mentales*; la conducta delictiva es el resultado de dicha problemática, así que el tratamiento está enfocado a intervenir dichos trastornos para disminuir o desaparecer la conducta delictiva.
- Programas educativos: orientados hacia la atención de las carencias educativas, sociales, de habilidades y actitudes del interno que directa o indirectamente están relacionadas con el delito cometido. Se fundamentan en el hecho de que muchos delincuentes no siguieron procesos de educación formal y, por consiguiente, no tienen herramientas o contenidos que los prepararían para una vida productiva en sociedad. Con estos programas se pretende elevar su nivel educativo a través de actividades que les permitan adquirir conocimiento y habilidades intelectuales. En los establecimientos son aplicados los programas educativos con el fin de generar mayor nivel de ocupación, mas no como una forma de intervenir en la causa del delito.
- Programa ambiental de contingencias: se fundamenta en el condicionamiento operante y el aprendizaje social; consiste en la integración funcional de una serie de fases o etapas con la administración de refuerzos progresivos (recompensas y beneficios) en

²⁷¹ Garrido, V., P. Stangeland y S. Redondo. *Ob. cit.*

²⁷² Romero, J. *Nuestros presos: cómo son, qué delitos cometen y qué tratamientos se les aplica*. EOS, Madrid, 2006.

²⁷³ Inpec. Caracterización y perfilación criminológica y penitenciaria de la población condenada y privada de la libertad en los establecimientos de reclusión del Inpec y propuesta para el direccionamiento del tratamiento penitenciario en Colombia, 2010.

cada fase. Este modelo está sustentando el criterio de la criminología el cual expone que en la imitación de modelos se encuentra la aparición y el mantenimiento de la conducta delictiva.²⁷⁴ En los establecimientos se observa la aplicación del programa de contingencias, convirtiendo los beneficios administrativos y el acceder a actividades de redención de pena en los refuerzos. Esta estrategia logra que el interno sea participativo en la intervención, previniendo la conducta delincuencial o asociada, dentro del establecimiento carcelario. Sin embargo, cabe preguntar lo que sucede cuando recobra la libertad y no cuenta con refuerzos para mantener conductas normadas por la Ley.

- Programa de intervención conductual: este programa es similar al anterior, se basa en el condicionamiento operante e instrumental, pero con la diferencia de que no se establecen fases para dar un reforzamiento progresivo sino que se usan otras técnicas para adquirir la conducta deseada. Este programa se basa en el supuesto de que la conducta delictiva está influenciada por el contexto físico y social.
- Programa de comunidad terapéutica: parte del supuesto de que las personas cometen delitos a causa y por la influencia de alguna adicción, en especial la de las sustancias psicoactivas, por tanto, este programa está dirigido a los internos que presentan conductas adictivas. Consiste en la realización de actividades elaboradas desde diversas perspectivas psicológicas que dependen del enfoque planteado, con las que se buscan movilizaciones cognitivas, emocionales y conductuales que conducen a nuevas formas de enfrentar situaciones relacionadas con los hábitos de consumo. De acuerdo con Garrido, Stangeland y Redondo,²⁷⁵ el fundamento de estos programas es que en ambientes destinados a prevenir eventos y procesos de carácter patológico se propicia un mayor equilibrio psicológico y así la prevención de la violencia. Se cuenta

²⁷⁴ Akers, 1997, citado por Garrido et ál., ob. cit.

²⁷⁵ *Ibíd.*

con información acerca de 13 centros penitenciarios en los que se llevan a cabo actividades enmarcadas en comunidad terapéutica para internos con problemas de uso y abuso de alcohol y otras drogas.

- Programa de derivación: plantea alternativas al internamiento en un establecimiento carcelario o alternativas que permitan disminuir su rigor. Estos programas están basados en la teoría criminológica del etiquetamiento, cuyo planteamiento es que una de las causas del mantenimiento de la conducta delictiva es la estigmatización del sujeto por parte del sistema judicial incluyendo el proceso de detención. Un ejemplo de este programa es el trabajo comunitario, que pretende la retribución de la persona a la sociedad con su trabajo y ayuda a resarcir el daño causado. En el sistema judicial de Colombia actualmente se lleva a cabo el programa derivado, colocando como pena el trabajo comunitario. Sin embargo, no se han determinado con exactitud las actividades sociales por realizar, ni la entidad que debe administrar y controlar dichas actividades.

b. Programas de atención específicos para la vida en prisión

A continuación se describen los programas de tratamiento dirigidos a atender las circunstancias propias de la vida en prisión y que solamente se van a dar en este contexto. Estos programas, aunque pueden tener un impacto en la vida en libertad, no son determinantes para la resocialización del interno.

- Programas de prisionalización: se refieren a la prevención de los efectos biológicos, psicológicos y sociales que se producen en el interno como efecto de la adaptación al contexto penitenciario. De acuerdo con la teoría, una de las mayores consecuencias es el riesgo de suicidio,²⁷⁶ el cual debe ser prevenido en toda la pobla-

²⁷⁶ Ruiz, José Ignacio, Sonia Becerra y Giovanni Torres. *Un estudio longitudinal y comparativo sobre la adaptación psicosocial a contextos carcelarios*. En *Anuario de psicología jurídica*, vol. 18, Universidad Nacional de Colombia, 2008.

ción carcelaria. Otro factor social es la desintegración familiar, por tanto, se deben desarrollar programas que procuren mantener el apoyo familiar o, en el peor de los casos, estrategias que permitan elaborar la pérdida.

- Programas de la organización en prisión: intervienen en la problemática y los fenómenos que suceden en la prisión y que pueden afectar a los internos y funcionarios del establecimiento. Entre ellos se encuentra el estudio del clima organizacional, relaciones entre los funcionarios y los reclusos, jerarquías entre los internos, entre otros.²⁷⁷
- Programas ocupacionales: hacen referencia a los programas dirigidos a ocupar productivamente el tiempo de los internos, como el estudio, trabajo, enseñanza y actividades deportivas y recreativas.
- Programas de animación socio-cultural: consisten en realizar procesos dirigidos a elevar el nivel de conocimiento de los internos, adopción de hábitos no incluidos en la educación formal, actitud positiva hacia el trabajo y mejora de su autoconcepto, mediante técnicas sociales basadas en pedagogía participativa bien sea artística, recreativa o formal.

Estos programas contribuyen a mejorar el ambiente general de la prisión, ruptura del asilamiento de la prisión respecto de su medio comunitario e institucional, las relaciones interpersonales entre internos, y disminuyen las acciones violentas al interior del establecimiento.

- Programas de salud: se enfocan en la prevención de enfermedades de transmisión en centros de reclusión y programas de prevención en salud mental.

En la actualidad, en el sistema penitenciario colombiano se aplican programas que podrían estar en este nivel; sin embargo, muchos de los programas basados en la explicación del delito no son ejecutados, debido

²⁷⁷ Clemente, Miguel y J. Núñez. *Psicología jurídica penitenciaria*, tomo II. Fundación Universidad-Empresa, Madrid.

a que los establecimientos no cuentan con profesionales especializados y permanentes.

c. Programas de intervención especializada

Son los programas encaminados a abordar factores personales o sociales relacionados con la comisión del delito y se encuentran diseñados para que impacten en la resocialización, la prevención de la reincidencia y preparación al interno para la vida en libertad.

- Programa de pensamiento prosocial: está basado en el modelo cognitivo conductual o aprendizaje cognitivo, y busca fortalecer todas aquellas habilidades que facilitan la interacción social, pues se ha encontrado que la conducta delictiva está relacionada con un déficit en las habilidades sociales. Este programa enseña al interno a prestar atención y evaluar críticamente su propio pensamiento, el autocontrol, detenerse a pensar y a considerar las consecuencias antes de actuar, el razonamiento medio-fines que es enseñar a conseguir los medios para alcanzar los fines, enseñar a pensar de manera lógica, objetiva y racional que le permita conseguir sus objetivos integrado en la sociedad.²⁷⁸
- Programas por tipo de delincuente: estos son programas específicos dirigidos a observar el tipo de delito cometido por el interno y los factores motivacionales, psicológicos y sociales asociados al delito. Autores como Clemente,²⁷⁹ Raine San Martín,²⁸⁰ Garrido, Stangeland y Redondo,²⁸¹ Romero,²⁸² Inpec²⁸³ describen tratamientos diferenciados para delincuentes violentos, delincuentes sexuales,

²⁷⁸ Garrido, Vicente, Y. López. *Manual de intervención educativa en readaptación social*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2005.

²⁷⁹ Clemente, Miguel, ob. cit.

²⁸⁰ Raine San Martín, ob. cit.

²⁸¹ Garrido, Stangeland y Redondo, ob. cit.

²⁸² Romero, J., ob. cit.

²⁸³ Inpec, ob. cit.

toxicómanos, psicópatas, maltratadores domésticos, estafadores y delincuentes de cuello blanco.

- Programas por tipo de interno: estos buscan intervenir las características particulares del individuo en relación con dos aspectos, la comisión del delito y su adaptación al contexto penitenciario.
- Programas con perspectiva de género: se refieren a programas y acciones que incluyan necesidades y requerimientos partiendo de las diferencias de hombres y mujeres, para su desarrollo y realización personal en estado de internamiento, partiendo de informaciones tratadas con rigor acreditado, dejando de lado las que corresponderían a interpretaciones personales producto de experiencias laborales aisladas.²⁸⁴
- Programas para la preparación de la vida en libertad: estas se incluyen pues de acuerdo con el tratamiento penitenciario debe haber una preparación o intervención específica cuando el interno está próximo a recuperar la libertad. En estos se incluye el programa de preliberados que son dirigidos a facilitar la reinserción social a su medio social, generando acciones progresivas para la adaptación al medio, potenciando el nivel de autonomía y buscando construir un proyecto de vida que ejecutar en libertad.

Finalmente, en los programas de intervención especializada se incluyen los propuestos por Támara y Cabrera²⁸⁵ dado que se pueden presentar tres tipos de internos, diferenciados a partir de las motivaciones, la historia delictiva y algunas condiciones psicológicas y sociales que requieren acciones diferenciadas en el tratamiento penitenciario.

El primero es el *infractor*, asignado a los internos que no presentan antecedentes judiciales ni de carrera delictiva, y a la hora de realizar la conducta punible sus motivaciones y los móviles del delito no corresponden a

²⁸⁴ Estos dos últimos tipos de programas son propuestos como producto de la caracterización y perfilación de la población condenada del Inpec.

²⁸⁵ Támara, M. y G. Cabrera, *Psicología jurídica en tratamiento penitenciario: evaluación y tratamiento diferenciado*. Tesis de grado programa de Especialización en Psicología Jurídica. Universidad Santo Tomás, Bogotá, 2007.

su común comportamiento, pero aun así fueron condenados. Un ejemplo coincidente con este tipo de interno es el caso del homicida por celos o accidentes de tránsito. El segundo es el *delincuente*, este presenta antecedentes policivos, penitenciarios o carrera delictiva, y sus motivaciones o móviles para la comisión del delito se explican por factores económicos e incluso pueden considerarse como forma de trabajo, puede entonces verse involucrado en organizaciones o redes delictivas, y cuya versatilidad criminal está siempre en desarrollo o especialización. En este encontramos a expendedores de drogas, narcotraficantes, sicarios, apartamenteros, entre otros. Finalmente, se encuentra el *criminal*, evidenciando una diferencia con el anterior tipo de interno por la motivación de las conductas delictivas, ya que estas se alejan del fin económico y se orientan hacia la consecución de placer, poder o ideología; este tipo de persona comete delitos de alto impacto social, como pueden ser los delincuentes sexuales, líderes terroristas, políticos corruptos y homicidas seriales, entre otros. Según Tamara,²⁸⁶ para cada uno de este tipo de internos propone:

El interno infractor requerirá principalmente acciones de protección ante factores adversos y desadaptativos del internamiento ya que es la primera vez que ingresa a un establecimiento de reclusión, pero también la intervención de los factores desencadenantes de la conducta penada bien sean de naturaleza psicológica o social. El interno delincuente requerirá de acciones dirigidas en mayor medida a factores sociales, familiares y cognitivos asociados con la motivación al delito que promuevan pautas habituales de comportamiento pro social, por otra parte el interno criminal dados sus componentes psicológicos asociados con su comportamiento requerirá acciones específicas para cada caso, en las que ya no serán factores sociales los principales a intervenir sino factores individuales que principalmente determinan el comportamiento antisocial.

²⁸⁶ Tamara, Javier y G. Cabrera. *Evaluación y tratamiento penitenciario*. Memorias IV Convención de Tratamiento y Desarrollo. INPEC, Paipa, 2007.

Como se observa, la clasificación que se presenta en esta investigación incluye variables y posibilidades de intervención que hasta el momento no se han tenido en cuenta para el diseño de programas institucionales del sistema penitenciario y carcelario colombiano, emergiendo en un momento de coyuntura favorable para la investigación científica e innovación a partir de sus resultados. Prueba de lo anterior, es que el presente trabajo se divulga paralelamente con la publicación de resultados del proceso investigativo con el que el Inpec caracteriza y perfila a la población condenada colombiana.

Como queda evidenciado, la disposición de acciones orientadas a la atención e intervención parecen estar viviendo una transformación producto de la recolección de información de manera sistemática. El plantear programas de tratamiento desde teorías y perspectivas psicológicas, sociales y educativas, pone en evidencia un segundo ejercicio de la investigación: el de la evaluación de la eficacia y efectividad para hacerlos altamente confiables. Solo se puede saber si un tratamiento resulta eficaz al conocer sus efectos en el comportamiento y la percepción de los internos. Solo de esta manera se sabrá si cumplen el objetivo final de prevenir la ocurrencia de una nueva conducta delictiva en la sociedad.





3. La política fiscal en el sistema penitenciario y carcelario colombiano

La política fiscal en un Estado ejerce una influencia sobre la economía del mismo, y adquiere mayor importancia como consecuencia de una serie de ineficiencias o insuficiencias presentes en los mercados. En estos mercados, en algunas ocasiones la intervención es adecuada, en otras defectuosas y en otras excesivas, pero independientemente de ello, en el desarrollo de sus responsabilidades se requieren recursos que se gastan de cierta manera y que deben provenir de unas fuentes de ingresos que establecen una forma particular de estructura.

Esto conlleva un desafío de lo que significa dimensionar un Estado en forma adecuada y, sobre todo, hacer que su accionar sea eficiente y contribuya al desarrollo. Por esto, al visualizar el sistema penitenciario y carcelario colombiano (SPCC), cuyas particularidades se asimilan en sus diferentes formas a la dimensión de un Estado, resulta indispensable entender cuál es el efecto que su acción tiene sobre su funcionamiento, y si su eficiencia logra los objetivos para los cuales fue diseñado.

El análisis del SPCC proporciona elementos que permiten identificar las situaciones en las que debería centrarse su gestión y la utilización de los recursos, describiendo las consecuencias de los programas públicos con los que cuenta y la naturaleza de los procesos políticos a los que se ve abocado, los cuales hacen que en muchos casos, los que se desea quede en simple retórica, existiendo una sustancial diferencia entre los objetivos declarados en un programa, en su diseño y en su ejecución.

Asimismo, se observa cómo un individuo, al tenerse que ubicar en un centro penitenciario adecuado, genera rivalidad, ya que dicho individuo ocupa un espacio en el que no puede (o no debería) estar otro y esto produce un costo marginal puesto que hay un aumento en la oferta. Sin embargo, en teoría los bienes públicos no presentan rivalidad de consumo ya que una vez se provee un bien público a cualquier persona, se puede proveer a otras personas sin ningún costo adicional y la exclusión de cualquier consumo de un bien público es ineficiente.²⁸⁷

Entre otros elementos, esto hace que el sistema penitenciario y carcelario colombiano se aborde como un bien público al tener que cubrir a

²⁸⁷ Pearson, Jeffrey. *Microeconomía*. 3 edición, Pearson Addison Wesley, 2004, p. 650.

los ciudadanos que se pueden beneficiar del SPCC, sin estar —en teoría— orientado específicamente a un grupo en particular ni excluir a nadie de ello. Esto último hace que también el SPCC, como parte de un sistema mayor como lo es judicial, deba comportarse eficientemente y, para ello, se complemente con elementos esenciales que debe contener la justicia como son la imparcialidad, la autonomía y la independencia de los jueces —libres de influencias políticas—, el adecuado alcance coercitivo del Estado que evite que la justicia menoscabe los derechos de las personas, y que los que administran justicia estén capacitados para procesar y hacer funcionar el sistema a bajo costo, evaluando las consecuencias de las decisiones que puedan adoptar.

Sin embargo, la eficiencia de la justicia, o mejor, la percepción que se tenga del sistema judicial, en el caso puntual del SPCC, hace que existan posibilidades de crecimiento en una sociedad, porque logra disminuir los costos del incumplimiento de las normas e invita a respetarlas. Pero esta eficiencia solo se vuelve posible en la medida que la sociedad sienta que están protegidos sus derechos y que el acceso a la justicia le asegura igualdad ante la ley a cualquier ciudadano.

El presente capítulo dimensiona las condiciones de eficiencia óptima desde el punto de vista de la economía normativa,²⁸⁸ pero también analizándolas desde la economía positiva²⁸⁹, ya que por sus características, el efecto de la actividad del SPCC sobre los mercados con los que interactúa, en el tema fiscal, no se puede ver como un mercado propiamente dicho, porque el equilibrio como tal no resulta de una oferta y demanda con precios y cantidades, sino que existen una serie de servicios como la justicia, la seguridad, la defensa, etc., que no serán ofertados eficientemente por su falta de exclusividad (una vez producidos y ofrecidos nadie podría ser ex-

²⁸⁸ La economía normativa es una parte de la economía donde se tienen en cuenta los juicios de valor, involucrando así la justicia y la equidad económica.

²⁸⁹ La economía positiva es una rama de la economía donde se describen y se explican los fenómenos económicos, evitando juicios de valor, teniendo en cuenta los hechos y las relaciones causa-efecto del comportamiento y el desarrollo, y prueba las teorías económicas involucradas en ello. Por eso, se dice que la economía positiva explica “lo que es” y la economía normativa “lo que debe ser”.

cluido de su consumo). Los bienes públicos, que no son excluibles ni rivales, llevan consigo un problema de asignación de recursos los cuales deben ser controlados a través de normatividad con lo cual se hace necesario saber cómo producir dichos bienes de manera eficiente. El acceso a estos bienes lo hace cierto grupo de personas, cuyo comportamiento resulta afectado por el tiempo en que son usados.

Acompañando lo anterior, este capítulo observa cómo los presupuestos públicos están muy lejos de ser un legítimo sistema de mercado libre, porque la intervención estatal está basada en profundas actitudes sociales de los gobernantes que son difíciles de explicar, pero que les permiten direccionar recursos a entidades cuyas funciones facilitan cumplir objetivos que la empresa privada no puede hacer por ser responsabilidad del Estado, y cuya oferta hace que se deban comprar bienes y servicios, pagar salarios y deudas, realizar transferencias, inversiones entre otras, como ocurre en la justicia con su sistema penitenciario y carcelario.

3.1. Las condiciones de eficiencia del sistema penitenciario y carcelario colombiano

La conveniencia o necesidad de contar con bienes o servicios públicos para garantizar los derechos y el cumplimiento de los mismos, se convierten en elementos básicos para el funcionamiento adecuado del SPCC, debido a que el Estado como oferente debe garantizar el funcionamiento eficiente de las instituciones involucradas en el sistema, porque esto permite la adecuada marcha de los mercados, haciéndolo por medio del diseño y la aplicación de determinadas políticas públicas²⁹⁰ que terminan siendo ejercidas por las

²⁹⁰ Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/wps/wcm/connect/92448300421eeefa9943dbf49bbe4c9d/Sistema+Penitenciario+y+Carcelario+y+Derechos+Humanos.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=92448300421eeefa9943dbf49bbe4c9d> [Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2010]. Las políticas públicas de los últimos años se han enfocado en tres prioridades: primero, la modernización de la estructura penitenciaria y carcelaria, en donde caben temas como la ampliación de la infraestructura física y mecanismos sustitutos de prisión como la vigilancia electrónica. Segundo, mejora en la calidad de vida, resocialización y respeto por los derechos de la población carcelaria a través de establecimientos de reclusión como centros de formación

instituciones que deben cumplir adecuadamente sus responsabilidades. Sin embargo, muchas veces la incapacidad o los intereses de los gobernantes responsables de la gestión de las mismas se han traducido en ineficiencias, costos desproporcionados, regulaciones defectuosas, condiciones inadecuadas y, en otras palabras, las acciones institucionales se han traducido en reducciones de la eficiencia.

