



Al responder cite este número
MJD-OFI22-0044116-DPC-30200

Bogotá D.C., 15 de noviembre de 2022

Doctor

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Corte Constitucional Sala Especial de Seguimiento

Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y

Carcelario y su extensión a los Centros de Detención

Transitorios Sentencias T-388 de 2013 T-762 de 2015 y

SU-122 de 2022

Calle 12 No. 7 - 65 Palacio de Justicia Piso 2

seguimientocarceles@corteconstitucional.gov.co

Bogotá D.C.



Contraseña:f7liPCjy3M

Asunto: Respuesta orden cuarta. Auto 1629 de 2022. Cuestionario Ministerio de Justicia y del Derecho.

Honorable Magistrado Ibañez,

Esta cartera ministerial recibió un cuestionario contenido en el Auto 1629 de 2022, que se procede a responder de la siguiente manera:

a. ¿Cómo valora el impacto del Auto 121 de 2018 para el seguimiento a la estrategia de superación del ECI? ¿Por qué?

El Ministerio de Justicia y del Derecho valora de manera positiva el impacto del Auto 121 de 2018, en tanto unificó el seguimiento a las sentencias y estableció los bastiones del seguimiento para fortalecer la medición cuantitativa de los mínimos constitucionalmente asegurables (MCA) a través de indicadores objetivos.

Igualmente, permite un diálogo con las entidades de control sin que haya intervenciones en las órbitas de su competencia al establecer un rol claro en la presentación de informes de contraste, además de hacer más democrático el seguimiento con la inclusión de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil.

b. Desde el Gobierno Nacional ¿cuál es la utilidad que les otorga a los informes de contraste, en qué términos se ha pronunciado sobre aquellos? y, en caso negativo, ¿cuáles son las razones por las cuáles no se pronuncia? ¿qué ajustes realizará a los informes para dar respuesta a los hallazgos encontrados en los informes de contraste de los entes de control y de la sociedad civil?



De la revisión de los informes semestrales anteriores, advierte esta cartera ministerial que no existen pronunciamientos respecto de los reportes de contraste, más allá de la mención del Décimo Segundo Informe Semestral, en el cual indican que se incorporan las observaciones de los organismos de control, sin informar a cuáles diferencias se refieren.

Debido a lo anterior, desde el 21 de octubre de 2022, se adelantan reuniones del Ministerio de Justicia y del Derecho con las diferentes dependencias que se encargan de recopilar los datos de los diferentes componentes del informe semestral a presentarse el 9 de diciembre de este año a la Corte Constitucional, para que en principio incorporen y den respuesta a las observaciones de los órganos de control al Décimo Segundo Informe Semestral. Adicionalmente, se pretende ajustar los reportes a lo solicitado por la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 en su noveno informe, referido con información específica del impacto de las políticas públicas en el goce de los derechos de las personas privadas de la libertad y de reportar los avances, estancamientos y retrocesos de las acciones adoptadas de forma permanente.

Además, se elevará una petición formal a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 para que presente nuevamente los contrastes de forma semestral, para que, una vez unificados junto con los entes de control, se elaboren mesas de trabajo con estos organismos y se pueda dar respuesta a los requerimientos que se realicen.

c. Explique la forma en la que se organiza para reportar avances, estancamientos y retrocesos. Además, exponga las dificultades que enfrenta la entidad para lograr aquellos reportes.

Una vez revisada la documentación de la entidad, el Ministerio de Justicia y del Derecho se ha percatado de la falta de continuidad en los reportes de las acciones adoptadas para atender las necesidades del sistema penitenciario y carcelario.

Debido a lo anterior, se plantea la necesidad inicial de reportar las acciones de forma cronológica en los informes semestrales, con el objetivo de verificar el estado de estas acciones con el paso del tiempo y así establecer la efectividad de las medidas adoptadas.