La eficiencia del SPCC no es ajena a la que tiene la justicia porque se deriva de la misma, debido a que es la encargada de solventar conflictos que llevan a la utilización o no del SPCC. Lo complejo del uso del sistema es que “El colombiano no considera que la justicia funcione”,²⁹¹ considerándola ineficiente, pero hasta ¿qué punto esa percepción se mantiene?

La realidad de los últimos años muestra que se han planteado necesidades y soluciones, bajo una tentación simplista de buscar eliminar el mayor número posible de distorsiones para, de tal manera, lograr la mayor eficiencia posible por parte de las distintas entidades de la rama del poder público, que se evidencia en temas como que “el juez de tutela no puede ordenar la inclusión presupuestal y la ejecución de una obra pública, pues de lo contrario lo convertiría en un ordenador del gasto y en un usurpador de funciones constitucionalmente designadas a otras ramas del poder público”,²⁹² pero se realiza pensando que con una orden judicial todo un sistema logrará un óptimo paretiano, o con la expedición de una ley se mejorará, o con la reforma de es sólo una entidad que hace parte del SPCC como el Inpec²⁹³ se

integral, con la que se ha buscado que la población carcelaria logre desarrollarse plena y positivamente en un entorno social, buscando abarcar la totalidad de los internos. Finalmente, su tercera prioridad ha sido la de brindar salud a todas las personas privadas de la libertad.

²⁹¹ Cuéllar, María Mercedes. La ineficiencia en la justicia. En *Colombia: un proyecto inconcluso. Valores, instituciones y capital social*, tomo II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000, p. 643.

²⁹² Sentencia T-296 de 1998.

²⁹³ El ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, aspira a tener facultades especiales para modificar entidades como el Inpec, mientras sigue aplazada la reforma a la justicia. En la posesión del nuevo director de esta entidad así lo evidenció: “Todos sabemos el deterioro al que ha llegado esa institución, para nadie es un secreto que el problema de la corrupción al interior de esa entidad es innegable. De manera que a partir de hoy nos ponemos en manos suyas como la de tantos funcionarios y los propios internos”. Disponible en <http://www.eltiempo.com/justicia/>

logrará, pero todo esto contradice una comprobación teórica desarrollada conocida como la Teoría del Segundo Mejor.

Según este Teorema del Segundo Mejor, si en una economía no se puede llegar al punto óptimo por causa de las restricciones que hay en el mundo real, porque las condiciones de eficiencia son inalcanzables (porque, por ejemplo, no se sabe con claridad qué nivel de intervención estatal se necesita para funcione eficientemente), las otras condiciones de eficiencia ya no son necesariamente deseables.²⁹⁴

Por esto, siendo imposible obtener una solución óptima, precisamente porque la teoría y la realidad son otras, pretender que con lo expuesto en la sentencia T-153 de 1998, donde se admite que la situación en las cárceles colombianas constituye un estado de cosas inconstitucional (lo cual refleja una situación de reducciones de la eficiencia, comentario de los autores), y se es consciente de que la solución involucra a “distintas ramas y órganos del poder público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema”, simplifica su decisión en imponer la necesidad de elaborar un “plan de construcciones y refacciones” buscando el beneficio en el comportamiento y las características de los internos o la protección de sus derechos, lo cual es loable pero hace que la misma solución se centre en un óptimo inalcanzable, por lo que resultará conveniente encontrar una solución del segundo mejor que implicará la introducción de otras distorsiones que compensen las que existen actualmente, pero que tendrán efectos sobre las diferentes actividades y características de los internos.

La corrupción, como un actor más que aporta a la ineficiencia, no se encuentra en una entidad sino en todo el sistema judicial, lo cual lo hace cada vez menos competitivo, y además termina inevitablemente perjudicando a las entidades que hacen parte del mismo. Esto no quiere decir que todas las personas que trabajan en la rama judicial y en sus entidades sean corruptas, pero sí que parte de su ineficiencia es la permisividad cultural y simplista con la que abordan, desde las ramas del poder público, el problema.

ministro-vargas-lleras-dice-que-buscar-intervenir-al-inpec_8647061-4. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2010].

²⁹⁴ Lipsey R. G. and Kelvin Lancaster. The General Theory of Second Best. *The Review of Economic Studies*, vol. 24, núm. 1, 1956-1957, pp. 11-32.

Como se menciona en el artículo “Populismo punitivo, una moda que preocupa a la Fiscalía” de la *Revista Semana*,²⁹⁵ el Congreso está dando un giro a la política criminal a través de proyectos en los que se elevan las penas a quienes defrauden el Estado con el objetivo de persuadir para que no se cometan delitos, pero esto hace que genere una congestión judicial y gastos adicionales dirigidos a la Fiscalía, lo que hará que sea menos eficiente el manejo de los casos. Con leyes como estas, en lugar de aportar al mejoramiento del Sistema, lo que se hace es ayudar a su congestión, y nuevamente refleja que desde el legislativo también existe una miopía –voluntaria o no– de lo que debería ser la eficiencia.

Resulta difícil fortalecer instituciones como el Inpec, cuando la desconfianza es tan generalizada y elevada no en una entidad puntual, sino en todo el sistema penitenciario y carcelario colombiano. Anunciar reformas a entidades que hacen parte de todo un sistema hace que se perciba que “lo malo” está allí solamente, es decir, que con un gesto de maquillaje moral por parte de un ministro se está combatiendo el problema, pero la realidad mostrará que las causas van a permanecer. Modificar la situación implica el mejoramiento de instituciones, pero comenzando desde las mismas Cortes, cuyos fallos evidencian el desconocimiento de juzgar,²⁹⁶ evaluando las condiciones de eficiencia reales que puedan esperar y los costos derivados de sus decisiones. Las condiciones de mejoramiento del SPCC son estructurales y van más allá de una institución.

²⁹⁵ Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-politica/populismo-punitivo-moda-preocupa-fiscalia/147035.aspx> (Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2010).

²⁹⁶ Es evidente que no resultaría real –aunque sería ideal– que los magistrados de las altas Cortes, además de ser unos excelente juristas fueran excelentes economistas, pero para lograr el mejoramiento eficiente y no arbitrario de los mismos fallos, los jueces deberían conocer que su actuar o su omisión o sus retrasos, pueden generar aún mayor ineficiencia que la misma corrupción. Sobre este asunto Douglass North menciona que: “La correcta interpretación de las normas y conflictos contractuales sólo se alcanza cuando el poder judicial tiene profundos conocimientos de la ley y de la economía”, no quiere decir esto, según sus propias palabras que: “[...] el poder judicial siempre trate de interpretar la ley en función de la eficiencia económica, sino que los jueces deben preocuparse tanto por la igualdad y la justicia como por entender el costo de decisiones económicas ineficientes, de lo contrario, no se entenderá lo que hacen. Puede ocurrir que se decida sacrificar algo de eficiencia en beneficio de la igualdad pero se tratará de una decisión fundamentada en el conocimiento”. Douglas North. No sólo de macroeconomía vive el hombre. *Estrategia económica y financiera*, núm. 238, 30 de junio de 1996, p. 11.

Las condiciones de eficiencia²⁹⁷ ponen en el centro –o deberían hacerlo– a los individuos sobre los cuales recae la utilización del SPCC, es decir, sobre los internos. Es por ello que se realizó una medición²⁹⁸ sobre los efectos que tienen las diferentes actividades y características de los internos en su comportamiento, de esta forma se observó y analizó si los recursos dirigidos a dichas actividades están siendo efectivos para lograr acercarse a las condiciones de eficiencia que el SPCC pudiera llegar a tener.

El comportamiento del interno condiciona que su estancia en prisión sea tranquila con base en las relaciones interpersonales (internos, personal administrativo y cuerpo de custodia y vigilancia), y en la adaptación a la cultura carcelaria. Asimismo, es un elemento más de evaluación a la hora de adquirir beneficios administrativos como por ejemplo avanzar o retroceder en la fase de tratamiento penitenciario.

Desde esta perspectiva, existen múltiples variables que influyen en que el interno logre o no determinado comportamiento, las cuales en su mayoría van relacionadas a condiciones personales.

De acuerdo con Rodríguez, López y Pueyo,²⁹⁹ una de las condiciones personales que puede influir en mayor manera son los rasgos de personalidad, pues se indica que estos “son estables y consistentes en el tiempo, y se esperaría que en un ambiente uniforme y homogéneo, como es el interior de una prisión, los principales determinantes del comportamiento de los reclusos sean las tendencias y disposiciones de personalidad”. Entre las que se asocian con llevar un “mal” comportamiento es prisión se encuentran

²⁹⁷ De acuerdo con la teoría microeconómica las condiciones de eficiencia en el SPCC se marcarían por un consumo eficiente, lo que significa que el uso de los bienes debería ser idéntico para todos los individuos que acceden a él; la producción eficiente, es decir, que lo que ofrece el sistema debe ser igual para todos, garantizando equidad y real justicia, y eficiencia en la combinación de bienes, es que la tasa marginal de lo que ofrece el sistema debe igualar a su tasa marginal de transformarlo. Layard y Walters. *Microeconomic Theory*. McGraw-Hill, New York, 1978.

²⁹⁸ La medición se realizó por medio de un modelo econométrico donde se analizó el comportamiento de los internos mediante un conjunto transversal de datos que tenían diferentes observaciones en un momento determinado, por tanto, el orden de las observaciones es irrelevante. A través de una regresión múltiple, se identificaron los coeficientes que acompañan a las diferentes variables independientes (numéricas y *dummies*) identificando de esta forma los efectos que causan sobre el comportamiento (variable dependiente).

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 92.

temas como: la impulsividad, la búsqueda de sensaciones, empatía, locus de control, autoestima.³⁰⁰

Por otro lado, otra condición personal es la edad. Al analizar la transversalidad de la edad sobre el comportamiento durante el cumplimiento de la pena, se encuentra que el rango de edad en investigaciones relacionadas con la adaptación o condiciones de internamiento es generalmente entre los 20 y 30 años.³⁰¹ Asimismo, se ha observado que esta variable tiende a incrementar en relación al número de veces que se ha estado en prisión (reincidencia).³⁰² Pero al pretender relacionar la edad con el comportamiento penitenciario no se han encontrado evidencias directas que indiquen un mejor o peor comportamiento en relación con esta; sin embargo, en estudios donde se describe el proceso de envejecimiento³⁰³ durante el cumplimiento de la pena, se encontró que un largo tiempo de encierro hace que las personas se sientan cansadas e impacientes lo que se manifiesta comportamentalmente en discusiones o peleas generalmente con las autoridades del establecimiento tornándose agresivos. No obstante, la expectativa de libertad lleva a los internos de mayor edad a tener buenas relaciones con sus compañeros, permitiendo llevar una vida tranquila y evitando problemas con la institución.³⁰⁴

Desde la perspectiva del tiempo que lleva el interno frente a las condiciones de vida en prisión, Paulus y Dzindolet,³⁰⁵ mediante un estudio longitudinal de dos mediciones encontraron que en la segunda “los reportes acerca de los problemas sociales dentro de la prisión aumentaron”.

La Ley 65 de 1993 indica, entre otros, en su Título XIII sobre el Tratamiento Penitenciario, que su objeto es preparar al condenado mediante

³⁰⁰ Romero, E., J. Sobral y Luengo. *Personalidad y delincuencia: Entre la biología y la sociedad*. Grupo Editorial Universitario, Granada 1999. Rodríguez, A., J. M. López y A. Pueyo. *Personalidad y Comportamiento Penitenciario*. *Piscothema*, vol. 14, 2002, pp. 90-99.

³⁰¹ Observar resultados de edad en investigaciones que se presentan en el texto.

³⁰² Asociación Pro Derechos Humanos de España. Informe sobre la situación de las prisiones en España, vol. 239, Colección Ciencia. Fundamentos, 1999.

³⁰³ Ramírez, Telesforo. Envejeciendo en prisión, un estudio de caso de los adultos mayores mexicanos en situación de cárcel. *Revista Kairós*, vol. 12, núm. 1, São Paulo, 2009, pp. 149-180.

³⁰⁴ *Ibíd.*, p. 153.

³⁰⁵ Paulus y Dzindolet.

su resocialización para la vida en libertad, proceso que ha de realizarse conforme a la dignidad humana y a las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto; situación que se verifica a través de la educación, la instrucción, el trabajo y otras condiciones anexas como la actividad cultural, recreativa y deportiva, y las relaciones de familia.

Las actividades de educación, enseñanza y trabajo son las principales formas de redención de pena en los establecimientos penitenciarios, y registran los mayores índices de ocupación aunque no son suficientes para cubrir la actual sobreocupación. Sin embargo, lejos de traspasar la sola motivación de redención de pena, aunque le permita al interno lograr su libertad de forma más rápida, los internos luchan –así sea pagando– por acceder a cualquiera de las actividades pues es una alternativa para eludir, o al menos atenuar, la irreversibilidad de la pena, “iniciando porque el espacio donde se llevan a cabo las clases o el trabajo es un espacio diferente al patio, permitiendo al interno escapar al contexto general de la cárcel”.³⁰⁶ No obstante, el estudiar, enseñar o trabajar está supeditado a ciertos requisitos administrativos, legales y personales entre los que se encuentran asumir un buen comportamiento,³⁰⁷ el cual es evaluado con cierta periodicidad por el Consejo de Evaluación y Tratamiento, emitiendo conceptos de favorabilidad ante la obtención, el mantenimiento o la revocación de tales actividades. Bajo las anteriores condiciones, es claro que los internos procuran cumplir las normas formales de la institución con el fin de salvaguardar su actividad.

Respecto a la influencia de las relaciones familiares en el comportamiento penitenciario, es importante anotar que estas pueden estar mediadas por los antecedentes antes de ingresar a prisión; desde esta perspectiva, estudios recopilados por la Secretaría de Gobierno-Universidad Nacional en la ciudad de Bogotá sobre familias de internos/as encontraron como características comunes³⁰⁸ algunas de las siguientes:

³⁰⁶ Di Franco, N. y C. Domínguez. Educación secundaria en la cárcel: análisis de una experiencia educativa en la Unidad Penitenciaria N° 4. *Anuario*, núm. 7. Facultad de Ciencias Humanas – UNLPam, pp. 157-175, 2005.

³⁰⁷ Resolución 2392 de 2007, Actividades válidas de redención de pena. Disponible en: www.inpec.gov.co. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2010].

³⁰⁸ Ruiz, José Ignacio, Sonia Becerra y Giovanni Torres. Un estudio longitudinal y comparativo

- Las familias son numerosas y los hijos son de distintos padres; cuando falta uno de ellos, en general es el papá.
- En la mayoría de los casos se afirma que la relación con las madres era buena, pero en la relación con los padres había bastante conflicto, pasando por tensiones leves hasta la ruptura de la relación, con abandono temprano del hogar por parte de los hijos varones ante el maltrato recibido.
- Uno de cuatro internos entrevistados indicó que sus padres estaban separados, quedando la crianza exclusivamente a cargo de la madre, y, en algunos casos, en manos de otros familiares.
- Lo anterior hace más probable el consumo futuro de drogas, y el fortalecimiento de las relaciones con los amigos, en perjuicio de los vínculos familiares.

Desde el punto de vista del comportamiento se ha encontrado que las mujeres en prisión, al tener en medio externo mayor número de hijos, se convierte en un motivador para el ajuste en prisión, por ende el cumplimiento del régimen penitenciario es alto. Por otro lado, Tamara indica que los internos con activas relaciones familiares demuestran menos quebrantamientos de la normatividad penitenciaria, como la fuga del establecimiento durante permisos de salida.³⁰⁹

Los estudios de las organizaciones de defensa de los derechos humanos refieren que el comportamiento penitenciario también se encuentra ligado a las condiciones de prisión en las que viven los internos, tales como el nivel de hacinamiento o tamaño del cuarto, la alimentación y los servicios de salud física y emocional,³¹⁰ pues los internos centrarán su atención en conseguir mejor calidad de vida, sintiendo que sus derechos no son

sobre la adaptación psicosocial a contextos carcelarios. En *Anuario de Psicología Jurídica*, vol. 18, Universidad Nacional de Colombia, 2008, pp. 61-72.

³⁰⁹ Tamara, Manuel, *Variables de riesgo de fuga en permisos de salida hasta de 72 horas en centros penitenciarios y carcelarios de la regional central del INPEC*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005.

³¹⁰ En Ruiz, Becerra y Torres. *Un estudio longitudinal y comparativo sobre la adaptación psicosocial a contextos carcelarios*, ob. cit.

vulnerados, así tengan que estar compitiendo con otros internos. Si tales condiciones están cubiertas disminuyen las tensiones y los conflictos que producen estas carencias.

Los resultados del análisis factorial de un estudio³¹¹ que relacionó la personalidad y otras características personales con el comportamiento penitenciario encontró correspondencia entre el mal comportamiento en la prisión e incumplimiento de las normas internas con la reincidencia del interno, indicando que entre mayor número de delitos, más deficiente es el cumplimiento de la normatividad penitenciaria.

Como se ha mencionado, existen diversas variables que influyen en el comportamiento. Sin embargo, las variables seleccionadas para la presente investigación se basan en los datos que fueron tomados de las encuestas realizadas en los centros penitenciarios escogidos,³¹² las cuales se realizaron de forma aleatoria y su tamaño muestral fue significativo lo que permitió llevar a cabo un análisis donde se pudieron obtener resultados consistentes³¹³ dentro de un modelo que se diseñó para la medición.

³¹¹ Romero, Sobral y Luengo. *Personalidad y delincuencia: entre la biología y la sociedad*, ob. cit.

³¹² Los establecimientos seleccionados y que fueron visitados durante el mes de noviembre de 2010 fueron: Colonia Agrícola (Acacías), Establecimiento penitenciario y carcelario de alta y mediana seguridad (Valledupar), Establecimiento penitenciario y carcelario (Jamundí), y Reclusión de Mujeres-Pabellón de Alta Seguridad el Buen Pastor (Bogotá).

³¹³ Para la medición del tamaño muestral (número de internos que se tomaron de la población total) se tuvieron en cuenta las siguientes variables:

$$n = \frac{K^2 pqN}{e^2(N-1) + K^2 pq}$$

N = Población total de internos en centros penitenciarios encuestados. K = Constante que depende del nivel de confianza deseado (entre 75 y 80%). Siendo el nivel de confianza la probabilidad de que los resultados de la investigación sean ciertos. e = Error muestral deseado. Siendo el error muestral la diferencia que existe entre el resultado obtenido con la encuesta realizada y el que se tendría si se le hubiese preguntado a toda la población, 5% suele ser el habitual. p = Proporción de internos que tienen las características de estudio. Ya que este dato es desconocido, se supone como 0,5, siendo esta la opción más segura ya que el nivel de heterogeneidad de la población normalmente es el 50%. q = Proporción de internos que no poseen las características, es decir $1-p$. n = Tamaño muestral necesario.

Con esta medida se buscó obtener un parámetro determinado con el nivel de confianza mencionado; además de esto, se encontró una diferencia entre los grupos de estudio.

La función principal del modelo es:

$$Compi_i(TPL, TPC, TCC, TD) \beta_0 Edu_i + \beta_1 ETp_i + \beta_2 Xc_i + \beta_3 Xp_i$$

Cada una de las variables seleccionadas modifica los tiempos que harán que se altere el comportamiento de los internos o comportamiento penitenciario, asumiendo este como “la sujeción a las normas de régimen interior, su cumplimiento o vulneración por parte del recluso”,³¹⁴ y debido a ello se suponen³¹⁵ en cada una de las variables mencionadas una serie de incidencias.