Dicha medición se facilitará una vez se consolide la batería de indicadores y la línea base, lo cual permitirá una evaluación periódica y objetiva del avance en el goce de los derechos de las personas privadas de la libertad.

d. ¿Qué actividades de difusión de información, capacitación, pedagogía o de otro tipo ha adelantado para el diseño, desarrollo e implementación



de una política criminal armónica a la Constitución, en los términos definidos en la Sentencia T-762 de 2015? Esto, no solamente como autoridad cabeza del sector justicia, sino como presidencia del Consejo Superior de Política Criminal, y respecto de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. Lo anterior, en los términos del numeral 3 de la orden vigesimosegunda de la Sentencia T-762 de 2015.

De conformidad con el estado actual de esta cartera ministerial, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de Política Criminal han avanzado en la elaboración de documentos acerca de una política criminal respetuosa de los Derechos Humanos, los estándares mínimos constitucionales y la aplicación del derecho penal como última ratio.

En atención al numeral 3 de la orden vigésimo tercera de la sentencia T-762 de 2015, esta cartera ministerial en el marco de la difusión de información, capacitación, pedagogía para el diseño, desarrollo e implementación de una política criminal, elaboró el documento de política pública “elementos para la configuración del Observatorio de Política Criminal” expedido en 2017, que contiene en su Capítulo 4 “*la política criminal como política pública*”. También la evaluación en las políticas públicas y el enfoque de derechos humanos para la aproximación a una política criminal coherente con los postulados constitucionales.

Además, el Ministerio de Justicia y del Derecho publicó el libro de proporcionalidad de las penas en la legislación colombiana, que a raíz del pronunciamiento de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 se realiza un análisis teórico y doctrinario de la pena, su impacto y regulación, así como la tendencia racional de la implementación de estas medidas.

Estos documentos son de carácter público y se han socializado a los miembros del Consejo Superior de Política Criminal que conforman entidades como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, las Comisiones Primera y Segundas del Congreso de la República, entre otras.

Por otro lado, desde el Consejo Superior de Política Criminal en el año 2018, este órgano colegiado en sesión del 23 de noviembre aprobó y publicó el documento denominado “lineamientos de política criminal”. La intención de este documento es que el análisis que se realiza tanto en el Comité Técnico de Política Criminal como en el Consejo Superior de Política Criminal tenga como base estos principios mínimos constitucionales en la construcción de una política criminal coherente y racional.

El Consejo Superior de Política Criminal en el documento de lineamiento de política criminal enfatizó que los principios descritos se deberían adoptar para transformar a la política criminal. Debido a esto, para el análisis de los proyectos de ley y actos legislativos se revisa desde esa instancia los siguientes lineamientos:



- ☐ Revisión de proporcionalidad de la pena.
- ☐ Elaboración de proyectos coherentes.
- ☐ Estudio de previsión.
- ☐ Prohibición del derecho penal simbólico y del populismo punitivo.
- ☐ Inclusión de evidencia empírica.
- ☐ Garantía de seguridad jurídica
- ☐ Respeto a los derechos fundamentales
- ☐ Inclusión de mecanismos de prevención

Igualmente, se realizó su socialización con las entidades que tienen injerencia en la política criminal del Estado, en sesión presencial del Consejo Superior de Política Criminal, así como su publicación en la página de este órgano asesor.

Se aclara que, para la construcción de los conceptos que revisan las iniciativas legislativas, desde el Consejo Superior de Política Criminal se realiza el análisis de los proyectos de ley en 3 sentidos: (i) observaciones en materia de política criminal, (ii) observaciones de carácter constitucional y legal y (iii) observaciones en materia de técnica legislativa.

También, para el diseño de política pública desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, como secretaría técnica del Consejo Superior de Política Criminal, se realizó una socialización con las entidades miembros de este órgano asesor para la construcción, diseño e implementación del Plan Nacional de Política Criminal. El Plan Nacional de Política Criminal se diseñó con enfoques transversales que están compaginados con los lineamientos emitidos en el año 2018. Igualmente, se socializó y difundió con el Congreso de la República para la construcción de iniciativas legislativas.

Adicionalmente, en el año 2022 se realizaron jornadas de socialización del diseño de política pública en especial el Plan Nacional de Política Criminal con la Federación Nacional de Departamentos para la articulación interinstitucional con el Gobierno Nacional en la construcción de una política criminal racional y la garantía de la humanización del sistema penitenciario.

e. Informe la viabilidad financiera e institucional del Consejo Superior de Política Criminal e indique si adoptará nuevas acciones para aquel propósito. Esto, de conformidad con el numeral 7 *ibidem*.

Para el efectivo funcionamiento del Consejo Superior de Política Criminal, desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se han designado los recursos propios para la contratación de profesionales que apoyan el desarrollo de las actividades contenidas en el Decreto 2055 de 2014 como el análisis y construcción de proyectos



de ley, políticas públicas, entre otras, todas tareas a cargo de esta cartera en ejercicio del rol de Secretaría Técnica de esa instancia.

Además de lo anterior, cabe destacar que, desde este órgano asesor, cada entidad miembro designó recursos propios para el desarrollo de actividades que están incluidas en el Plan Nacional de Política Criminal. En este se garantizan los recursos para la implementación, cumplimiento y efectivo desarrollo de las actividades del Consejo Superior de Política Criminal que están contempladas en el Plan Nacional de Política Criminal y en el Decreto 2055 de 2014.

- f. Informe los avances, estancamientos o retrocesos de la política pública de concientización ciudadana, de acuerdo con el numeral 9 *ibidem*. Precise si aquella será objeto de ajuste por parte del Gobierno Nacional. Para el efecto, tenga en consideración los informes de contraste presentados por los entes de control y la Comisión Civil.**

La política pública de concientización ciudadana es considerada por este Ministerio como una de las piedras angulares sobre las cuales debe asentarse una política criminal constitucional. En esa medida, están en estudio las diferentes opciones para que sea masiva la difusión de los mensajes sobre *“los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad, orientado al reconocimiento de alternativas sancionatorias, a la sensibilización sobre la importancia del derecho a la libertad y al reconocimiento de las limitaciones de la prisión para la resocialización”*.

Revisados los informes del Gobierno Nacional y los contrastes a estos, se advierte que desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se ha procurado focalizar la transmisión de los mensajes de concientización ciudadana a grupos que a su vez puedan replicar estos saberes con otros grupos sociales. Por regla general, la priorización se ha dado con miembros de la academia, organizaciones sociales, funcionarios públicos y algunos miembros de los medios de comunicación, principalmente en ciudades capitales.

Establecido esto, el Ministerio de Justicia y del Derecho se encuentra analizando estrategias que viabilicen y potencien la estrategia de concientización ciudadana en materia de política criminal.

- g. Informe los avances, estancamientos o retrocesos del sistema de información unificado, serio y confiable sobre política criminal, de acuerdo con el numeral 10 *ibidem*. Especifique (i) cómo aquel cumple con las condiciones previstas por la Corte en los fundamentos 81, 82 y 109 de la mencionada sentencia, (ii) sobre su interoperabilidad con otros sistemas de información y (iii) qué condiciones tecnológicas e informáticas se precisan para captar y procesar datos respecto de los CDT.**

El diseño y puesta en marcha de sistemas de información unificados que integren bases de datos y generen reportes estadísticos tiene inmersa una alta complejidad



debido a muchos factores tecnológicos, técnicos, operativos, presupuestales y funcionales de cada una de las entidades. Estas limitantes se han venido superando con la disposición de información actualizada de forma periódica en el sistema de información de política criminal que lidera el Ministerio de Justicia y del Derecho, y que acopia y procesa los reportes realizados por diversas entidades como el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), Policía Nacional (PONAL), la Fiscalía General de la Nación (FGN), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Procuraduría General de la Nación (PGN) entre otras. Con estas tres (3) últimas entidades, el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene suscritos convenios de intercambio de información vigentes hasta diciembre de 2022 y se espera su renovación.