Así, $Compi_i$ es la variable dependiente que reúne en términos de tiempo la medición de comportamiento del interno i , utiliza los siguientes indicadores como variable conexas al tiempo:

Nombre de la variable ³⁰	Significado	Pregunta de la encuesta	Unidades
TPL	Tiempo privado de la libertad físicamente	7	Números del 1 al 7 que representa rango de meses
TCP	Tiempo que estuvo detenido en calidad de procesado	8	Números del 1 al 7 que representa rango de meses
TCC	Tiempo que lleva detenido en calidad de condenado	9	Números del 1 al 7 que representa rango de meses
TD	Tiempo descontado ³¹	11	Números del 1 al 7 que representa rango de meses

³¹⁴ Rodríguez, López y Pueyo. *Personalidad y comportamiento penitenciario*, ob. cit.

³¹⁵ Estos supuestos se corroboran con ayuda de un programa econométrico, donde se aceptan o rechazan las hipótesis planteadas.

³¹⁶ Estas variables fueron escogidas porque a través de ellas se puede medir el comportamiento de cada interno operando el tiempo que llevan privados de la libertad con el tiempo descontado.

³¹⁷ El tiempo de redención, o sea de descuento, es de un día por dos de trabajo o estudio. Ya en lo que corresponde al buen comportamiento tendría incidencia para una libertad condicional, para un permiso, u otra situación particular que se suscite, pero el buen comportamiento por sí solo no genera descuento. Código Penitenciario y Carcelario, Ley 95 de 1993.

Las diferentes incidencias que se suponen se marcan dentro de un contexto específico y es el penitenciario colombiano. En dicho contexto se atribuyen funciones a la pena como son: la ejecución de la pena privativa de la libertad (impuesta a través de una sentencia penal condenatoria) mediante la protección, prevención y la resocialización; y, por otro lado, el control de las medidas de aseguramiento persiguiendo fines de curación, tutela y rehabilitación.³¹⁸ Estas funciones se desarrollan a través de diferentes actividades programadas y relacionadas específicamente con la atención integral, la resocialización y la seguridad. No obstante, una de las condiciones que controlan por parte de la institución para llevar a cabo estas funciones es que el interno, durante su internamiento, propenda por una adecuada adaptación al contexto y, por ende, un comportamiento ajustado al régimen impuesto por el Inpec.

Es por ello que Edu_i y Tp_i son variables independientes que son asumidas por la incidencia que tienen en el tiempo.

Nombre de la variable	Significado	Pregunta de la encuesta	Unidades
EDU	Educación	23	0 y 1 , siendo 1 SÍ y 0 NO
TP	Trabajo en prisión	30	0 y 1 , siendo 1 SÍ y 0 NO

Junto con ello, Xc_i es una fila de vectores que representa variables de control individual con las que se contemplan características independientes las cuales explican los efectos del comportamiento, las cuales son:

Nombre de la variable	Significado	Pregunta de la encuesta	Unidades
ED	Edad	3	Números del 1 al 6 que representa rango de años
SM	Situación marital	2	1 al 5 que representa estado marital

Continúa

³¹⁸ Arboleda, Mario. *Código Nacional Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993)*. Grupo Editorial Leyer, Bogotá, 2004.

Nombre de la variable	Significado	Pregunta de la encuesta	Unidades
ER	Considera que la cárcel es un espacio para la resocialización.	31	1, 0, NS/NR
D	Si estaba desempleado cuando entró a prisión	5	0 y 1 , siendo 1 SÍ y 0 NO
MCI	Mejora en condiciones de los internos	32	1 a 11 representando diferentes mejoras
DPA	Paga dinero por la actividad que recibe	39	0 y 1 , siendo 1 SÍ y 0 NO
DMV	Derecho más vulnerado	16	1 a 6 representando derechos vulnerados
AF	Acciones para afianzar lazos familiares	20	0 y 1 , siendo 1 SÍ y 0 NO
NDC	Número de delitos cometidos	6	cantidad de delitos

Finalmente, dentro del modelo, el vector Xp_i muestra particularidades de control con las que cuentan los establecimientos en donde el interno está cumpliendo su sentencia. Para ello se tomaron en cuenta las siguientes características de los establecimientos carcelarios:

Nombre de la variable	Significado
NP	Número de prisioneros
PE	Promedio de edad de los internos
PNE	Promedio del nivel de educación de internos

Con base en estas variables se obtuvieron resultados que permiten explicar, bajo la limitante de datos, dentro del nivel de confianza establecido para la muestra de la investigación, y sabiendo que existen otras variables o situaciones inmedibles que puedan explicar con más precisión el comportamiento de los internos, la variación conjunta de las variables independientes con relación al comportamiento penitenciario.

Los coeficientes de las principales variables independientes que se tomaron como hipótesis son los que tienen que ver la educación y el trabajo en prisión. Los resultados encontrados muestran, en el caso de la educación, una relación positiva con el comportamiento de los internos, es decir, a medida que aumenta la educación, los internos tienen un mejor comportamiento, más aún, los resultados sugieren que si hay educación, el interno mejora su comportamiento 13% más que si no lo hay, manteniéndose las demás variables independientes constantes.

Por el contrario, según los resultados, el trabajo tiene una relación negativa con el comportamiento de los internos, lo cual posiblemente se da porque a pesar de que estos tienen descuento por su trabajo, hay otro tipo de variables que influyen en su actitud, por lo que dar trabajo a los internos en los establecimientos penitenciarios no necesariamente incide de manera directa en su comportamiento.

Por otra parte, los resultados muestran que la edad tiene una relación positiva con el comportamiento y sugiere que a medida que las personas tienen más años, mejor se comportan. Asimismo, al observar que existen mejoras en las condiciones³¹⁹ de los centros penitenciarios, los internos sienten más estímulo para tener una mejor conducta en el 12% de su comportamiento. De igual forma, la medición permite observar que los internos que tienen algún tipo de contacto con su familia tienden a mejorar su comportamiento en un 29% frente aquellos que no lo tienen, lo que sugiere que el contacto familiar estimula al interno a esforzarse para que el tiempo de estadía en la cárcel sea más corto o al menos le permita poder estar más cerca de sus seres queridos.

Otro aspecto por resaltar es que cuando un interno paga por las actividades que realiza para poder reducir su pena y poder obtener descuento, el comportamiento se ve afectado negativamente en un 30%, lo cual muestra cómo incluso dentro de los mismos establecimientos la corrupción afecta negativamente el comportamiento de las personas.

³¹⁹ Las condiciones de mejoramiento para los internos sobre las cuales se indagaron fueron: alimentación, infraestructura, higiene, seguridad, tratamiento psicológico, actividades recreativas, acomodación y capacitaciones.

De igual forma, los resultados muestran que por cada derecho que se le vulnere a los internos, se reflejará en una desmejora de su comportamiento del 14%, lo cual reafirma lo mencionado anteriormente sobre la relación positiva que hay con la mejora de las condiciones, por lo que se puede observar que la actitud de los internos está influenciada por el trato que reciben. Además, las personas que tenían empleo antes de entrar a la cárcel también tienden a tener mejor comportamiento que las que no; suponiendo inicialmente que las personas desempleadas tienen a delinquir con más frecuencia por su situación económica, es posible que esta relación positiva se dé puesto a que estos desempleados no tienen incentivos de salir a afrontar de nuevo dicha situación.

Finalmente, entre las variables que representa el control individual, se observa que el número de delitos cometidos tiene una incidencia positiva en el comportamiento de los internos, lo que indica que por cada delito que una persona cometa su conducta mejora en 5,7%. Probablemente, esto ocurre porque las personas que tienen mayor número de delitos tendrán también mayor tiempo de adaptación a las condiciones de los establecimientos por lo que su conducta se regulará debido a que la vida en la cárcel se vuelve parte de su cotidianidad.

Por otra parte, las variables que mostraron las particularidades de control con las que cuentan los establecimientos en donde los internos están cumpliendo su sentencia, evidenciaron en los resultados que: a) entre mayor sea el nivel promedio de educación de los internos, su conducta será mejor, b) entre mayor número de internos exista en los centros penitenciarios (hacinamiento) su comportamiento empeora, y c) entre mayor es el promedio de edad de los internos en los establecimientos su tendencia es a empeorar su comportamiento.

De igual forma, se puede indicar que los datos obtenidos en los instrumentos aplicados en la muestra dentro de los establecimientos reflejan los siguientes resultados:

La población existente en el centro penitenciario de Valledupar es de 1.588 internos y el promedio de edad es de 35 años. Por otro lado, en Jamundí hay 1.793 internos con un promedio de edad de 32 años. En Acacías hay 1.236 internos con un promedio de edad de 29 años. Finalmente, en la

ciudad de Bogotá, el número de internas en el establecimiento de mujeres es de 1.396 con un promedio de edad de 36 años. En todos estos el nivel de educación promedio es de 7 años.

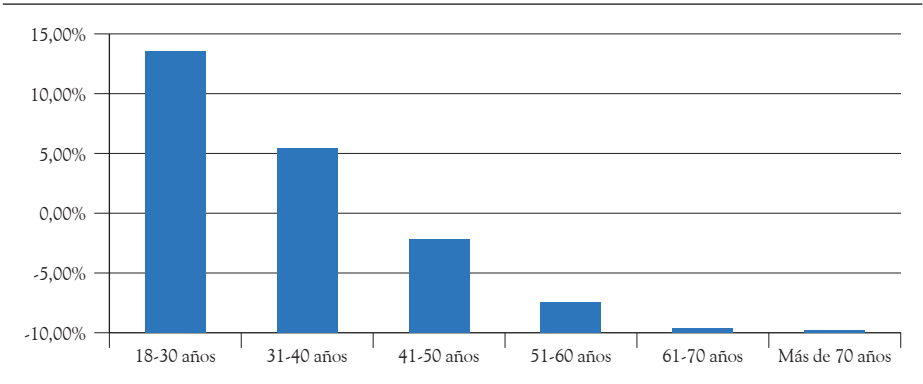
Tabla 13. Información sobre población por cárcel

	Número de internos	Promedio de edad	Promedio de nivel de educación
Valledupar	1.588	36	7
Jamundí	1.793	32	7
Acacías	1.236	29	7
Bogotá	1.396	36	7

Fuente: cálculos propios de los autores.

Al observar los rango de edad de los internos, se encontró que el 47,3% tienen entre 18 y 30 años, el 30,9% entre 31-40 años, el 15,6% entre 41 y 50 años, el 5,1% de los internos tienen entre 51 y 60 años, el 0,7% entre 61 y 70 años y, por último, el 0,4% tiene más de 70 años.

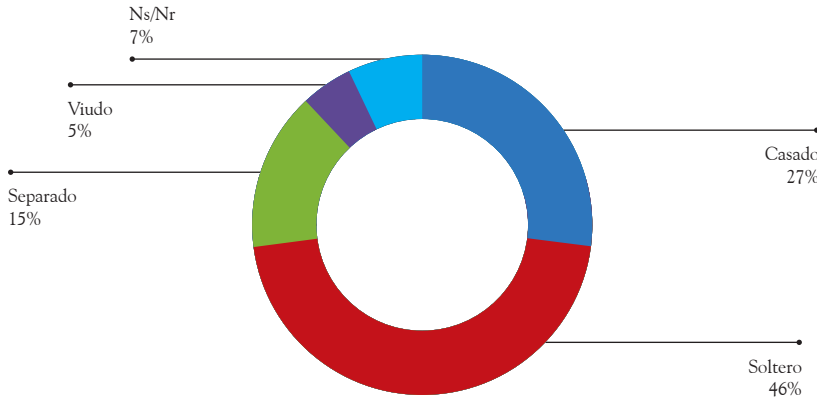
Gráfico 5. Edad de los internos



Fuente: cálculos de los autores.

Por otro lado, como se ve reflejado en el gráfico 5, el 46% de los internos es soltero, 27% casado, 15% separado, 5% viudo y el 7% no sabe o no responde su actual estado civil; la unión libre está incluida en el número de internos casados.

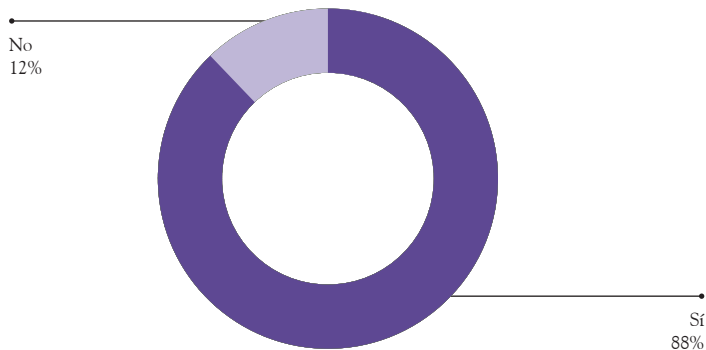
Gráfico 6. Estado civil



Fuente: cálculos de los autores.

Por otra parte, el 88% de los internos encuestados tenían empleo y el 12% eran desempleados cuando llegaron a prisión. La venta de estupefacientes no se tuvo en cuenta como empleo, a pesar de que gran cantidad de ellos expresó que esta era su actividad principal antes de ingresar a la cárcel. Se tuvieron en cuenta los empleos no formales, ya que se buscaba conocer la relación que tiene la desocupación con el delito. Sin embargo, con los resultados obtenidos se observa que la causa de la delincuencia no es necesariamente la falta de empleo.

Gráfico 7. Situación de empleo de internos antes de entrar a la cárcel



Fuente: cálculos de los autores.

De igual forma, se identificó que el 54% de los internos en las cárceles reciben algún tipo de capacitación, siendo estas formales, informales, técnicas, personales, entre otras. Aunque el 26,2% de los internos dice no recibir ningún tipo de capacitación o formación, y el 19,5% no sabe o no responde. Estas cifras refuerzan la implementación que desde el 2007 se empezó a realizar del modelo educativo para el sistema penitenciario y carcelario de Colombia en 25 establecimientos con una cobertura inicial de 2,39%.³²⁰

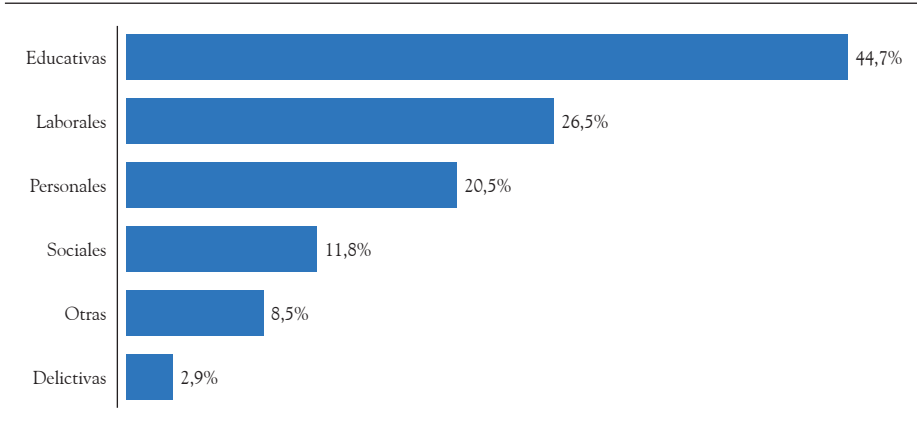
Tabla 14. Recepción de capacitación o formación en los centros penitenciarios a los internos

Variable	Respuesta	Cuenta	Porcentaje
1	Sí	299	54,4
2	No	144	26,2
3	NS/NR	107	19,5

Fuente: cálculos de los autores.

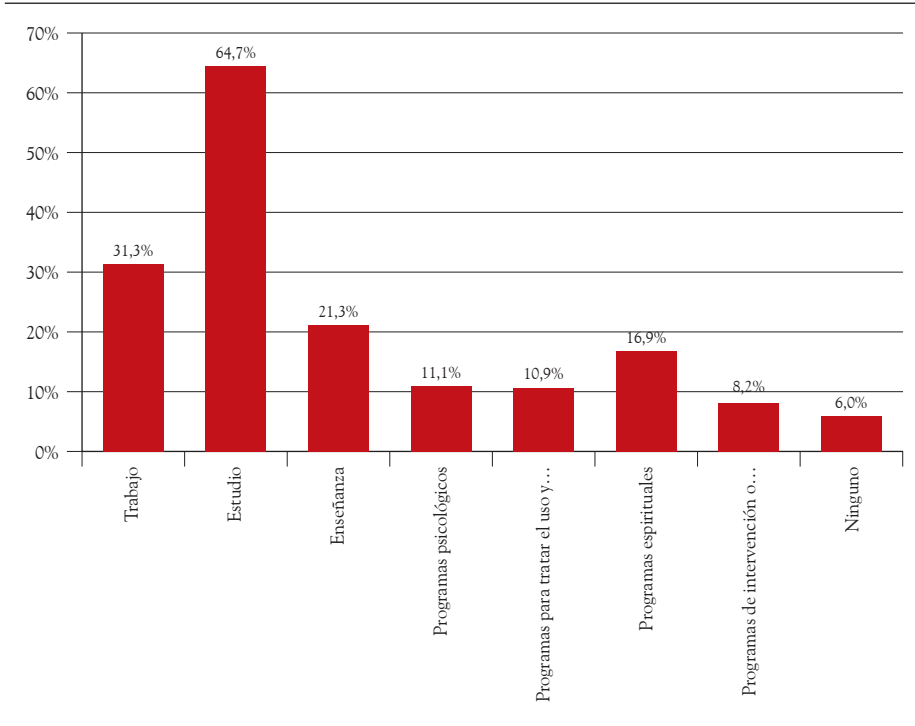
Esta capacitación que reciben los internos les ha permitido adquirir ciertas habilidades, el 44,7% de estas personas consideran que están adquiriendo mayores habilidades educativas, el 26,5% sus habilidades laborales, 20,5% sus habilidades personales, el 11,8% las sociales, 2,9% delictivas y 8,5% otras, entre las cuales están las deportivas, el conocimiento de la biblia, aunque hay internos que consideran que no han aprendido nada durante su tiempo privados de la libertad.

³²⁰ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia (Inpec). *Informe de gestión*, 2007, p. 24.

Gráfico 8. Habilidades adquiridas por los internos

Fuente: cálculos de los autores.

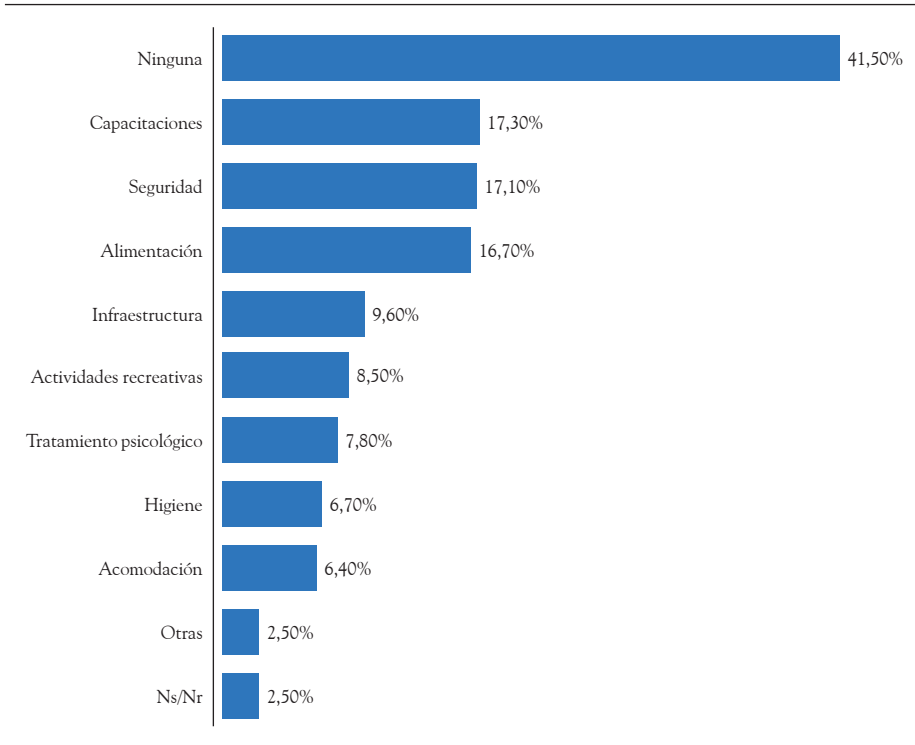
En los centros penitenciarios se realizan diferentes actividades que buscan ocupar el tiempo de los internos para lograr resultados positivos y el reintegro a la sociedad. Como se vio anteriormente, las habilidades educativas son las más comunes entre los internos, lo que se refleja en las actividades principales a las que se dedican. El 64,7% de los encuestados tiene el estudio como su actividad principal, luego el trabajo con 31,3% y la enseñanza con el 21,3%. No menos importantes son las actividades que se realizan como programas psicológicos (11,1%), trato de drogas y alcohol (10,9%), espirituales (16,9%) y de intervención y prevención de la conducta delictiva (8,2%). Además de estas, el 6% de los internos expresaron su inconformidad al no realizar ninguna actividad. Del 94% de los internos que dicen recibir algún tipo de actividad, el 89,1% no paga dinero por acceder a este beneficio, mientras que el 4,9% sí lo hace. Finalmente, un 6% no sabe o no quiso responder.