En este punto, cabe aclarar que no se construyó un sistema de información unificado, sino que se estructuró un sistema de información que capture datos de los sistemas de información existentes por parte de las entidades concernidas con la política criminal del Estado colombiano.

Además de dar cumplimiento con lo ordenado por la Corte en la Sentencia T-762 de 2015, la disposición de información, al interior del Sistema de Información de Política Criminal, en formato de tableros de control -que permiten visualizar gráficas estadísticas y mapas-, tiene como objetivos secundarios facilitar el seguimiento -por parte de funcionarios públicos, pero también al servicio de la ciudadanía en general- de los fenómenos criminales, servir de apoyo y sustento para la generación de documentos de Política Criminal en sus fases de diagnóstico, formulación y seguimiento. Muestra de ello es el documento Diagnóstico y Propuestas Político-Criminales en Materia de Corrupción disponible en la página web www.politicacriminal.gov.co.

Con relación a los avances del Sistema de Información para la Política Criminal, es pertinente informar que, a la fecha, se encuentran actualizados y disponibles al público en general, los módulos que presentan gráficas, estadísticas y mapas sobre Fenómenos Criminales como son: Dinámicas de la criminalidad en Colombia, hechos victimizantes derivados de la criminalidad organizada, Corrupción y Ciberdelitos. De igual forma, en el módulo de Criminalidad Primaria, los ciudadanos pueden encontrar la relación de las reformas al sistema penal colombiano con su respectivo link de consulta en línea.

En los módulos de Criminalización Secundaria, los ciudadanos pueden acceder a información proporcionada por la Policía Nacional en cuanto a tasa de homicidios, capturas efectuadas por la Policía Nacional desde el año 2010, además de información relacionada con procesos registrados en el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación.

Mediante la información que se dispone en los módulos de Criminalidad Terciaria referente al sistema penitenciario y carcelario, los ciudadanos pueden encontrar



estadísticas descriptivas sobre el fenómeno de la detención preventiva en Colombia y frente a la situación de la población privada de la libertad en centros de reclusión, se responde al requerimiento de la Corte Constitucional, donde solicita: “[c]rear bases de datos y estadísticas unificadas, serias y confiables sobre la aplicación de la detención preventiva en el país” y “[r]ealizar una revisión sobre la fiabilidad de la información relacionada con la creación y adecuación de cupos carcelarios, con el fin de determinar cuántos cupos cumplen las condiciones mínimas”.

Respecto a la primera solicitud, el Sistema de Información para la Política Criminal, mediante el módulo en mención, presenta estadísticas unificadas en cuanto a detención preventiva por regionales, donde especifica el estado de ingreso, que contiene las categorías: detención domiciliaria, medida intramural o monitoreo electrónico. Adicionalmente, permite visualizar de manera dinámica, aspectos como: rangos de edad, nivel educativo, condición excepcional y género.

Además de esto, presenta información relacionada con el total de libertades por vencimiento de términos, especificando variables como: género, año de salida y establecimiento de reclusión. Con relación a la segunda solicitud, el Sistema de Información para la Política Criminal, en el mismo módulo de Criminalización Terciaria, dispone información estadística que permite visualizar aspectos como: Hacinamiento y situación jurídica, donde presenta la relación entre la capacidad y la población carcelaria y el porcentaje de hacinamiento por año; Tasa de encarcelamiento; Registros de los delitos más recurrentes en la población privada de la libertad; y Proporción de la población privada de la libertad según su lugar de cumplimiento de la medida (Intramural, Domiciliaria y Control electrónico).

Así mismo, es pertinente informar que el SIPC se encuentra dentro del alcance de los requerimientos de migración del portal <https://www.politicacriminal.gov.co>, a un nuevo CMS definido desde la Dirección de Tecnologías y Gestión de Información en Justicia del Ministerio de Justicia y el Derecho, permitiendo el soporte y administración de la plataforma. Este proceso de migración se encuentra proyectado para la fábrica de software 2023, teniendo en cuenta la magnitud de la información, diseño y despliegue de recursos, considerando que durante el año 2022 no fue posible contar con una fábrica de software contratada que realizara las labores de migración y unificación de los sitios. La migración se proyecta sobre una plataforma estable, escalable, robusta y segura, que permita el crecimiento y que responda a las necesidades de la Dirección de Política Criminal en el portal www.politicacriminal.gov.co y que cumpla con las condiciones de diseño, accesibilidad y usabilidad emitidas por el gobierno.

Con relación a las condiciones previstas en el fundamento 109 de la sentencia T-762 de 2015, referente al sistema de información, se debe mencionar que en estos momentos se encuentra en proceso de consecución de una herramienta que permitirá presentar gráficamente el estado de la situación carcelaria del país, detallando información por cada uno de los establecimientos de reclusión del orden



nacional, por cada una de las regionales y a nivel particular por la población privada de la libertad. Lo anterior, servirá para la toma de decisiones judiciales y a la gestión administrativa al interior de los establecimientos penitenciarios.

h. Informe sobre la instancia técnica de carácter permanente del sistema de información, señalada en el numeral 12 *ibidem*. Especifique su actual confirmación y su agenda de trabajo.

En cumplimiento de la Sentencia T-762 de 2015 de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de Política Criminal – CSPC, mediante acuerdo 001 de 2016 creó el Observatorio de Política Criminal-OPC, como herramienta técnica para apoyar en la gestión de la información y el seguimiento periódico a la política criminal a través del diseño de indicadores, generación de insumos que contribuyan a la toma de decisiones en materia de política pública criminal y ejercer la administración del Sistema de Información para la Política Criminal – SIPC, en el marco de su consolidación y fortalecimiento, para el caso, se constituyó asimismo como la instancia técnica del sistema de información.

En el marco del fortalecimiento y consolidación del SIPC, desde el Observatorio de Política Criminal, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, se ha venido liderando el Subcomité de Sistemas de Información y Gestión de Conocimiento del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes- SNCRPA que convoca a las entidades que intervienen en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes - SRPA (CSJ, FGN, PGN, INML, DP, PONAL, ICBF, MinEducación, MinSalud, SENA), con el fin de apoyar, articular y dar alcance a las acciones del Plan de Acción 2020-2121 y 2022 del SRPA. A través de esta medida se han logrado avances en relación con las asistencias técnicas brindadas a los entes territoriales y la realización de varias sesiones que conllevan a la consecución de información para lograr la incorporación de un nuevo módulo referente al tema en el SIPC.

En la actualidad, el Observatorio apoya al Comité Interdisciplinario en la construcción de una herramienta para sistematizar el proceso de medición de las condiciones de reclusión en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios - EPC a cargo del INPEC y en la realización de diferentes análisis que conlleven a la toma de decisiones para la superación del ECI.

i. Informe sobre las medidas que adoptará para lograr una adecuada prestación del servicio de salud al interior de los ERON, particularmente, las acciones encaminadas a diversificar las empresas promotoras y la instauración de brigadas médicas. Coordinar esta respuesta con el INPEC, la USPEC y el Departamento Nacional de Planeación. Lo anterior, en los términos del numeral 26 *ibidem*.

En la actualidad está en operación un nuevo esquema de operativización que entró en funcionamiento a inicio del año 2022, producto de la contratación por capitación



que realiza la Fiduciaria Central, contemplada en el Modelo de Atención en Salud para la PPL de forma regionalizada y, que se desprende a su vez, del contrato de fiducia mercantil No. 200 de 2021, entre USPEC y la Fiduciaria Central.