Gráfico 9. Actividades que se brindan a los internos

Fuente: cálculos de los autores.

Aunque las políticas públicas y la administración del Inpec han venido buscando mejorar en diferentes aspectos las condiciones de los internos, el 41,5% considera que no se han implementado mejoras, por el contrario, el 17,3% dicen que se realizan diferentes capacitaciones, 17,1% piensan que la seguridad ha mejorado, 16,7% optaron por la alimentación. Cifras menores, pero no menos importantes, opinan que se han realizado mejoras en infraestructura (9,6%), actividades recreativas (8,5%), tratamiento psicológico (7,8%), higiene (6,7%) y acomodación (4,4%). Por otro lado, 2,5% dice recibir otro tipo de mejoras como trato humanitario y en salud, y un último 2,5% no sabe o no quiso responder.

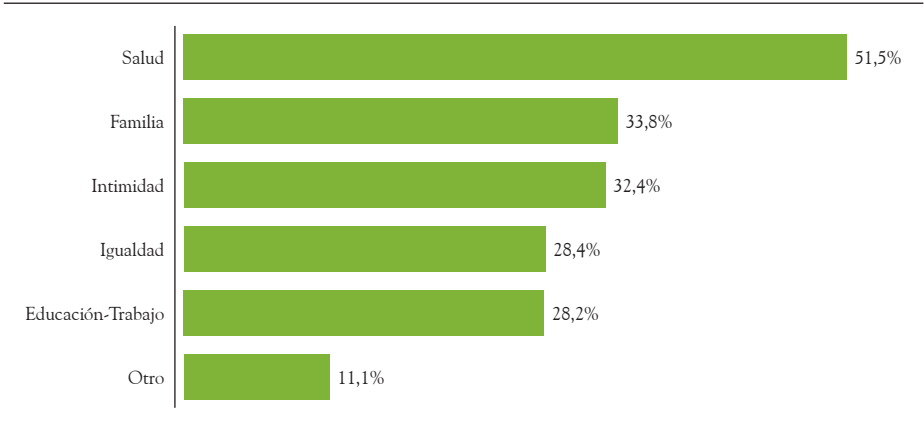
Gráfico 10. Acciones del Inpec para mejorar las condiciones de los internos en las cárceles



Fuente: cálculos de los autores.

A pesar de los esfuerzos que adelanta el Inpec como institución para mejorar la calidad de vida de los internos, aún se evidencia que vulneran derechos fundamentales. La salud es un derecho que es considerado el más vulnerado por los internos con un 51,5%, seguido por la familia con 33,8%, para el 32,4% la intimidad es vulnerada, la igualdad para el 28,4%, la educación y el trabajo para el 28,2% y, finalmente, para el 11,1% de los internos se han violado otro tipo de derechos como la libertad, la entrevista jurídica, la dignidad, la alimentación, el respeto, entre otros.

Gráfico 11. Derechos más vulnerados a los internos



Fuente: cálculos de los autores.

La familia es un derecho vulnerado como se reflejó en el gráfico 11, y esto se relaciona con las acciones, las estrategias o los programas que se implementan para afianzar las relaciones con la familia durante el tiempo que están privados de la libertad. Lastimosamente, se observa que el 65,1% de los internos considera que no se lleva a cabo ninguna de estas acciones para mejorar esta situación. El 34,9% restante observa que los tipos de contacto con su familia son la forma que ha tenido para afianzar las relaciones, siendo en su mayoría por medio de llamadas telefónicas, correo y visitas; solo en pocos casos se nombran tratamientos psicológicos. Una gran mayoría expresó acciones personales para brindarle a su familia un apoyo a pesar de su situación, por medio de su reflexión y arrepentimiento.

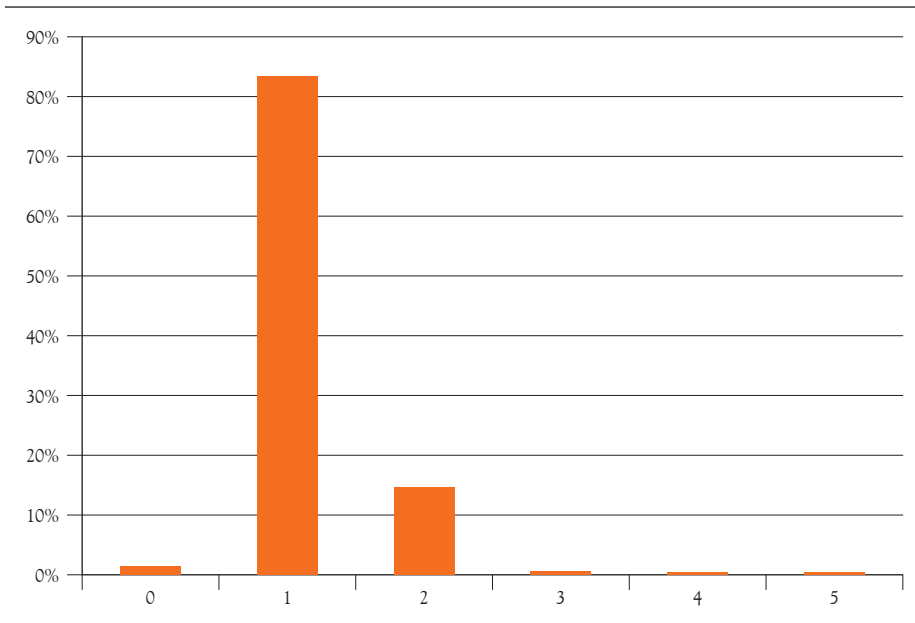
Tabla 15. Acciones, estrategias o programas que se implementan a los internos para afianzar las relaciones con la familia durante el tiempo que están privados de la libertad

Acciones	Porcentaje
Ninguna	65,10
Otras	34,90

Fuente: cálculos de los autores.

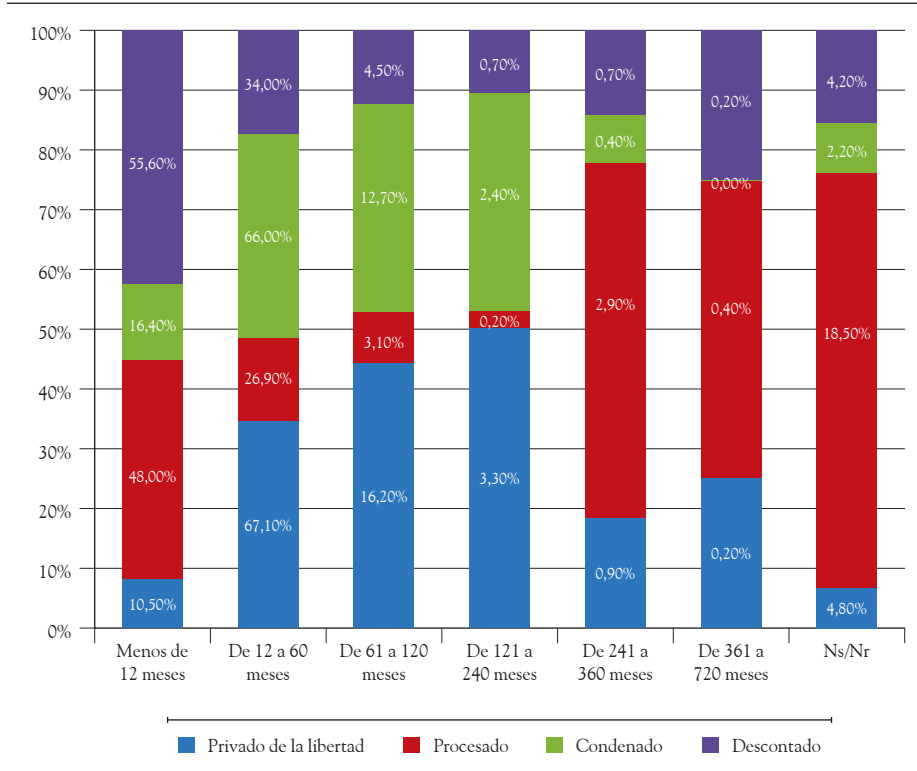
Asumiendo que los internos tienen conocimiento claro sobre su condena, se obtuvo información sobre el número de delitos por el cual están privados de la libertad. El 83,3% de los internos han sido condenados por un delito, 14,5% por dos delitos, como por ejemplo, hurto y homicidio, o porte ilegal de armas y tráfico de estupefacientes. Solo el 0,5% está privado de la libertad por tres delitos, 0,20% por cuatro, y 0,20% por cinco. Mientras el 1,3% no quiso responder a esta pregunta, posiblemente porque consideran que son inocentes.

Gráfico 12. Número de delitos cometidos por los internos por los cuales han sido condenados



Fuente: cálculos de los autores.

Gráfico 13. Duración de proceso legal de los internos



Fuente: cálculos de los autores.

El gráfico 13 reúne los resultados de los datos que se tomaron en cuenta como variables dependientes en el modelo econométrico presentado anteriormente. Como se observa, a pesar de que los internos pasan por diferentes procesos, el 67,1% llevan entre 12 a 60 meses privados de la libertad, el 16,2% llevan de 61 a 120 meses, el 10,5% menos de 12 meses, el 3,3% entre 121 y 240 meses, y tan solo el 0,9% de 241 a 360 meses, el 0,20% entre 261 y 720 meses; además, el 1,8% no saben o no responden lo cual se puede dar por desconocimiento o reserva.

En el caso del tiempo que duraron como procesados, el 48% respondieron que estuvieron menos de 12 meses en esa situación, el 26,9% de 12 a 60 meses, el 3,1% de 61 a 120 meses, el 2,9% entre 241 y 360 meses, el 0,40% de 361 a 720 meses, y el 18,5% no saben o no responden. A pesar de que la mayoría de los internos duraron menos de 12 meses en calidad

de procesados, algunos tuvieron que esperar mucho tiempo para que decidieran su situación.

El 66% de los internos lleva en calidad de condenado de 12 a 60 meses, el 16,4% menos de 12 meses, el 12,7% de 61 a 120 meses, el 2,4% de 121 a 240 meses. Con estos datos se observa que ninguno de los internos lleva condenado entre 361 a 720 meses, y el 2,2% no sabe o no responde.

Por último, ya que los internos buscan lograr descuento en sus condenas a través de actividades y buen comportamiento, el 55,6% han logrado menos de 12 meses, el 34% de 12 a 60 meses. Solo el 4,5% han logrado reducir su condena entre 61 a 120 meses, el 0,7% de 121 a 240 meses, al igual que los que la han reducido de 241 a 360 meses, el 0,2% de 361 a 720 meses y, finalmente, el 4,2% no saben o no responden. Con lo cual se observa que los descuentos son en su mayoría cortos para el tiempo de condena.

Una vez establecida una aproximación de los resultados que se han obtenido en el comportamiento y su relación con la eficiencia, resulta importante evaluar la eficiencia y eficacia expresada en la política económica y social: en la medida que se logren los objetivos de estas políticas se habrá obtenido el correspondiente nivel de eficacia; la eficiencia, a este nivel, se podría medir por el costo social que significa la obtención de los objetivos de la política pública.³²¹

Medición de eficiencia fiscal del SPCC

La manera de medir la eficiencia fiscal en Colombia es a través de un indicador desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación para medir la eficiencia en la administración del dinero en las alcaldías municipales. La forma de leerlo es a través de un puntaje en donde se mide el desempeño en recaudo de impuestos, endeudamiento, gastos de funcionamiento y otros factores, con relación a la eficiencia fiscal y la administración.³²²

³²¹ Castillo, Omar. "Parámetro para medir la eficiencia y eficacia de los presupuestos públicos. Balance de las experiencias de aplicaciones del Presupuesto por Resultados". *Revista Internacional de Presupuesto Público* – ASIP, 47, año XXIX, noviembre-diciembre, 2001.

³²² Tomado de: <http://www.municipiocolombiano.gov.co/odm.shtml?apc=a1d1--&x=2370217#Gráfico>. [Fecha de consulta: jueves 11 de noviembre de 2010].

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) tiene una metodología para medir este indicador sintético del desempeño fiscal, el cual contiene información de cada uno de los indicadores establecidos en la evaluación, para que la medición del desempeño global sea inmediata. Con este indicador se puede analizar el desempeño no solo por municipios sino por departamentos también. Como lo muestra el documento Conpes 3165,³²³ la medición tiene en cuenta un número de variables que corresponden a cada categoría de las entidades. La finalidad de esta metodología es sintetizar los aspectos en este Índice de Desempeño fiscal que explica la mayor parte de la variabilidad del conjunto de variables, con lo cual permite tomar decisiones.

El Departamento Nacional de Planeación usa esta metodología, que hemos replicado para la medición del SPCC, donde se calculan seis indicadores de gestión financiera para obtener una medición sintética que permite establecer un ranking a partir de este índice agregado. Con este indicador se puede ver el desempeño fiscal alcanzado cada año y su resultado va de 0 a 100, siendo 0 el mínimo y 100 el máximo. Se considera que los valores cercanos a 100 implican que se han tenido buenos resultados y, por tanto, se lograron metas como:

- Buen balance en su desempeño fiscal.
- Suficientes recursos para sostener su funcionamiento.
- Cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00.
- Importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos de Sistema General de Participación.
- Altos niveles de inversión.
- Adecuada capacidad de respaldo de su deuda.
- Generación de ahorro corriente para garantizar su solvencia financiera.

³²³ Conpes 3165. “Resultados de la gestión fiscal de departamentos y municipios año 2000”. Mayo de 2002.

Estos seis indicadores nombrados anteriormente se estiman con información suministrada por el DNP y la Contraloría General de la Nación, y son:³²⁴

1. Autofinanciamiento del funcionamiento, medido como el porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento. Establece qué tanto de cada peso de ingreso puede utilizar el departamento o municipio para pagar gasto de funcionamiento (nómina y gastos generales) por cada peso que genera de ingresos corrientes de libre destinación. Si el indicador es mayor que uno significa que los ingresos corrientes son insuficientes para cubrir el funcionamiento. Lo deseable es que este indicador sea menor o igual que 1.
2. Respaldo de la deuda, calculado como el valor de la deuda comercial como porcentaje de los ingresos totales, da cuenta de la dimensión del endeudamiento en relación con su capacidad para pagarlo, es decir, la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Es deseable que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos.
3. Dependencia de las transferencias de la nación, medido como el porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias, indica la importancia que estas tienen en relación con el total de ingresos, es decir, muestra el peso que tienen estos recursos en el total de fuentes de financiamiento. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos totales principalmente con recursos de transferencias de la nación. El monto de las transferencias no incluye los recursos de regalías ni de cofinanciación, pues son recursos no homogéneos a todas las entidades territoriales, lo que genera distorsiones en la evaluación.
4. Importancia de los ingresos tributarios, calculados como la participación que tienen los recursos propios en los ingresos totales, permite determinar la capacidad que tiene la entidad territorial

³²⁴ Ibid.

para generar rentas propias y de esta forma autofinanciar los gastos de su competencia.

5. Magnitud de la inversión, medido como el porcentaje del gasto total destinado a inversión, permitiendo cuantificar la formación bruta de capital fijo y el gasto en inversión social que hace la entidad territorial, con relación a los gastos totales.
6. Capacidad de ahorro, medida como el porcentaje de los ingresos corrientes destinados a inversión o a respaldo del endeudamiento, es un indicador de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios de libre destinación que se dirijan a inversión o a soporte de la deuda, y que complementan el uso de transferencias de la Nación. Es deseable que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales siempre estén ahorrando.

Los resultados de la medición tienen una calificación del desempeño así:

Calificación del desempeño	Valor del indicador
Bajo	Entre 0 y 40
Medio	Entre 41 y 60
Aceptable	Entre 61 y 70
Alto	Entre 71 y 90
Muy alto	Entre 91 y 100

En el caso del sistema penitenciario y carcelario en Colombia, de acuerdo con los presupuestos encontrados,³²⁵ se buscó la forma de medir la eficiencia de la misma manera que se mide en los municipios, ya que se considera que los centros penitenciarios tienen su propia economía inter-

³²⁵ Los presupuestos que se utilizaron para la medición fueron gracias al apoyo y la información de los últimos 10 años (2000-2010) suministrada por el Inpec como actor central del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia. Junto con documentos del Departamento Nacional de Planeación, específicamente la Dirección de Justicia y Seguridad.

na. Por tanto, lo que se hizo fue asociar los indicadores mencionados con variables que eran semejantes. Las variables con las cuales se ha medido la eficiencia del SPCC de acuerdo con cada indicador fueron:

1. *Suficiencia del presupuesto para funcionamiento*: ingresos destinados al funcionamiento del SPCC.

$$\text{Suficiencia del presupuesto para funcionamiento SPCC} = \frac{\text{Gasto funcionamiento}}{\text{ingresos corrientes libre destinación}} * 100\%$$

2. *Respaldo de la deuda*: la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda comercial.

$$\text{Respaldo de la deuda SPCC} = \frac{\text{Saldo deuda}}{\text{ingresos totales}} * 100\%$$

3. *Dependencia de las transferencias*: porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias en relación con el total de ingresos.

$$\text{Dependencia de las transferencias SPCC} = \frac{\text{Transferencias}}{\text{ingresos totales}} * 100\%$$

4. *Importancia de los ingresos*: participación que tienen los ingresos propios en los ingresos totales.

$$\text{Dependencia de los recursos propios SPCC} = \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{ingresos totales}} * 100\%$$

5. *Magnitud de inversión*: porcentaje de gasto total destinado a inversión.

$$\text{Magnitud de la inversión SPCC} = \frac{\text{Inversión}}{\text{gasto total}} * 100\%$$

6. *Capacidad de ahorro*: porcentaje de los ingresos corrientes destinados a inversión o a respaldo del endeudamiento.

$$\text{Capacidad de ahorro SPCC} = \frac{\text{Ahorro corriente}}{\text{ingresos corrientes}} * 100\%$$

De acuerdo con ello, se realizaron supuestos³²⁶ que permitieron la estimación de los 6 indicadores mencionados para determinar la calificación de eficiencia por medio de la siguiente ecuación:

$$\text{Calificación}_i = \beta_1 \text{Ind1} + \beta_2 \text{Ind2} + \beta_3 \text{Ind3} + \beta_4 \text{Ind4} + \beta_5 \text{Ind5} + \beta_6 \text{Ind6}$$

Siendo Ind_i $i=1,2,...,6$, el indicador o variable estimada. β_i son los coeficientes que se estiman a través de un análisis de componentes principales que miden la participación de cada indicador en el resultado final. De acuerdo con esto, se tiene que el *Indicador de desempeño fiscal-IDF* que mide la eficiencia del sistema penitenciario y carcelario en Colombia presenta el siguiente resultado:

Tabla 16. Indicador de desempeño fiscal y calificación del SPCC

Año	IDF	Calificación del desempeño
1995	36,25	Bajo
1996	41,73	Medio
1997	42,79	Medio
1998	44,01	Medio
1999	44,78	Medio

Continúa

³²⁶ Dentro la estimación el presupuesto del Inpec se supone con resultado \$0, por tanto el saldo de la deuda es la diferencia entre los ingresos y los gastos totales. Otro supuesto fue el porcentaje de gastos de funcionamiento en transferencias entre 1995 y 1998. Se consideraron los ingresos propios como un porcentaje de los ingresos totales que provienen de ventas de productos. Por último, se estimó el ahorro corriente como cero, ya que durante el periodo analizado siempre ha existido saldo de deuda con lo cual suponemos que no existe ahorro pero sí deuda para financiar el SPCC.