La Fiduciaria Central, de acuerdo a la instrucción del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud PPL realiza la contratación bajo un modelo de capitación (aseguramiento por recluso) y de forma regionalizada, lo que quiere decir que la Fiduciaria suscribe seis (6) contratos, con seis (6) operadores de salud regionales, para garantizar la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad en las seis (6) regionales establecidas y delimitadas por INPEC y no de forma centralizada como se hacía previamente. La consulta de especialidades intramuros a cargo de los operadores regionales, realizadas en la modalidad de brigadas, evitan al INPEC la salida de las personas reclusas para recibir estas atenciones de manera extramural por lo que aumenta la eficiencia en la prestación del servicio.

En la actualidad, son seis (6) los operadores en salud que tiene el sistema penitenciario, distribuidos respectivamente en las seis (6) regionales del INPEC:

Central: Cruz Roja Colombiana Seccional Bogotá y Cundinamarca

Occidental: UT ERON SALUD

Norte: UT SALUD INTEGRAL

Oriente: SER SALUD IPS

Noroeste: E.S.E. LA MARÍA

Viejo Caldas: UT PREMIER SALUD

Este esquema permitió aumentar la atención en salud pasando, en 2020, de 73% de personas privadas de la libertad con al menos una atención en salud, a 2022, con el 83% de los reclusos con al menos una atención. Queremos avanzar hacia un modelo de atención que tenga dos características: (i) que sea simplificado en el número de actores que intervienen para asegurar la atención en salud: fácil de entender para las personas privadas de la libertad, para que conozcan a quién acudir para cada necesidad en salud que tengan; y, (ii) que sea altamente resolutivo en las atenciones de salud que se brindan.

Dicho lo anterior, haciendo uso de los indicadores del eje de salud (de que trata el Auto 121 de 2018), buscaremos hacer seguimiento a la atención en salud, para identificar los puntos críticos en la atención y determinar cómo resolverlos. Cabe advertir que, en la medida que no existe aún medición de estos indicadores, no podemos establecer con precisión si lo que requiere el sistema penitenciario es una modificación del modelo de atención en salud.



- j. Informe sobre el sistema de registro, trámite y respuesta de las solicitudes que las personas privadas de la libertad realizan por intermedio de las autoridades penitenciarias. Coordinar esta respuesta con la Defensoría del Pueblo, en los términos de la orden novena del Auto 121 de 2018. Tener en consideración los informes de contraste de las autoridades del Ministerio Público al respecto y los mínimos constitucionalmente asegurables de los que se ha ocupado esta Sala Especial.**

En la actualidad el INPEC cuenta con un sistema de gestión documental que, teóricamente, permite tener trazabilidad de las peticiones de las personas privadas de la libertad. No obstante, a pesar de que existe una normatividad encaminada a garantizar el ejercicio del derecho fundamental de petición de las personas privadas de la libertad, advierten el Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con la Defensoría del Pueblo, que persisten barreras para la materialización de este derecho por la población reclusa.

Estas barreras tienen su génesis en los obstáculos físicos de las personas privadas de la libertad para radicar sus solicitudes y para verificar el estado actual de las mismas, debido a que los reclusos no siempre obtienen un radicado por parte de la entidad requerida.

Por esto, se está trabajando en permitir a los internos acceder a equipos tecnológicos supervisados (tablets u otros) en los cuales puedan radicar directamente su solicitud y obtengan así mismo un radicado con la respectiva trazabilidad de sus acciones.

- k. Informe los avances, estancamientos o retrocesos del plan de contingencia sobre ERON priorizados, de acuerdo con la orden segunda del Auto 110 de 2019. Concertar esta respuesta con el INPEC y la USPEC.**

Luego de solicitar información al INPEC y a la USPEC, se constató que no existen avances en el plan de contingencia que se elaboró en razón de la orden segunda del Auto 110 de 2019. Se advierte que si bien existe un plan de contingencia, según lo dispuesto en el Auto 110 de 2019, existe un estancamiento en la aplicación del mismo, ya que estas entidades cuentan con sus propios planes de contingencia que están relacionados con las necesidades que informan las entidades en las planeaciones que realizan.