Año	IDF	Calificación del desempeño
2000	42,11	Medio
2001	37,09	Bajo
2002	44,33	Medio
2003	45,98	Medio
2004	42,54	Medio
2005	47,61	Medio
2006	43,32	Medio
2007	44,16	Medio
2008	39,91	Bajo
2009	42,69	Medio
2010	66,39	Aceptable

Fuente: cálculos de los autores.

El indicador de desempeño fiscal en el año 1995 fue bajo, luego en el periodo 1996-2000 tuvo calificación media, posiblemente esta mejoría se dio por un aumento en el indicador de suficiencia del presupuesto para financiamiento de SPCC. En el 2001 el indicador vuelve a tener calificación baja, que se da por una disminución de las dependencias de las transferencias y suficiencia del presupuesto. Nuevamente, entre 2002-2007 el indicador mejora su calificación a medio, ya que la suficiencia de presupuesto aumenta y durante ese periodo la magnitud de la inversión aumentó de manera significativa. A partir del 2008, a pesar de obtener una calificación baja, ha ido mejorando el indicador llegando a calificación aceptable en el 2010.

Con este resultado, y de acuerdo con la calificación de desempeño, se puede concluir que la eficiencia fiscal del sistema penitenciario y carcelario colombiano depende en gran medida de la suficiencia de presupuesto, ya que este indicador tiene una participación importante en el indicador de desempeño fiscal. Además, la eficiencia durante el periodo analizado es calificada entre baja y aceptable, lo cual sugiere que el presupuesto asignado al SPCC no ha sido manejado de la manera más eficiente posible y su desempeño resulta altamente cuestionado.

3.2. Las cuentas fiscales del sistema penitenciario y carcelario colombiano

Las cuentas fiscales del Estado se distribuyen de acuerdo con las necesidades de los diferentes sectores públicos para cumplir con los programas establecidos.

Debido a que el sistema penitenciario y carcelario colombiano es una entidad de la rama ejecutiva del sector de justicia, se mostrarán dichas cuentas especificando los ingresos y los egresos que ha tenido en el periodo 1995-2010, lo que permite analizar las cuentas fiscales del presupuesto y dar algunas recomendaciones.

3.2.1. Los ingresos del Sistema

Según datos del Departamento de Planeación Nacional³²⁷ el Inpec, por ser una entidad del sector justicia perteneciente a la rama ejecutiva, durante el periodo 1995-2007 recibió el 55% de los recursos que fueron apropiados del presupuesto de dicha rama que contó con un valor aproximado de \$12,5 billones. En general, el Inpec recibió 16% de los recursos del sector justicia. En este periodo, el presupuesto de funcionamientos del Inpec aumentó a una tasa anual de 5,3% debido a que creció el tamaño de Instituto de acuerdo con la demanda, pues en diciembre de 2007 tenía a su cargo 140 centros penitenciarios con 63.603 internos, 10.093 custodios y 1.995 funcionarios en el área administrativa (en el 2010 existían 144 centros penitenciarios con 83.677 internos).

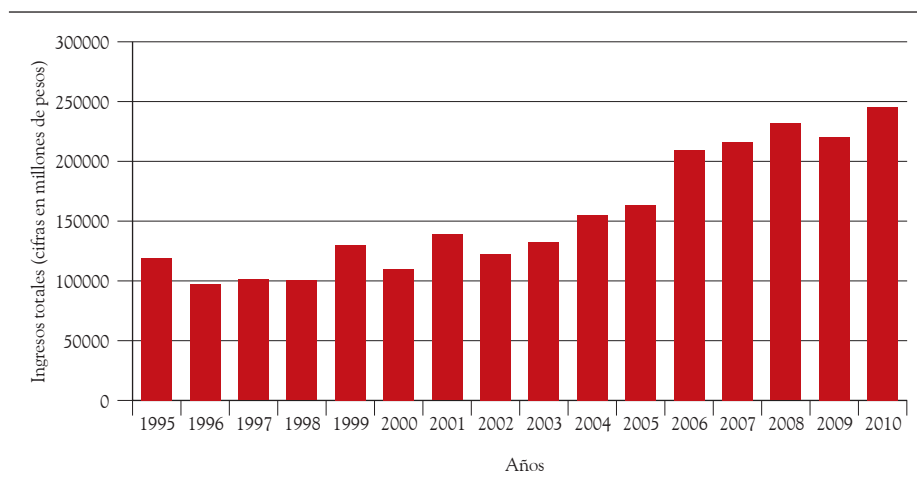
El sector justicia contó con un presupuesto de \$24,4 billones aproximadamente entre 2002 y 2008, con una tendencia creciente pasó a contar en el 2002 con \$2,9 billones y en el 2008 el monto fue de \$4,1 billones, con una tasa de crecimiento anual promedio de 5,6%. En el año 2008 los ingresos asignados al Inpec tuvieron la misma participación de 16% del presupuesto

³²⁷ Gasto del sector Justicia 1995-2007. *Boletín de la Dirección de Justicia y Seguridad*. Departamento Nacional de Planeación, 2008, p. 12.

asignado al sector justicia el cual aumentó, pero la asignación a la rama ejecutiva fue menor, según datos del Departamento de Planeación Nacional.³²⁸

Según el Balance General entregado por el Inpec, los ingresos totales con los que cuentan son ingresos fiscales, venta de bienes, venta de servicios, transferencias, operaciones interinstitucionales (recibidas) y otros ingresos.³²⁹ Estos ingresos han presentado el siguiente comportamiento en los últimos años.

Gráfico 14. Ingresos totales durante el periodo 1995-2010.
Cifras en millones de pesos



Fuente: cálculos de los autores.

Como se observa en el gráfico 14, los ingresos totales no han tenido un crecimiento constante; sin embargo, a diferencia de 1995, el Estado ahora le ha dado mayor participación de su presupuesto al SPCC. En el año 1996 los ingresos disminuyeron 17%, pero desde el año 1997 empezaron a aumentar hasta en un 30% en 1999. Luego, en el año 2000 el ingreso vuelve a disminuir en 16%, recuperándose en 2001 y volviendo a caer en el 2002 en 13%. A partir del 2003 los ingresos fueron aumentando respecto al año anterior, como ocurrió en el 2006 que aumentaron en 28%. En el

³²⁸ *Ibíd.*

³²⁹ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia. Balance General, 30 de junio de 2009.

año 2009 de nuevo hay una disminución de 5% y ya en el 2010 vuelve a aumentar en 11%.

Por otra parte, en el Código Penitenciario y Carcelario de Colombia³³⁰ se tienen en cuenta las normas sobre las cuales los internos tienen la posibilidad de trabajar, por un lado, como lo dice el artículo 82, el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad concede redención de pena por trabajo, con lo que a los detenidos y condenados se les abona un día de reclusión por dos días de trabajo. Sin embargo, no se pueden computar más de ocho horas diarias de trabajo, lo cual no quiere decir que la jornada máxima de trabajo del interno sea solo de esta cantidad. En el artículo 84 se especifica que los contratos de trabajo no se pueden dar con particulares, sino que se llevan a cabo con la administración de cada centro penitenciario o con la Sociedad Renacimiento.³³¹ En este tipo de contratos se define la clase de trabajo que será ejecutado, el término de duración, la remuneración, la participación a la caja especial y las causas de terminación.

Además, los internos pueden trabajar individualmente o en grupos en labores públicas, agrícolas o industriales al igual que los condenados desde que el director del centro penitenciario lo considere apropiado, teniendo en cuenta la conducta del interno, la calificación del delito y la seguridad. Estos trabajadores sindicados o condenados solo serán contratados por el establecimiento respectivo y su comportamiento y seguridad tendrá un control y seguimiento. El salario del interno es proporcional al número de horas trabajadas con base en el salario mínimo legal vigente.

Más de 20 millones de colombianos, es decir, casi el 40%, solamente perciben ingresos anuales de 6 millones de pesos o menos,³³² es decir, el salario mínimo legal vigente, a pesar de estar en libertad, lo que lleva a concluir que los internos que eran desempleados antes de estar privados de la liber-

³³⁰ Disponible en: <http://www.encolombia.com/derecho/CodigoPenitenciarioyCar/CodPenitenciarioyCar.htm> (Fecha de consulta: martes 9 de noviembre de 2010).

³³¹ Se autoriza al Gobierno Nacional para constituir una sociedad de economía mixta que adoptará la denominación "Renacimiento", cuyo objeto será la producción y comercialización de bienes y servicios fabricados en los centros de reclusión. El Gobierno Nacional mantendrá más del cincuenta por ciento (50) del capital accionario.

³³² Disponible en: http://www.fecode.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1814&catid=114&Itemid=119 (Fecha de consulta: lunes 3 de enero de 2011).

tad tienen mejores ingresos que si estuvieran por fuera. Lo mismo ocurre con las personas que recibían un salario mínimo, pero lo contrario ocurre para aquellas personas que ganaban más de un salario legal vigente en sus actividades, sin tener en cuenta las condiciones laborales proporcionadas.

Asimismo, al ser el SPCC un bien público, en general su funcionamiento requiere del aporte que hace toda la población, voluntaria o involuntariamente, teniendo que tomar parte de lo que produce para sostenerlo. Es así como es importante resaltar que el gobierno destinó al sector justicia,³³³ entre 1995 y 2007, entre el 0,98 y el 1,2% de su PIB, de los cuales al Inpec se le destinó el 16%, lo que correspondió aproximadamente al 0,19% del PIB.

En el año 2010, según el Departamento Nacional de Planeación, el producto interno bruto (PIB) colombiano por cada habitante es posible que haya ascendido a 4.666 dólares, que se traducen en cerca de 10,6 millones de pesos.³³⁴ De igual forma, al hacer un símil con los ingresos recibidos por la producción de bienes y servicios por parte de los internos se tendría un ingreso per cápita por cada uno de ellos de 302,87 dólares, que serían cerca de 670.000 pesos.

Como conclusión, se puede observar que los ingresos del SPCC han aumentado a través de los años, aunque no de manera constante, puesto que depende de la distribución de los recursos del Estado de acuerdo con las políticas públicas que estén establecidas y las necesidades que se presentan. De igual forma, se concluye que la población carcelaria en Colombia en promedio percibe menos ingresos per cápita que la población que no está privada de su libertad.

3.2.2. Los egresos del sistema

Al observar los egresos del SPCC, se encontró que entre 1995 y 2010 la mayor proporción del presupuesto se usa en funcionamiento en la rama

³³³ Departamento Nacional de Planeación. Gasto del Sector Justicia 1995-2007. *Boletín de la Dirección de Justicia y Seguridad*, 2008.

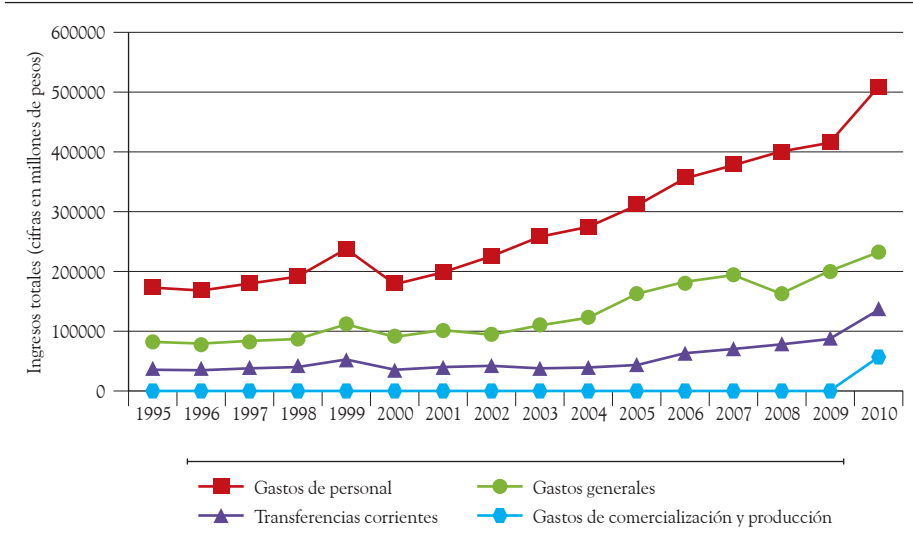
³³⁴ Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3136022> [Fecha de consulta: lunes 3 de enero de 2011].

ejecutiva corresponde al gasto de personal, en el caso de Inpec, sus gastos de personal son del 58,8%, le siguen las transferencias corrientes con un 27,6%, y gastos generales con 13,7%. Además de esto, durante ese periodo el Inpec asumió un creciente pago por cuenta de sentencias judiciales y conciliaciones, los cuales se incrementaron en un 92% pasando de \$23.886 millones a \$45.830 millones.

De igual forma, durante el periodo del 1995-2010, como se observa en el gráfico 15, los gastos en funcionamiento se han ido incrementando a través de los años, en el año 2010 se generó un nuevo gasto de comercialización y producción. Además de esto, los gastos de personal son los más altos, y con información suministrada por el Inpec se pueden identificar los rubros que forman parte de dichos gastos como: los sueldos de personal, incrementos por antigüedad, incapacidades, gastos de representación, sueldos por comisiones al exterior, vacaciones, primas, cesantías, bonificaciones, subsidios, remuneraciones, etc. Entre los gastos generales, los arrendamientos, obras y mejoras en propiedad ajena, materiales y suministros, servicios públicos, mantenimiento, impuestos, etc. Entre las transferencias los giros a los departamentos y municipios, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación a las entidades descentralizadas del orden nacional, y las pensiones.

Respecto a los gastos de inversión, el Inpec utilizó el 77% de los recursos en infraestructura, 11% en gestión, 7% en sistemas que incluyen los proyectos relacionados con sistemas y plataforma tecnológica, 4% en capacitación y 1% en equipos de alta y mediana tecnología. De estos gastos el de infraestructura es el más alto gracias a la construcción de nuevos centros penitenciarios que se han construido para atender la creciente demanda, por otro lado están la dotación, adquisición e implementación de equipos de seguridad y vigilancia.

Gráfico 15. Gastos de funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario de Colombia 1995-2010. Cifras en millones de pesos corrientes



Fuente: datos del Inpec y Sistema de información DNP.

Según el Inpec,³³⁵ existen gastos como compra de equipos, software, sistematización integral, adquisición de tecnología para audiencias virtuales, entre otros. En el 2008, la distribución de los recursos cambió, ya que a pesar de que la infraestructura contó con la mayoría de ellos (75%), los equipos AIT obtuvieron mayor participación (18%), luego Sistemas (5%), Gestión (2%) y la capacitación no tuvo participación alguna durante este año.³³⁶

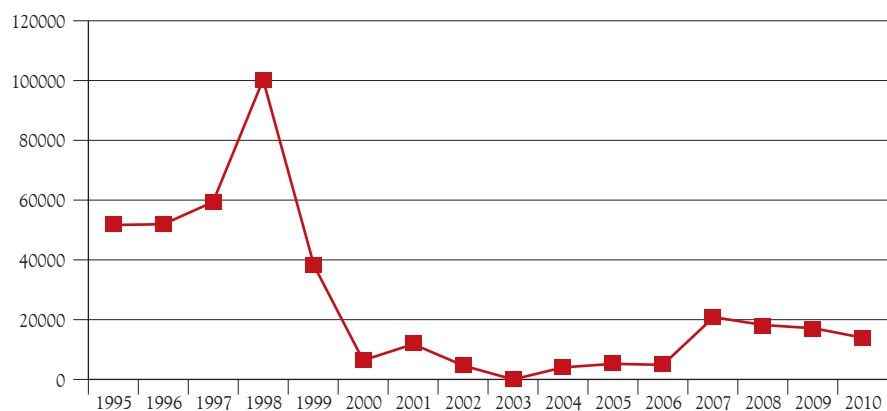
En el gráfico 16 se observa el comportamiento de los gastos de inversión en el periodo 1995-2010. Como se ve, no hay una tendencia definida, puesto que desde el año 1995 se incremento la inversión de manera significativa, sobre todo en el periodo 1997-1998; a partir de ahí esta cifra disminuyó fuertemente hasta un 60% en 1999, y continuó este comportamiento hasta 2000 cuando aumentó un poco. Durante el año 2003 no existieron este tipo de gastos, y a partir de ese año empezaron a incrementar en pequeña escala, luego en el 2006 hubo un fuerte aumento pasando de

³³⁵ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia (Inpec). Información de rubros presupuestales 2010.

³³⁶ *Boletín de Justicia, Seguridad y Gobierno*, Gasto del sector Justicia, 2008, p. 11.

5.000 a 2.000 millones de pesos corrientes hasta el 2007, año en que los gastos se empiezan a disminuir. En el año 2008 los ingresos se redujeron según datos del Departamento de Planeación Nacional,³³⁷ es posible que esto haya forzado una disminución de gastos. Esta tendencia decreciente se dio de 2007 a 2010.

Gráfico 16. Gastos de inversión sistema penitenciario y carcelario de Colombia 1995-2010. Cifras en millones de pesos corrientes



Fuente: Datos del Inpec y Sistema de información DNP.

Según el Inpec, en el informe de ejecución presupuestal del 2007,³³⁸ en la inversión en infraestructura se tiene en cuenta mantenimiento, mejoramiento y conservación de estructura física. Además de gastos en inversión y funcionamiento, existen otros llamados cajas especiales, que cuentan con el Fondo Especial para rehabilitación y el Fondo Especial de maquinaria, sin embargo, estos se encasillan en gastos de funcionamiento como gastos generales.

Con todo lo anterior, se puede concluir que los egresos del sistema varían de acuerdo con las necesidades y políticas que se lleven a cabo, además de la asignación que el Estado imponga a cada sector. Sin embargo, los gastos de funcionamiento tienden a mantener la misma participación en

³³⁷ *Ibíd.*

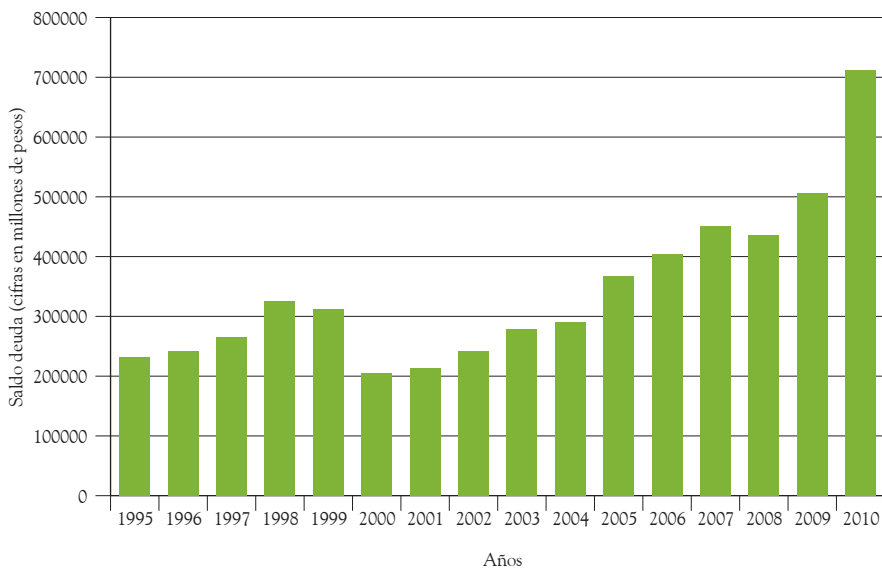
³³⁸ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia (Inpec). Informe de gestión 2007, p. 12.

sus componentes, lo cual difiere de los gastos de inversión que año tras año cambian a pesar de que la infraestructura es el gasto con mayor proporción.

3.2.3. Las alternativas de equilibrio fiscal del sistema

De acuerdo con la medición de eficiencia fiscal, se puede analizar que el sistema penitenciario y carcelario en Colombia tiene un problema de equilibrio fiscal. Como se observa en el Gráfico 17, durante los últimos quince años (periodo 1995-2010) se ha mantenido un déficit, a pesar de que en algunos años como 2000-2001 se redujo, pero la constante es un permanente déficit que en el 2010 se estima tenga un aumento cercano al 41% con respecto al año anterior.

Gráfico 17. Saldo de deuda del SPCC. Cifras en millones de pesos



Fuente: cálculos de los autores.

Con estos resultados se puede concluir que el SPCC gasta más de lo que recibe y, por tanto, hay un desequilibrio que no ayuda a que su desempeño fiscal sea eficiente. Por esta misma razón, el ahorro no es posible,

con lo que se tiene que analizar si el problema radica en que los ingresos obtenidos por parte del Estado no cubren las necesidades del sistema o que los gastos no se manejan apropiadamente, o ambas cosas.

El sistema se está endeudando cada vez más, con lo que debería buscarse la forma de obtener ingresos alternos o apoyo internacional, deteniendo este fenómeno con control y seguimiento de la administración de estos recursos, y aunque el presente estudio tiene un alcance determinando y no se enfoca en una discusión sobre privatizar o no, resulta importante, como una alternativa para obtener un equilibrio fiscal del sistema penitenciario y carcelario en Colombia, presentar las ventajas y desventajas que traería una decisión como ésta.

El tema de la privatización en los servicios penitenciarios y carcelarios forma parte de una controversia en la que existen intereses particulares. Es necesario analizar, como una posibilidad de equilibrio fiscal del SPCC, diferentes aspectos que han surgido con la experiencia internacional de aquellos países que han implementado la privatización en sus centros de reclusión. A continuación se presenta una comparación de las ventajas y desventajas por áreas que traería una privatización:

Áreas	Ventajas de privatizar el SPCC	Desventajas de privatizar el SPCC
Propiedad	• Mejora el sistema de justicia penal al hacer la oferta carcelaria más responsable por los cambios en la demanda. • Los miembros de cuerpo privado de vigilancia y custodia tienen un incentivo para tratar a los reclusos de manera justa, con el objeto de aumentar su legitimidad, inducir la cooperación, disminuir los costos y asegurar la renovación de los contratos. • Puede ayudar a clarificar los propósitos de la reclusión y las reglas y los procedimientos que definen el debido proceso.	• Puede colocar el interés económico por encima del interés público o los propósitos de la privatización de la libertad. • Crea conflictos de intereses que pueden interferir con el derecho al debido proceso de los reclusos. • Amenaza los trabajos y los beneficios de los empleados públicos. • Puede erosionar el sentido de autoridad y la posición de los funcionarios correccionales, tanto dentro como fuera de los centros de reclusión.

Continúa

Áreas	Ventajas de privatizar el SPCC	Desventajas de privatizar el SPCC
Costos	• Permite que los centros de reclusión sean financiados, ubicados y construidos más rápidamente y a un menor costo; además, las firmas privadas tienen mayor aptitud para diseñar con el objeto de lograr una operación eficiente. • Generalmente, el incremento de las tarifas pagadas a las firmas está indexado al IPC, mientras que los costos del Gobierno han mostrado un crecimiento mayor al del nivel general de inflación. • Las compañías privadas generan oportunidades de desarrollo económico al contratar localmente y, en la medida de lo posible, comprar localmente. • Contraría la tendencia de las agencias gubernamentales a aumentar continuamente su tamaño y maximizar sus presupuestos. • Hace muy visibles los verdaderos costos del servicio, permitiendo que sean analizados, comparados y ajustados. • Evita los incómodos y rígidos procedimientos gubernamentales de adquisición; las firmas privadas pueden comprar más rápidamente, mantener bajo el costo de los inventarios y negociar mejores precios y valores.	• Representa una mayor carga sobre los presupuestos porque agrega un margen de beneficio a todos los costos. • Hay que asumir un costo específico derivado del proceso contractual: negociar y administrar los contratos y monitorear el desempeño del contratista. • Puede resultar más costoso en el largo plazo como resultado de <i>lowballing</i> (ofertas inicialmente bajas seguidas por incrementos injustificados en los siguientes contratos) y porque los altos costos de capital pueden inhibir la entrada al mercado y restringir la competencia. • Tiene un costo extra para el gobierno si el proceso implica el despido y la capacitación de los trabajadores gubernamentales desplazados. • Los contratos que prevén un ajuste fijo de la tarifa no incentivan la eficiencia y los que hacen flexible dicha tarifa son muy complejos y difíciles de administrar. • Puede tener costos marginales iniciales más altos en comparación con los que se generarían con la expansión de los servicios gubernamentales.

Continúa

Áreas	Ventajas de privatizar el SPCC	Desventajas de privatizar el SPCC
Calidad	• Genera un criterio alternativo contra el cual evaluar los servicios gubernamentales. • Motiva a los centros de reclusión privados y a los públicos a competir tanto en calidad como en costos. • Promueve la calidad y los altos estándares al obligar a los funcionarios y al público a evaluar los gastos cuidadosamente. De esta forma no se encubren los costos a través de hacinamiento o condiciones por debajo de los estándares. • Amplía la preocupación política en relación con las reformas legislativas del sistema penitenciario y carcelario.	• La calidad de los servicios puede verse reducida debido a la presión por reducir costos (hacer las cosas en forma más fácil y más barata). • Puede producirse selección adversa: recepción de los “mejores reclusos” en centros de reclusión privados dejando a los estatales con los “peores”. Esto haría que las firmas privadas parecieran mejores en términos de desempeño. • Disminuye el profesionalismo de los empleados de los centros de reclusión debido a las bajas remuneraciones, la inseguridad en el cargo y los obstáculos para desarrollar una carrera.
Cantidad	• Los contratistas pueden ayudar a solucionar las crisis de capacidad al construir nuevos centros de reclusión más rápidamente que las agencias gubernamentales. • Permite una respuesta más pronta en el futuro frente a las necesidades cambiantes o las equivocaciones resultantes de predicciones inexactas o políticas defectuosas. • Facilita la distribución de los internos entre los establecimientos, de tal forma que se mantienen las tasas de ocupación en un nivel de eficiencia. • Ayuda a limitar el tamaño del Estado.	• Crea incentivos para hacer cabildeo por leyes y políticas públicas que sirvan a los intereses de las firmas y no al interés público; particularmente, las compañías privadas de centros de reclusión pueden hacer cabildeo por leyes que incrementen las tasas de reclusión. • Se puede expandir indebidamente el uso de la privación de la libertad y debilitar la búsqueda de alternativas ante la expansión de la capacidad. • La contratación sobre una base diaria por recluso da a los guardianes privados un incentivo para mantener los internos en los centros de reclusión tanto como sea posible.

Áreas	Ventajas de privatizar el SPCC	Desventajas de privatizar el SPCC
Flexibilidad	• Permite mayor flexibilidad con lo cual se promueven la innovación, la experimentación y otros cambios en los programas, incluyendo su expansión y supresión. • Permite distribuir los costos de capital en el tiempo a través de, por ejemplo, el arrendamiento con opción de compra. • Evita el régimen del servicio civil y otras restricciones gubernamentales (y algunas veces sindicales) que interfieren con una administración eficiente del personal. • El gobierno puede mantener un margen de flexibilidad al limitar la duración del arreglo y especificar la misión del centro de reclusión contratado.	• Puede limitar la flexibilidad en el manejo de la política pública en materia correccional porque puede ser difícil ir más allá de los términos del contrato sin necesidad de renegociación. • Puede ver detenido su avance o aún ser reversada por reacciones políticas adversas, demandas legales o la oposición organizada de grupos de interés, incluyendo sindicatos de empleados públicos. • Reduce la capacidad para coordinar acciones con otras organizaciones estatales relacionadas con el sistema de justicia penal.
Seguridad	• Puede mejorar la seguridad pública y de los reclusos a través de incremento en la capacitación del personal y la profesionalización. • Los funcionarios de los centros de reclusión con contrato son menos propensos a ir a la huelga porque son más vulnerables al despido.	• Puede arriesgar la seguridad pública y de los reclusos por causa de insuficientes niveles de personal y deficiente capacitación. • Puede limitar la capacidad del gobierno para responder a emergencias tales como huelgas, motines, incendios o escapes. • Incrementa el riesgo de huelgas, las cuales pueden no ser ilegales para personal contratado por firmas privadas.

Continúa

Áreas	Ventajas de privatizar el SPCC	Desventajas de privatizar el SPCC
Rendición de cuentas	• Incrementa la rendición de cuentas porque es más fácil para el gobierno monitorear y controlar un contratista que monitorearse y controlarse a sí mismo. • Puede ayudar a que se atiendan los procedimientos y limitar o controlar la discrecionalidad en el régimen disciplinario de los reclusos. • Puede requerir de los centros de reclusión la certificación de que han alcanzado los estándares de una entidad reconocida. • Motiva a los contratistas a actuar como guardianes en relación con sus competidores. • Incentiva un interés, involucramiento y participación mucho más amplia por parte de organizaciones no gubernamentales en los centros de reclusión.	• Reduce la rendición de cuentas porque las firmas privadas están aisladas del público y no se encuentran sujetas a los mismos controles políticos que las agencias gubernamentales. • Puede volver difusa la responsabilidad: el gobierno y los participantes privados pueden culparse unos a otros. • Puede alentar al gobierno a negar o evitar asumir su responsabilidad frente a los centros de reclusión; la supervisión puede ser laxa. • Reduce la rendición de cuentas porque los contratos son difíciles de redactar y exigir.
Corrupción	• Los administradores adquieren un especial interés en la reputación de sus instituciones. • El incentivo del beneficio es enfrentado a otros menos benignos que pueden presentarse entre aquellos cuyo trabajo es castigar a los criminales.	• Genera nuevas oportunidades para la corrupción (botines políticos, conflicto de intereses, sobornos, etc.).

Fuente: Análisis Pros y contras DPN.³³⁹

³³⁹ Rey Barbsa, John Fredy. Privatización de centros de reclusión en Colombia. Documento 258-15. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Archivos de Economía, junio de 2004.





4. Conclusiones, observaciones y recomendaciones

Conclusiones

Políticas social, criminal, penitenciaria-carcelaria y fiscal

- Históricamente, la pena privativa de la libertad es la sanción que por excelencia ha adoptado el Estado como forma de castigo para los colombianos que infringen la ley penal, desconociendo funcional y permanentemente otras formas de sanción acordes con las personas y la naturaleza del delito. El análisis histórico muestra cómo algunas situaciones permanecen estáticas en el tiempo; aún persisten en el sistema penitenciario y carcelario colombiano el mal diseño de la infraestructura, su insuficiencia para cubrir a la población penitenciaria en condiciones dignas, el aislamiento de la sociedad y la familia, y la carencia de servicios de salud, educación y trabajo, todo lo cual hace que perduren las prácticas en contra del respeto por los derechos humanos.
- Las políticas públicas buscan mejorar las condiciones de los internos en los centros penitenciarios, pero en muchos casos sólo apuntan a aumentar la oferta para solucionar el problema de hacinamiento y cubrir la creciente demanda. Sin embargo, no se le presta mayor atención a la prevención en niños y jóvenes con el fin de evitar la delincuencia y de esa forma disminuir la población carcelaria.
- En la actualidad no hay una política pública para pospenados, lo que imposibilita, o por lo menos dificulta enormemente, la verdadera inclusión social positiva. Escasas instituciones privadas, por lo general de tipo religioso, implementan programas que involucren a los internos y a sus familias y los acogen una vez cumplida la pena, sin embargo, estos valiosos esfuerzos son a todas luces insuficientes. Esta situación se ve reflejada en el temor que tienen los internos al salir de la cárcel y no encontrar posibilidades de trabajo, a ser rechazados y estigmatizados por la sociedad y la

familia, a no tener acceso a una situación económica digna y, en últimas, a verse forzado a reincidir.

- La política social en Colombia ha tenido un enfoque esencialmente asistencial, que se evidencia 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, lo que permite el brote de acciones delictivas o violentas, como mecanismo alternativo de participación.
- Durante el periodo analizado en esta investigación, a través de los Planes Sectoriales de Justicia, se hizo evidente que las preocupaciones en torno al sector se han centrado en los aspectos de: acceso, mora, congestión, organización administrativa, atraso e impunidad, sin que incluso en la actualidad se haya podido dar solución efectiva a los mismos, pese a los esfuerzos realizados en la materia.
- Se hace evidente la congestión del sistema frente al gran cúmulo de conductas tipificadas como delictivas, amén de la morosidad que registra la administración de justicia en materia penal, que de una parte imposibilita el acceso a la justicia de las víctimas y perjudicados. De otra, la dilación de los procesos cuyos términos sólo se cumplen en ocasiones cuando el proceso tiene detenido.
- Definitivamente, la legislación penal no puede resolver todos los problemas sociales, de convivencia y de orden público, razón por la cual no se puede recargar en exceso dicha jurisdicción, ni mucho menos insistir en el error de proyectar y ejecutar reformas improvisadas coyunturalmente, por cuanto su pertinencia a largo plazo resulta siendo un fracaso.
- En Colombia, el enfoque de la política criminal ha sido claramente represivo, más que preventivo; circunstancia que mal puede generar soluciones al fenómeno delictivo por cuanto, como se ha sostenido a lo largo de la investigación, con ello no se atacan sus causas. Prueba de esto es que si bien el hacinamiento carcelario disminuye con la construcción de nuevos establecimientos, vuelve

a incrementarse constantemente frente a la capacidad carcelaria establecida.

- Si bien la reducción del hacinamiento constituye una premisa para garantizar y respetar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, no es la única condición para alcanzar dicho objetivo, puesto que resulta a dicho fin más imperioso garantizar y respetar las condiciones de resocialización o reinserción que justifica la pena, fin que no se está cumpliendo ni siquiera en los establecimientos de última generación ERON.
- La superación del estado de cosas inconstitucional no implica únicamente la construcción de infraestructura carcelaria, sino que depende en buena medida de una administración de justicia eficiente y oportuna, que armonice con una legislación cualificada en el ámbito punitivo, coordinada con la autoridad encargada de hacer cumplir los respectivos fallos judiciales.
- No puede dejar de mencionarse la ineficiencia de algunos operadores judiciales, así como su insuficiencia en algunas regiones del país, particularmente con relación a los llamados jueces de ejecución de penas.
- Hay diferentes motivos que hacen que el sistema penitenciario y carcelario en Colombia sea ineficiente, en mayor proporción por los malos manejos de los recursos que dependen de las decisiones de los gobernantes de turno, además de una corrupción que se ha hecho pública y notoria, al punto que impide la correcta implementación de programas exitosos en torno a la resocialización de los internos, realidad que ellos mismos perciben.
- La distribución de los recursos que hace el Estado depende de las necesidades de las entidades y de sus propios recursos. Así que el Inpec, al recibir estos ingresos los administra y distribuye de distinta forma dependiendo de las necesidades del momento. Por tanto, no hay parámetros institucionales que permitan un manejo racional de sus recursos. Según resultados del análisis, el sistema se muestra desequilibrado, considerando que termina gastando más de lo que recibe, hecho que le aporta a su ineficiencia.

- La privatización del sistema penitenciario y carcelario es un tema de controversia que genera diferentes opiniones a favor y en contra. Lastimosamente, la privatización se puede prestar para que exista aún más corrupción, con lo cual se podrían ver vulnerados en mayor escala los derechos humanos de los internos.

Familia, educación y trabajo

- Los aspectos que afectan mayormente la relación de los internos con sus familias tienen que ver con la lejanía entre el establecimiento penitenciario en el que se encuentra el recluso y el lugar de origen o vivienda de su familia.
- Se evidencia una ausencia de programas institucionales que promuevan y mantengan el fortalecimiento de los vínculos entre los penados y sus familias. Las únicas estrategias implementadas para tal fin se limitan a la visita, las llamadas telefónicas y la correspondencia.
- El aspecto mejor valorado de la cárcel como institución es la educación en todas las modalidades en que se presenta: formal, no formal, talleres, cursos y capacitaciones, lo que puede indicar que bien implementada, la educación llega a ser un elemento clave para la resocialización. Sin embargo, el mismo sistema no tiene mecanismos de medición que permitan evidenciar el impacto que los diferentes programas educativos han tenido sobre los internos.
- Hay una relación positiva entre el comportamiento y variables como educación, edad, mejora en condiciones, contacto con la familia y el nivel de educación del centro penitenciario. Esto se puede tener en cuenta para implementar acciones encaminadas a disminuir problemas de conducta. Por el contrario, entre más derechos vulnerados e internos haya en los establecimientos, el comportamiento de los mismos empeora.
- Indiscutiblemente, las actividades realizadas por los internos favorecen su comportamiento; en el caso de la educación, además

de ocupar sus mentes, estas personas adquieren conocimientos que permiten la resocialización. Sin embargo, con este estudio se identificó que los internos consideran que la educación, a pesar de ser valorada, es uno de los derechos más vulnerados.

- Componente de la tarea resocializadora resulta el trabajo no sólo como ocupación dentro del establecimiento, sino como formación pospenitenciaria, conocimiento aplicado que posibilita el acceso a unos ingresos y la permanencia de los mismos en el mundo de lo lícito. Razón por la cual el acceso al trabajo dentro del establecimiento, como otros derechos, debe ser una condición *sine qua non*, y no el producto de influencias o disputas a su interior, que hacen de él un privilegio para la redención de la pena.
- Independientemente de los aspectos anteriores, la cárcel genera en algunos individuos cambios positivos a los que se llega a través de la reflexión, la espiritualidad, el crecimiento personal y el aprendizaje. Por el contrario, causan un impacto negativo aspectos sociales que se generan en torno a las personas privadas de la libertad, tales como la discriminación, la falta de apoyo, el rechazo o el abandono, aspectos relacionados con la convivencia en la cárcel, el trato innoble de la guardia hacia los internos y las visitas, y todas las falencias relacionadas con salud y salubridad.

Ejecuciones del Estado para garantizar los derechos fundamentales

- En Colombia el tratamiento penitenciario se ha regido bajo un supuesto sistema progresivo adoptado en la Ley 65 de 1993, cuya aplicación enfrenta a diario limitaciones presupuestales, escasez de talento humano y una infraestructura poco acorde con la progresividad, política penitenciaria y criminal entre otros aspectos. A pesar de ello, se evidencian los esfuerzos del Inpec por trazar lineamientos como la adopción de la Metodología PASO, la implementación de planes y programas, e incluso proyectos de in-

versión, que permiten fortalecer competencias ocupacionales y comportamentales de la población interna, así como estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la estructuración de un modelo educativo propio para el contexto penitenciario, aunque la eficiencia del mismo no haya sido evaluada.

- Contrariamente, la gran mayoría de los internos que son jóvenes solteros, cuyo nivel de educación en promedio es muy bajo, indican que la capacitación que reciben no alcanza a abarcar toda la población carcelaria, además, consideran que el Estado no ha implementado acciones para mejorar su calidad de vida, manifestando que el contacto que tienen con su familia es muy escaso.
- Las posibilidades de formación que facilita el Inpec a sus funcionarios les ha permitido una capacitación profesional a quienes han optado por mejorar y perfeccionar sus competencias académicas, sin que dicho aporte se revierta en beneficio de la institución, al no otorgárseles oportunidades para su ejercicio, muy a pesar de las necesidades del servicio, situación que genera pérdida de capital humano y frustración.
- La puesta en funcionamiento de la Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec) permite la información del interno desde su ingreso hasta su salida, facilitando la vigencia de otras solicitudes que otras autoridades requieran del mismo.
- En cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional, la construcción y refacción de establecimientos penitenciarios ha permitido un aumento de 23.000 cupos carcelarios, sin que esto signifique la superación definitiva del hacinamiento.
- En materia del servicio de salud son rescatables los convenios realizados entre el Inpec y Caprecom, sin que con esto se haya logrado una cobertura del cien por ciento.
- A la fecha no se han implementado avances sobre la caracterización y perfilación de la población carcelaria que permitan proyectar lineamientos de resocialización adecuados y ajustados. Los programas diseñados no contemplan aspectos como enfoque

de género, tipo de criminalidad, tipo de interno, etc., lo cual evidencia una brecha entre lo planeado y lo ejecutado.