Sumado a lo anterior, la pandemia por COVID-19 redefinió las necesidades específicas de los centros de reclusión, en razón de una nueva realidad inesperada, por lo que la priorización se dio en razón de la atención de los parámetros establecidos por las diferentes autoridades en salud.

- l. ¿Cuáles son las acciones y los resultados para la superación del ECI?**



Actualmente el Ministerio de Justicia y del Derecho se encuentra en una etapa de afianzamiento de las acciones para la superación del ECI penitenciario y carcelario. Lo primero que se advierte es que no existe una estrategia unificada para la superación del mismo y para la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Un avance en este sentido es el Plan Nacional de Política Criminal, que en su Prioridad 4 establece “*humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal*”. Allí se plantean como estrategias (i) el uso de la alternatividad penal y la reducción de la imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad; (ii) garantías para el trato humano y habitabilidad en los centros de reclusión; (iii) disminución del delito en los centros de reclusión; (iv) acciones de resocialización que disminuyan la reincidencia; y (v) rutas de reinserción para la población que estuvo privada de la libertad.

Ahora bien, es preciso definir la hoja de ruta y las acciones requeridas para desarrollar estas estrategias, con la aclaración de que no todos tocan los elementos centrales de la superación del ECI, como la garantía de los derechos de la población reclusa en *centros de detención transitoria*, en la medida que el Plan Nacional de Política Criminal, al ser previo a la Sentencia SU-122 de 2022, no recoge estrategias para la mitigación de esta situación.

Además de estas acciones, se encuentran medidas específicas adelantadas por INPEC y USPEC, tal y como se reporta en sus respuestas a sus cuestionarios respectivos.

m. ¿Cuáles son los obstáculos detectados por su entidad para la superación del ECI?

El principal obstáculo que se tiene y se ha puesto de presente por parte de todos los Gobiernos anteriores y en la jurisprudencia constitucional, es la política de maximización punitiva para afrontar la *cuestión criminal*. Si bien las iniciativas legislativas que propugnan por endurecer el aparato punitivo mediante el aumento de penas, la creación de nuevos tipos penales y la exclusión de beneficios, subrogados y sustitutos penales tienen una fácil acogida en la población y en el debate legislativo, las políticas que pretenden replantear la respuesta del poder coercitivo del Estado encuentran fuertes escollos en el Congreso de la República.

La mejora de las condiciones de vida en reclusión históricamente se aborda mediante el fortalecimiento de la infraestructura sin atender a la reducción de las personas privadas de la libertad. De conformidad con las series estadísticas del INPEC, se advierte que a finales del año 1991 los cupos de los establecimientos de reclusión ascendían a 28.580 y en el 31 de agosto de 2022, los cupos eran de



81.175, es decir, se triplicaron los espacios de reclusión a razón de 1.696 cupos anuales, 141 cupos mensuales y 4.71 cupos diarios; mientras tanto, en el mismo periodo de tiempo, se pasó de 32.026 personas privadas de la libertad en diciembre de 1991 a 121.060 personas el 31 de agosto de 2022, es decir, un aumento de 89.034 personas, a razón de 2.872 por año, 239 mensuales y de 8 diarios.

De esa manera, es irracional pretender igualar el número de cupos respecto de personas privadas de la libertad, las cuales son encarceladas al doble de la velocidad en que se construyen los cupos. En las condiciones actuales, el déficit de cupos (39.885) es similar al número de cupos creados en los últimos 31 años.

En esa medida, el abordaje del ECI debe centrarse en replantear el uso del aparato punitivo estatal para atender las necesidades de las personas que realmente requieran someterse a un proceso de reinserción a la comunidad. Por esto, el principal obstáculo es el endurecimiento punitivo que tiende a endurecer las penas y a promover el uso de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

n. ¿Cuál es la estrategia del Gobierno nacional para la superación del ECI?

A continuación, se incorpora la propuesta de alternativas a la superación del estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia penitenciaria y carcelaria, a través de mínimos constitucionalmente asegurables.