Observaciones y recomendaciones generales para el mejoramiento del sistema penitenciario y carcelario colombiano

- Para evitar que la población carcelaria siga aumentando y se genere hacinamiento o aumento en gasto de infraestructura, es necesario fortalecer los programas de prevención y crear nuevas estrategias para mejorar el capital humano y social en todo tipo de personas, en especial en los jóvenes debido a que la mayoría de internos tienen entre 18 y 35 años.
- Los avances en la intervención sobre la problemática asociada al delito y a la realidad del contexto penitenciario colombiano demandan un mayor esfuerzo que permita la asignación de recursos que garanticen el talento humano necesario, la realización de investigaciones en materia criminal y penitenciaria, y la formulación de programas de intervención directa sobre la comisión del delito.
- Revisar y modificar el actual código penitenciario y carcelario, de acuerdo con las realidades y posibilidades del sistema, implementando políticas coherentes y de estricto acatamiento y cumplimiento, para lo cual ayudaría la aplicación de las recomendaciones de las Reglas de Tokio y las 108 Reglas Europeas. A su vez, debe proyectarse una ley de ejecución de penas, la cual está en mora de hacerse, que regule todo lo relativo al cumplimiento de la pena, las obligaciones, los derechos y las garantías del interno mientras esta persista.
- Es necesario rescatar la finalidad preventiva de la pena frente al conglomerado social en general y del propio condenado. Lo primero para aminorar el delito y lo segundo para disminuir la reincidencia.

- La política penitenciaria, en términos de tratamiento, debe estar direccionada a desdibujar la visión de la cárcel como algo netamente ocupacional, configurándose como un modelo de resocialización verdadero, basado en las necesidades homogéneas y heterogéneas de la población interna. En este sentido, las acciones trazadas y los indicadores de eficiencia no deben centrarse solo en estadísticas de estudio y ocupación, sino observadas tal y como lo inspira la Ley 65, es decir, como medio terapéutico que aporta a la resocialización.
- La redención de pena debería estar ligada y mediada por los avances que reporte el interno en sus adquisiciones, modificaciones o reforzamientos personales con relación a la disminución, neutralización o eliminación de la conducta delictiva. Ello igualmente posibilitaría el agotamiento del tratamiento resocializador y no que se quede a media marcha cuando el penado alcanza la libertad con base en la redención de pena.
- Se esperaría entonces que a partir de la caracterización y perfilación con la que ya cuenta el Inpec, se estructuren programas especializados en intervención criminal y penitenciaria por entidades y personas expertas en la materia.
- Las tendencias de control social en la actualidad mundial se disecionan desde un concepto de justicia restaurativa, aplicado para todas las formas de acción delictiva según lo establecen las normas sustanciales y procesales que rigen a la administración de justicia. En este sentido, los programas de intervención especializada deben propender por intervenciones orientadas a restaurar el daño causado o el bien afectado, generando procesos de conciliación y mediación, propiciando en el agente la aceptación de su conducta disfuncional a nivel social y, a su vez, minimizando la posibilidad de reincidencia en la conducta delictiva.
- Para el cambio y avance de la administración penitenciaria, y para una nueva postura frente al tratamiento penitenciario se requiere la incorporación de personal calificado, además de formar y especializar a los agentes penitenciarios que se encuentran vinculados

en la actualidad en temas como el abordaje e intervención de la dimensión del delito desde procesos psicológicos, sociales, criminológicos y jurídicos, entre otros.

- Es indispensable que la infraestructura carcelaria incluya espacios, instrumentos, herramientas tecnológicas, seguridad y sistematización de datos adecuados que garanticen la atención e intervención del interno.
- Un tratamiento penitenciario con enfoque diferencial puede representar una gran posibilidad de resocialización, ya que al estar diseñado de acuerdo con las condiciones particulares de cada interno en materia de género, etnia, edad, tipo de delito cometido y entorno social entre otras, puede ser comprendido e interiorizado por ellos con mayor facilidad, reportando mayores resultados exitosos.
- Obligado resulta condensar el estatuto represor a las conductas que verdaderamente entrañen una afectación grave a la comunidad, puesto que no siempre y en todas las oportunidades el bien jurídico tutelado merece la protección penal, máxime teniendo en cuenta la posibilidad de hacerlo a través de otros medios del ordenamiento jurídico, distintos a la jurisdicción penal.
- Las sanciones previstas no pueden ni deben superar un límite racional establecido en correspondencia al agravio inferido, teniendo en cuenta las propias posibilidades y capacidades del Estado para hacer cumplir la sanción en la forma y con los fines para los cuales fue prevista. Así las cosas, no es recomendable el acostumbrado endurecimiento de penas, incluida la implementación de la cadena perpetua, sino el cumplimiento de las penas existentes; tampoco la inserción de menores en el sistema general penitenciario.
- Se debe diseñar una política penitenciaria y carcelaria expresamente indicada para los privados de la libertad en forma precautelativa, al igual que una para los reincidentes.
- La administración de justicia debe concentrar su actuar en la gestión encomendada de manera oportuna y eficiente.

- Cualquier reforma que se intente en el campo de la política penitenciaria y carcelaria debe tener como norte la cárcel abierta, amén de cumplir y hacer cumplir los postulados de la resocialización o de la inserción social del delincuente.
- Se debe fortalecer y hacer cumplir la carrera penitenciaria, promocionando o sancionando al personal en ella inscrito, con lo cual se obstaculizaría la politización de dicha función, disminuiría la corrupción e improvisación, y permitiría que el ejercicio del cargo esté a disposición de quienes realmente están capacitados y comprometidos con la institución.
- Con base en lo anterior no es recomendable la privatización total del sistema, sino su fortalecimiento. Sugerimos que cada tema puntual que contemple dicha posibilidad sea estudiado para mirar sus ventajas y desventajas. Tampoco es recomendable el manejo del Sistema por una institución como la Policía Nacional o cualesquiera otra.
- El manejo de los recursos debe ser acorde a los ingresos que recibe, por lo tanto es necesario un adecuado y racional manejo de la capacidad de endeudamiento con prioridad en los proyectos de inversión social que mejoren la calidad de vida de los internos. Además de esto, los centros penitenciarios deben contar con la Tecnología de Información y Comunicación necesaria para apoyar sus procesos administrativos y de seguridad.
- En vista de que el trabajo realizado por parte de los internos no solo permite que obtengan un salario, sino que a su vez generan ganancias para el centro penitenciario, se pueden gestionar relaciones con empresas públicas y privadas que adquieran los bienes y servicios en aras de su autosostenibilidad. Ello igualmente tendría una valía significativa para el proceso de resocialización y posibilidades laborales para el pospenado.
- De otra parte, con relación al tema educativo, se sugiere de forma paralela realizar gestiones y convenios con establecimientos de educación pública y privada que obedezcan a estrategias pedagógicas específicas y estandarizadas para tal fin, proveyendo los

elementos necesarios para su ejecución, seguimiento y reconocimiento.

- Finalmente, en el mejoramiento continuo del sistema penitenciario y carcelario en Colombia se recomienda tener en cuenta las inquietudes, sugerencias y solicitudes de los internos y de la guardia, debido a que son sus “protagonistas”, y sus opiniones pueden ayudar a dirigir esfuerzos en la buena gestión de los establecimientos carcelarios.





5. Anexos

Cuadro 1. Distribución de establecimientos penitenciarios por regionales

Total	Denominación	Direcciones regionales					
		Central	Occidental	Norte	Oriente	Noroeste	Viejo caldas
1	CA	1					
11	EC	6		1		2	2
1	EC - ERE			1			
1	EC - PAS	1					
11	EP	7			3	1	
1	EPAMS - PC				1		
1	EPAMS- ERE - PC						1
87	EPC	21	15	10	8	14	19
1	EPCAMS - RM			1			
1	EPCAMS	1					
6	EPC - ERE		1	1	2		2
1	EPC - ERE - PAS	1					
1	EPC - PAS		1				
1	ERE			1			
10	RM	1	3		3	1	3
1	RM - PAS	1					
2	EPCAMS - ERE		1			1	
1	EPCRE (JP)					1	
134	Total		21	15	16	20	27

Fuente: Inpec.

Cuadro 2. Abreviaturas de los establecimientos penitenciarios

Clasificación	
Abreviatura	Definición
CA	Colonia Agrícola
EC	Establecimiento Carcelario
EP	Establecimiento Penitenciario
EPC	Establecimiento Penitenciario y Carcelario
EPAMS PC	Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad - Pabellón Carcelario
EPCAMS	Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad
EPC - PAS	Establecimiento Penitenciario y Carcelario - Pabellón de Alta Seguridad
EPC - ERE	Establecimiento Penitenciario y Carcelario - Establecimiento Reclusión Especial
RM	Reclusión Mujeres
RM - PAS	Reclusión Mujeres - Pabellón de Alta Seguridad
ERE	Establecimiento de Reclusión Especial
PC	Pabellón Carcelario
RE	Reclusión Especial
JP	Justicia y Paz

Fuente: Inpec.

Cuadro 3. Síntesis de los Planes Nacionales de Desarrollo en materia de política social

PND	Programas / Estrategia / Entidad	Población objeto	Eje que aborda
Ernesto Samper 1994-1998 (Desarrollo)	Revolución del agua	Población vulnerable	Servicios públicos
	Sistema de Seguridad Social	Niñez, familia, desplazados, discapacitados	Salud
	Plan Nacional de Empleo	Población vulnerable	Empleo
	Red de Solidaridad Social	Población vulnerable, desplazados	Pobreza
	Sisben	Población vulnerable	Pobreza
Andrés Pastrana 1998-2002 (Paz)	Red de Solidaridad social: • Plan Colombia • Fondo de Inversiones para la Paz	Población vulnerable, desplazados, víctimas	Pobreza, construcción de paz, agricultura, medioambiente, acciones integrales en zonas de conflicto, justicia, seguridad y convivencia.
	Motor caminante	Niñez, juventud	Educación
	Sistema Nacional de Bienestar Social	Niñez y familia	Prevención Atención
	Sisben	Población vulnerable	Pobreza

Continúa

PND	Programas / Estrategia / Entidad	Población objeto	Eje que aborda	
			Salud	
Álvaro Uribe 2002-2006 2006-2010 (Seguridad)	Sistema de Protección Social			
	Sistema de Promoción Social	Población vulnerable	Pobreza	
	Agencia para la Acción Social y la Co- operación Internacional: • Familias en Acción • Familias Guardabosques • Red de Seguridad Alimentaria y Nutricional (RESA) • SNAIPD • Apoyo integral a población desplazada • Apoyo a víctimas de la violencia • Red Juntos	Población vulnerable, desplazados	Pobreza, nutrición, educación, desplazamiento, tierras	
	Revolución educativa	Niñez, juventud	Educación	
	Restaurantes escolares	Niñez vulnerable	Nutrición	
	País de propietarios		Vivienda	
	Banca de oportunidades	Personas de bajos recursos	Crédito a pequeñas y medianas empresas	
	Sisben	Población vulnerable	Pobreza	

Fuente: autores.

Cuadro 4. Leyes sancionadas en materia penal, penitenciaria y carcelaria, durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez

Año	Ley	Diario oficial	Tema
2002	777		Por la cual se reforma el artículo 274 del Código Penal
	764		Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo para la Represión de Actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil”, hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971, hecho en Montreal el 24 de febrero de 1988
	761		Por medio de la cual se aprueba el “Tratado entre la República de Colombia y la República Popular China sobre asistencia judicial en materia penal”, firmado en Beijing, el 14 de mayo de 1999
	759		Por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal
	750		Por la cual se expiden normas sobre el apoyo de manera especial, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario
	747		Por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el tipo penal de trata de personas y se dictan otras disposiciones
	745		Por la cual se tipifica como contravención el consumo y porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, con peligro
	738		Inexequible. Por la cual se adiciona un artículo al Código Penal
	733		Derogado. Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones
2003	845		Por la cual se dictan normas de prevención y lucha contra el dopaje, se modifica la Ley 49 de 1993 y se dictan otras disposiciones
	837		Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979

Continúa

Año	Ley	Diario oficial	Tema
2003	808		Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 9 de diciembre de 1999
	804		Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 1 de diciembre de 1997
	800		Por medio de la cual se aprueban la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000
2004	919	45.771	Por medio de la cual se prohíbe la comercialización de componentes anatómicos humanos para trasplante y se tipifica como delito su tráfico
	906	45.658	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal
	898	45.618	Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra el Terrorismo suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el 3 de junio de 2002, en el Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos
	890	45.602	Por la cual se modifica y adiciona el Código Penal
	888	45.595	Por la cual se modifica el decreto 200 de 2003 en lo relacionado con el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria
	876	45.422	Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificatorio a la Convención de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de España, suscrita en Bogotá el 23 de julio de 1892, hecho en Madrid el 16 de marzo de 1999

Continúa

Año	Ley	Diario oficial	Tema
2005	975		Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional, y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios
	954	45.893	Por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia
	986		Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones
	985		Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma
2006	1121	46.497	Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones
	1108	46.494	Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra el Terrorismo suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el 3 de junio de 2002, en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos
	1034	46.340	Mediante la cual se crea el Día de Lectura en los parques y establecimientos carcelarios colombianos y se dictan otras disposiciones
	1032	46.307	Por la cual se modifican los artículos 257, 271, 272 y 306 del Código Penal
	1028	46.298	Por la cual se adiciona el Código Penal y se dictan otras disposiciones
	1010	46.160	Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo

Continúa

Año	Ley	Diario oficial	Tema
2007	1165		Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de Activos derivados de cualquier actividad ilícita entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, hecho en Bogotá, D. C., el 20 de febrero de 2004
	1153		Por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal
	1146		Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente
	1142		Por medio de la cual se reforman parcialmente las leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000, y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana
2008	1257		Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones
	1236		Por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código Penal relativos a delitos de abuso sexual
	1220		Por la cual se aumentan penas para los delitos contra la salud pública de que trata el Título XII, Capítulo I del Código Penal
	1200	47.029	Por medio de la cual se adiciona el artículo 169 del Código Penal, modificado por los artículos 2° de la Ley 733 de 2002 y 14 de la Ley 890 de 2004
2009	1326		Por medio de la cual se modifica el artículo 110 del Código Penal
	1309		Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000 relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los miembros de una organización sindical legalmente reconocida
	1288		Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones

Continúa

Año	Ley	Diario oficial	Tema
2009	1285	47.240	Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia
	1273		Por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado denominado “de la protección de la información y de los datos”, y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones
2010	1395		Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial
	1407		Por la cual se expide el Código Penal Militar

Fuente: autores.

Cuadro 5. Planes de Desarrollo del sector justicia

Plan de Justicia	Objetivos	Problemáticas	Soluciones planteadas	Estrategias
1994-1998 Conpes 2744	Adecuar la organización para que agilice la operación de las agencias judiciales	Congestión	Alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia	Apoyo técnico y humano al sistema judicial (planeación, mapa judicial, recurso humano, manejo de información, infraestructura, investigación criminal)
	Mejorar el acceso a la justicia	Organización administrativa del sistema	Racionalizar recursos	
	Adecuar el derecho sustantivo y procedimental para facilitar acceso y gestión judicial	Acceso a justicia	Fortalecer apoyos técnicos y humanos	Acceso a servicios judiciales, administración de justicia y derecho
	Agilizar las actuaciones y apoyar las víctimas		Mejorar el acceso	(jueces de paz, acciones populares y de cumplimiento, vías alternas de solución de conflictos, asistencia legal popular, casas de justicia)
	Brindar una atención adecuada a los sindicados y un tratamiento tendiente a la rehabilitación de los condenados		Mejorar la atención a víctimas	Prevención del delito y atención a víctimas
	Optimizar recursos de la rama judicial		Fortalecer la prevención del delito	Detención, cumplimiento de penas y rehabilitación (sindicados, tratamiento, sistema de información, sistema geográfico de establecimientos penitenciarios, asistencia jurídica de los internos, adecuación)

Continúa

Plan de Justicia	Objetivos	Problemáticas	Soluciones planteadas	Estrategias
1999-2002	Fortalecer el derecho de acceso de todas las personas al aparato estatal de justicia y al sistema judicial, mediante la eliminación del atraso, la congestión judicial y la impunidad	Atraso	Consolidar un nuevo tipo de justicia	Modernización de la gestión pública judicial (inversión en infraestructura y medios tecnológicos)
		Congestión	Conocer los factores asociados al conflicto y adecuar el sistema judicial a los mismos	Actualización del sistema judicial (gestión del conocimiento, simplificación de procesos judiciales para el acceso)
		Impunidad	Fortalecer las formas alternativas de solución	Fortalecimiento de los procesos de gestión y planificación en los despachos judiciales y de administración (modelos administrativos para la organización interna)
		Acceso a la justicia	Incorporar tecnología	Profesionalización y promoción de los empleados de la Rama Judicial (implementación de recursos académicos, adecuación y actualización de los sistemas de carrera judicial)
			Integrar la administración de justicia con la sociedad	Ampliación de la cobertura de los aparatos de justicia y de administración de la rama judicial (actualización del mapa judicial y administrativo)
			Formar y capacitar funcionarios	
			Modernizar y dotar las estructuras físicas	

Continúa

Plan de Justicia	Objetivos	Problemáticas	Soluciones planteadas	Estrategias
2003-2006	Posicionar a la rama judicial como un sistema independiente, moderno, con cultura de servicio y confiable para los ciudadanos	Congestión	Implementar la ingeniería procesal	Conformación del Mapa judicial
	Eficiencia y eficacia	Acceso	Implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos	Fomento e implementación de las jurisdicciones de Paz e Indígenas
		Evolución del fenómeno criminal	Ajustar el presupuesto asignado al servicio de administración de justicia	Desjudicialización de controversias
				Fortalecimiento de los procesos de gestión y planificación
	Calidad			Modernización del sistema judicial
	Transparencia			Fortalecimiento de la carrera judicial
	Autonomía			Optimización de la ejecución de recursos
				Fortalecimiento de la autonomía

Continúa

Plan de Justicia	Objetivos	Problemáticas	Soluciones planteadas	Estrategias
2007-2010	Acceso	Disminución del presupuesto de la rama judicial	Implementar la oralidad en los procesos	Prácticamente las mismas del plan 2003-2006
	Eficacia y eficiencia		Eliminar la impunidad	
	Calidad	Acceso	Prevenir conflictos mediante el uso de mecanismos alternativos de solución	
	Transparencia	Mora		
	Autonomía	Atraso	Implementar criterios de modernidad cultural y tecnológica	
	Comunicaciones		Ejercer autonomía en su gestión	
	Confianza		Generar motivación y sentido de pertenencia entre los servidores	

Fuente: autores.

Anexo. Cifras de hacinamiento según el Observatorio Interamericano de Seguridad (OEA)

http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_estadisticas.asp

País, tasa de hacinamiento y año.

- Antigua y Barbuda: 185,33% (2009)
Fuente: HM Prisons Antigua and Barbuda.
- Argentina: 97,80% (2007)
Fuente: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos - Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de Pena [visitado en noviembre de 2009].
- Bahamas: 0,79% (2009).
Fuente: Her Majesty's Prison Bahamas, January 2010.
- Barbados: 80,64% (2009).
Fuente: RBPF Augutst 2008.
- Belize: 76,23% (2009).
Fuente: Kolbe Foundation, Belize.
- Bolivia: 165,5% (2008).
Fuente: King's College London, Prision Brief for Bolivia [visitado el 12 de noviembre del 2009].
- Brasil: 157% (2007).
Fuente: Minsterio da Justiça Depen InfoPen [visitado el 6 de octubre de 2009].
- Canadá: 91,30% (2004).
Fuente: Statistics Canada [visitado el 15 de setiembre de 2009].
- Chile
- Colombia: 35,8% (julio del 2009).
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia [visitado en octubre de 2009].
- Costa Rica
- Cuba

- Dominicana: 329% (2009).
Fuente: Comunidad de la Fuerza Policial de Dominicana.
- Ecuador: 202,7% (2006).
Fuente: King's College London-World Prison Brief [visitado en noviembre de 2009].
- El Salvador: 140,57% (2007).
Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador - Estadísticas penitenciarias [visitado en noviembre de 2009].
- Estados Unidos de América: 136% (2007).
Fuente: Tasa de hacinamiento de las cárceles del Gobierno Federal. US Department of Justice Statistcal Bulletin Prisoners in 2007 [visitado el 8 de octubre de 2009].
- Grenada: 193% (2009).
Fuente: Her Majesty's Prison Grenada, enero de 2010.
- Guatemala: 54% (2006).
Fuente: Dirección General del Sistema Penitenciario de Guatemala, Observatorio Ocavi [visitado en octubre de 2009].
- Guyana
- Haití
- Honduras
- Jamaica: 117% (julio de 2008).
Fuente: Jamaican Correctional Services, recopilado por el DPS; unesco Institute for Statistics [visitado en noviembre de 2009].
- México: 136% (2006).
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México [visitado en octubre de 2009].
- Nicaragua
- Panamá: 159,25% (2007).
Fuente: Ministerio de Gobierno y Justicia, Dirección General del Sistema Penitenciario [visitado en noviembre de 2009].
- Paraguay
- Perú: 190% (julio de 2009).
Fuente: Instituto Penitenciario.

- República Dominicana: 191,45% (junio de 2009).
Fuente: Procuraduría General de la República, Dirección General de Prisiones.
- St. Kitts & Nevis: 246% (2008).
Fuente: HM Prison Service St. Kitts and Nevis (as of July 2008).
- Santa Lucía: 114% (2009).
Fuente: Bordelaise Correctional Facility, St Lucia.
- San Vicente & Granadinas: 557% (2009).
Fuente: Her Majesty's Prisons St. Vincent and the Grenadines.
- Suriname
- Trinidad & Tobago: 85% (2008).
Fuente: Trinidad and Tobago Prison Service.
- Uruguay: 133,6 % (marzo de 2009).
Fuente: King's College London-Prison Brief-Fuente original: Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación de Uruguay [visitado en noviembre de 2009].
- Venezuela: 117,4% (2005).
Fuente: King's College London - International Center for Prison Studies [visitado en octubre de 2009]. Basado en estimación de población de las Naciones Unidas.

Cuadro 6. Tamaño muestral de acuerdo con los diferentes niveles de confianza

Denominación de establecimiento	Nombre del establecimiento	Ciudad	Total población de internos	Tamaño muestral (niveles de confianza)						
				75%	80%	85%	90%	95%	99%	Encuestados
CAMIS	Colonia agrícola mínima seguridad	Acacías	1.236	120	145	178	223	284	433	101
EPAMS-CAS-RM	Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad y carcelario de alta seguridad	Valledupar	1.588	122	149	184	233	299	469	131
EPC	Establecimiento penitenciario y carcelario	Jamundí	1.793	123	150	186	236	306	486	212
RM-PAS (Buen Pastor)	Reclusión Mujeres-Pabellón de alta seguridad	Bogotá	1.396	121	147	181	228	292	251	106
		Total	6.013	486	590	728	920	1.181	1.839	550

Fuente: datos tomados de Estadísticas Población reclusa, mes de octubre de 2010, Inpec.

Cuadro 7. Datos para cálculo de medición de eficiencia en desempeño fiscal. Periodo 1995-2010

Año	Gasto en funcionamiento	Ingresos corrientes	Saldo deuda	Ingresos totales	Transferencias	Ingresos propios	Inversión	Gasto total	Ahorro corriente
1995	297060.0	36796.9	-230262.5	118699.5	83176.8	8546.4	51902.0	348962.0	0
1996	287214.0	30386.0	-241348.6	98019.4	80419.8	7057.4	52154.0	339368.0	0
1997	325018.0	31414.9	-264287.8	101338.2	85750.8	7296.4	59373.0	365626.0	0
1998	325018.0	31271.6	-324157.8	100876.2	91005.0	7263.1	100016.0	425034.0	0
1999	403635.0	40515.3	-311179.6	130694.4	113017.8	9410.0	38239.0	441874.0	0
2000	311131.5	34184.5	-205313.4	110272.5	93274.1	7939.6	4454.3	31585.9	0
2001	342974.4	43232.0	-212315.5	139458.1	103784.3	10041.0	8799.2	351773.6	0
2002	363522.2	37818.5	-241527.2	121995.0	93759.3	8783.6	0.0	363522.2	0
2003	411446.2	41163.4	-278661.1	132785.1	110873.1	9560.5	0.0	411446.2	0
2004	441527.1	48012.9	-290389.7	154880.5	124632.9	11151.4	3743.0	445270.1	0
2005	525731.1	50623.8	-367824.7	163302.6	165180.1	11757.8	5396.1	531127.2	0
2006	607730.0	64840.4	-403692.4	209162.6	183504.0	15059.7	5125.0	612855.0	0
2007	646580.9	67106.9	-451178.5	216473.8	195039.0	15586.1	21071.4	667652.3	0
2008	648215.0	74337.0	-435231.5	231233.5	164631.0	16648.8	18250.0	666465.0	0
2009	709129.6	74640.0	-505551.8	220678.3	202108.3	15888.8	17100.5	726230.1	0
2010	942491.4	65577.0	-710950.0	245675.3	234553.8	17688.6	14133.9	956625.3	0

Fuente: cálculos de los autores con base en datos tomados del DNP y del Inpec.





6. Siglas

ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BPIN	Banco de Programas y Proyectos de Inversión Social
CC	Corte Constitucional
CCA	Código Contencioso Administrativo
CCV	Cuerpo de Custodia y Vigilancia
CET	Consejo de Evaluación y Tratamiento
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIS	Centros de Inserción Social
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CP	Código Penal
CPyC	Código Penitenciario y Carcelario
CPI	Corte Penal Internacional
CPP	Código de Procedimiento Penal
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPC	Establecimiento Penitenciario y Carcelario
EPCAMS	Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad
EPCAS	Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta Seguridad
ERE	Establecimiento de Reclusión Especial
ERON	Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FIP	Fondo de Inversiones para la Paz
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
GPS	Gasto Público Social
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
MASC	Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos
MPS	Ministerio de la Protección Social

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
PASO	Plan de Acción y Sistema de Oportunidades
PCSD	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática
PDSD	Política de Defensa y Seguridad Democrática
PGN	Procuraduría General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POSS	Plan Obligatorio de Salud Subsidiada
PPL	Pena Privativa de la Libertad
RAE	Real Academia Española
RM	Reclusión de Mujeres
RSS	Red de Solidaridad Social
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SA	Secciones Abiertas
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales
SISIPEC	Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SPA	Sustancias Psicoactivas
SPCC	Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano
SPS	Sistema de Protección Social
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
WJP	Word Justice Project





7. Bibliografía

- Agudelo Betancur, Nodier. *Cesare Beccaria*. Edición Latinoamericana en el segundo Centenario de su muerte. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 1994.
- Amaya Velosa, Campo Elías. *El drama de las cárceles en Colombia*. Librería Profesional. Bogotá, 2001.
- Ámbito Jurídico, núm. 267 del 16 de febrero al 1 de marzo de 2009.
- Arboleda, Mario. *Código Nacional Penitenciario y Carcelario. Ley 65 de 1993*. Grupo Editorial Leyer, Bogotá, 2004.
- Asociación Pro Derechos Humanos de España. *Informe sobre la situación de las prisiones en España*, vol. 239. Colección de Ciencia. Fundamentos, 1999.
- Banfield, Edward. *The moral basis of a Backward society*. The Free Press, New York, 1958.
- Boletín de Justicia, Seguridad y Gobierno, Gasto del sector Justicia 2008. Conpes 3165 “Resultados de la gestión fiscal de departamentos y municipios año 2000”. Mayo 2002
- Bonal, Xavier, Aina Tarabini. Focalización educativa y lucha contra la pobreza: reflexiones a partir de algunas experiencias en América Latina. *Revista Colombiana de Sociología*. Bogotá, 2003.
- Borja Jiménez, Emiliano. *Curso de política criminal*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- Bustos, Paola. Rol asignado, rol asumido y rol posible del psicólogo jurídico en el contexto penitenciario. En *Psicología jurídica perspectiva latinoamericana*. Asociación Latinoamericana de Psicología Jurídica, 2008.
- Carmona Lopez, Jesús Elkin. *Aportes sobre legislación penitenciaria*. Medellín, 1985.
- Casasbuenas, Guillermo. Colombia: la Red de Solidaridad Social. Documento para la presentación realizada en la segunda reunión de la Red para la reducción de la pobreza y la protección social. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001.
- Castillo, Alfredo. Defensoría del Pueblo. El hacinamiento en la sentencia de tutela 153 de 1998 de la Corte Constitucional. Foro de Prisiones.
- Castillo, Omar. *Revista Internacional de Presupuesto Público - ASIP*, año XXIX, noviembre-diciembre, 2001.
- Castro, Manuel Fernando y Manuel Salazar Ferro. *La respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: acciones del Estado para promover la convivencia y la seguridad en las ciudades*. Departamento Nacional de Planeación. 1998.

- Castro Pineda, María Carolina, Giovanni José Herrera Carrascal. Política penitenciaria y carcelaria en Colombia. Tesis de Grado, Universidad Javeriana, 1998.
- Clemente, Miguel y J. Núñez. *Psicología jurídica penitenciaria*. Tomo II. Fundación Universidad-Empresa, Madrid.
- Código de Procedimiento Penal.
- Constitución Política de Colombia.
- Contraloría General de la Nación. *Balance de la política penitenciaria*. Imprenta Nacional, Bogotá, 2010.
- Consejo Superior de la Judicatura. *Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 1999-2002*. Bogotá.
- _____. *Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 2003-2006*. Bogotá.
- _____. *Plan Sectorial de Desarrollo para la Rama Judicial 2007-2010*. Bogotá.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Cuellar, María Mercedes. La ineficiencia de la justicia. En *Colombia: un proyecto inconcluso. Valores, instituciones y capital social*. Tomo II. Universidad Externado de Colombia, 2000.
- Decreto 2062 de 1995
- Decreto 2160 de 1992
- Decreto 2636 de 2004
- Decreto 270 de 2010
- Decreto 3517 de 2009
- Defensoría del Pueblo. *Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia*. 2003.
- Departamento Nacional de Planeación. Gasto del Sector Justicia 1995-2007. *Boletín de la Dirección de Justicia y Seguridad*, 2008.
- Di Franco, N., C. Domínguez. Educación secundaria en la cárcel: análisis de una experiencia educativa en la unidad penitenciaria, núm. 4. *Anuario*, núm. 7. Facultad de Ciencias Humanas, UNLPam, 2005.
- Durkheim, Emile. *La división social del trabajo*. Colofón, México, 2007.
- _____. *Las reglas del método sociológico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Fonseca Fierro, Martha Amparo. *Régimen Penitenciario Colombiano*. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 1988.
- Foucault, Michel. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 2002.

- Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (Inredh). Conferencia regional sobre la situación carcelaria en la región Andina. Quito, enero de 2000.
- Grupo Estudios e Investigaciones Penitenciarias y Criminológicas. Riesgos de la prisionalización de la Guardia Penitenciaria Nacional. Investigación realizada en convenio con la Escuela Nacional Penitenciaria, Universidad Santo Tomás, Facultad de Psicología, 2006.
- Guy, Burgess y Heidi Burgess. *Justice without violence*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1994.
- Inpec. Balance general 2009.
- _____. Informe de gestión 2007.
- _____. Información de rubros presupuestales 2010.
- Ley 1098.
- Ley 270 de 1996.
- Ley 415 de 1997.
- Ley 65 de 1993.
- Ley 750 de 2002.
- Lipsey, R. G. y Kelvin Lancaster. The general theory of second best. *The review of economic studies*, vol. 24, núm. 1, 1956-1957.
- López Jaramillo, Olga Lucía. *Sistema progresivo penitenciario alternativo. Un modelo de intervención para el sistema penal colombiano*. Instituto de Estudios regional (INER). Universidad de Antioquia, Colciencias, Fundación para el Bienestar Humano, Editorial Lealon, Medellín, 2003.
- Ministerio del Interior y de Justicia. Foro de prisiones, 2009.
- Neuman, Elías. *Victimología y control social, víctimas del sistema penal*. Editorial Universidad de Buenos Aires, 1994.
- North, Douglas. No sólo de macroeconomía vive el hombre. En *Estrategia económica y financiera*, núm. 238, 30 de junio de 1996.
- Organización de las Naciones Unidas. Reglas para la protección de los menores privados de la libertad.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pearson, Jeffrey. *Microeconomía*. 3 edición. Editorial Pearson, Madrid, 2004.
- Piedrahíta, Esteban. *Avances y retos de la política social en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, 2010.

- Posada Segura, Juan David. *El sistema penitenciario. Estudio sobre normas y derechos relacionados con la privación de la libertad*. Ed. Librería Jurídica Comlibros, Medellín, 2008.
- Procuraduría General de la Nación - Unifem. *Mujeres en prisión en Colombia: análisis desde una perspectiva de derechos humanos y de género*. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2007.
- Ramírez, Telésforo. Envejecimiento en prisión, un estudio de caso de los adultos mayores mexiquenses en situación de cárcel. *Revista Kairós*, vol. 12, núm. 1. São Paulo, 2009.
- Ministerio de Justicia. *Reformas al sistema carcelario. Realidad y proyecciones*. Imprenta Nacional de Colombia, Santa Fe de Bogotá, 1991.
- República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Conpes 2797 de 1995.
- _____. Conpes 3086 de 2000.
- _____. Conpes 3165 de 2002.
- _____. Conpes 3277 de 2004.
- _____. Conpes 3412 de 2006.
- _____. *Justicia para la gente. Plan de Desarrollo para la Justicia 1994-1998*. Documento Conpes 2744. Consejo Superior de la Judicatura, DNP: UJS-DIJUS. Ministerio de Justicia, 1994.
- _____. *Plan de Desarrollo. Cambio para construir la paz. 1998-2002*. DNP.
- _____. *Plan de Desarrollo. El salto social. 1994-1998*. DNP.
- _____. *Plan de Desarrollo. Estado Comunitario: desarrollo para todos. 2006-2010*. DNP.
- _____. *Plan de Desarrollo. Hacia un Estado Comunitario. 2002-2006*. DNP.
- Resolución 2392 de 2006.
- Rey Barbsa, John Fredy. *Privatización de centros de reclusión en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Archivos de Economía: Documento 258 -15 de junio de 2004.
- Rodríguez Pineda, Ana Cecilia. *Sistema carcelario colombiano. Apremiante cambio de cárceles por factorías de prisión y otros aspectos sociales*. Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1998.
- Rodríguez, A., J. M. López y A. Pueyo. Personalidad y comportamiento penitenciario. *Psicothema*, vol. 14, Granada, 2002.
- Romero, E., J. Sobral y Luengo. Personalidad y delincuencia: entre la biología y la sociedad. *Psicothema*, vol. 14, Granada, 2002.

- Ruiz, José Ignacio, Sonia Becerra y Giovanni Torres. Un estudio longitudinal y comparativo sobre la adaptación psicosocial a contextos carcelarios. *Anuario de psicología jurídica*, vol. 18, Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- Ruiz, José Ignacio. Evaluación psicológica en el ámbito penitenciario. Documento no publicado, 2006.
- Ruiz, José Ignacio y Luz Stella Rodríguez. *Estado del arte en psicología: aportes desde la psicología jurídica y clínica al contexto penitenciario*. Convenio interadministrativo 029-2008 entre la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
- Sarmiento, S. G. *Sistema de responsabilidad penal para adolescentes*. Fiscalía General de la Nación, Escuela de Estudios e Investigaciones Criminalísticas y Ciencias Forenses. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2007.
- Sentencia C-318 de 2008.
- Sentencia T 153 de 1998.
- Sentencia T- 296 de 1998.
- Sentencia T-429 de 2010.
- Tamara, Manuel. *Variables de riesgo de fuga en permisos de salida hasta de 72 horas en centros penitenciarios y carcelarios de la regional central del Inpec*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005.
- Tamara, Javier y G. Cabrera. *Evaluación y tratamiento penitenciario*. Memorias IV Convención de Tratamiento y Desarrollo, Inpec. Paipa, 2007.

Cibergrafía

- Madoz-Gúrpide, A. Aproximación legal al paciente toxicómano en el Código Penal: modificación de responsabilidad y medidas de seguridad. En: www.psiquiatria.com. Madrid, 2003.
- Díez Ripollés, José Luis. La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo XXI. *Política Criminal*, núm. 5, 2008, p. A7-5. Disponible en: http://www.politicacriminal.cl/n_06/a_7_5.pdf.
- Gonzalez Calleja, Eduardo. *Revista de Historia Contemporánea*, núm. 6, Instituto de Historia CSIC, 2006. Disponible en: <http://hispanianova.rediris.es>
- <http://buscon.rae.es/draeI/>
- <http://cancilleria.gov.co/>

- <http://criminnet.ugr.es/>
<http://fgn.fiscalia.gov.co>
<http://hispanianova.rediris.es/>
<http://www.caracol.tv.com/>
<http://www.cidh.org/>
<http://www.defensoria.org.co/>
<http://www.derechoshumanos.gov.co/>
<http://www.dnp.gov.co/>
<http://www.eltiempo.com/>
<http://www.encolombia.com/derecho/CodigoPenitenciarioyCar/CodPenitenciarioyCar.htm>
<http://www.eumed.net/rev/cccsswww.eumed.net/rev/cccss>
<http://www.fecode.edu.co/>
<http://www.fiscalia.gov.co>
<http://www.inpec.gov.co>
<http://www.justiciarestaurativa.org/>
<http://www.mineduacion.gov.co/>
<http://www.minhacienda.gov.co/>
<http://www.municipiocolombiano.gov.co/>
<http://www.municipiocolombiano.gov.co/>
<http://www.pastoralpenitenciaria.org>
<http://www.procuraduria.gov.co/>
<http://www.ramajudicial.gov.co>
<http://www.semana.com>
<http://www.senado.gov.co/>
Nunes Apolinario, M. Política criminal de las sanciones alternativas a la prisión: críticas al discurso oficial. En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, octubre 2008. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/02/mna2.htm
Spicker, Paul, Sonia Álvarez Leguizamón y David Gordon. *Pobreza, un glosario internacional*. Clacso, Buenos Aires, 2009. Disponible en: www.biblioteca.clacso.edu.ar
Tapias, Ángela et ál. *Elaboración de perfiles criminales desconocidos con base en la escena del crimen*. Disponible en: <http://www.psicologiajuridica.org/psk7.html>.



Este libro fue compuesto en caracteres
Goudy Old Style 12

Fue impreso sobre papel bond de 70
gramos y encuadernado con método
Hot Melt

Bogotá, Colombia
Mayo de 2011

Si el crimen es tan antiguo como la humanidad, éste no ha podido superarse. Los diferentes periodos históricos y civilizaciones dan testimonio de conductas violentas y abusivas que desdican de la vida en comunidad. Infortunadamente, Colombia se ha mostrado y se sigue viendo como un país de marcada y diversa delincuencia, escenario de los más execrables delitos; sin embargo, el tema sigue siendo tratado con extrema ligereza.

Así, la represión pareciera ser la única respuesta, y la prisión, la manera de contener a los delincuentes, pues nuestro sistema judicial, con todo y el novel principio de oportunidad implementado de premios y rebajas, es impotente para atender la demanda de acceso a la justicia y para garantizar a plenitud los derechos de las víctimas y de los propios procesados. Paradójicamente, nuestros legisladores siguen casados con el aumento indiscriminado de penas, al punto que ya se anuncia, ahora sí, la implementación de la cadena perpetua.

La falta de una adecuada política social, criminal, fiscal y penitenciaria y carcelaria sigue siendo evidente. La sanción o el castigo sólo motivan la frustración, la desilusión y la desesperanza, y hacen lejana y menos posible la anhelada reinserción. De ahí que estas páginas constituyan no sólo una invitación, sino una conminación, desde el ámbito académico, al Estado y a la propia sociedad civil para repensar y mejorar nuestro sistema punitivo con todo lo que el implica. De no ser así, será nuestra propia sociedad la que siga encarcelada.



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Calle del Mar de Noventa y Nueve del Rosario - 10131