Contexto general

El ECI en los establecimientos de reclusión fue abordado inicialmente (Sentencia T-153 de 1998) como una problemática netamente de hacinamiento y de infraestructura carcelaria. En esa oportunidad, la Corte Constitucional consideró que la vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad obedecía a la sobrepoblación en los centros de reclusión, motivo por el cual, una vez se destinaran los recursos necesarios para ampliar la capacidad de las cárceles, se reduciría el hacinamiento de las personas y se mejorarían sus condiciones de reclusión.

En efecto, el Gobierno colombiano realizó un agresivo plan de aumento de cupos y pasó de tener 28.332 cupos en enero de 1997 a 75.726 en enero de 2013 para duplicar la capacidad de los establecimientos de reclusión en 15 años. No obstante, en el mismo periodo, se pasó de tener 39.742 personas privadas de la libertad en enero de 1997 a 114.872 en enero de 2013, triplicándose así el número de personas privadas de la libertad.

Debido a lo anterior, la Corte Constitucional declaró que el ECI de 1998 había sido superado para dar paso a uno nuevo (sentencia T-388 de 2013), cuyas causas principales se rastrean en el diseño de la política criminal. En dicha providencia se



declaró que el hacinamiento no era la causa de las problemáticas en los establecimientos de reclusión, sino que era un potenciador de las vulneraciones a los derechos fundamentales.

Posteriormente, la Corte Constitucional reiteró el ECI declarado en la sentencia T-388 de 2013, mediante sentencia T-762 de 2015, y manifestó que la política criminal *“ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena”*. Adicionalmente estableció los parámetros para declarar la superación del ECI y definió unos umbrales de cumplimiento referidos a la satisfacción de los derechos de las personas privadas de la libertad, manifestando, al efecto, que el goce de los derechos debía garantizarse a un 86% de las personas privadas de la libertad (masividad) en un 70% de los establecimientos de reclusión (generalidad). Definió también que el goce de los derechos debía garantizarse en un 100% de los establecimientos de reclusión para la totalidad de las personas en situación de discapacidad.

En reciente sentencia, SU-122 de 2022, la Corte Constitucional resolvió extender el ECI respecto de los sitios de detención transitoria. La figura de la extensión es importante ya que permite concluir que las causas que originaron la vulneración de los derechos de las personas internadas en centros de detención transitoria es la misma que en los establecimientos de reclusión. En otras palabras, se mantuvo la causa central del ECI, establecido en una política criminal con tendencia al endurecimiento punitivo.

Superación del ECI

Para el caso, la Corte Constitucional ha definido entonces que existe una deficiente política criminal que es la vulneradora de los derechos. *Prima facie*, podría colegirse que la resolución del ECI pasa por la adecuación de una política criminal que limite el uso del derecho penal para reducir la conflictividad social. No obstante, esa mirada podría ser reduccionista ya que deja por fuera la atención inmediata del factor prestacional de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y no atiende lo establecido en la sentencia T-762 de 2015 ni los autos de seguimiento (principalmente el Auto 121 de 2018 y Auto 428 de 2020).

Así, por ejemplo, la Sentencia T-762 de 2015 estableció que la superación del ECI es un proceso gradual a través de cuatro etapas: *“La primera, será una fase inicial en la que las medidas de política pública empezarán su implementación; la segunda, una fase intermedia hacia la renovación de la política criminal; y la tercera, de solidificación de una política criminal articulada y eficiente; y, la cuarta, de superación del carácter masivo del compromiso de derechos”*.



Se advierte entonces que la superación del ECI supone dos campos de acción complementarios: 1) debe renovarse la política criminal; y 2) debe atenderse la vulneración masiva de los derechos fundamentales.

En el Auto 121 de 2018, la Corte estableció que la vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad pasaba por la vulneración de 6 ejes temáticos, a saber: (i) alimentación, (ii) salud, (iii) infraestructura, (iv) servicios públicos, (v) resocialización y (vi) acceso a la administración pública y de justicia. Para esto, un organismo denominado Comité Interdisciplinario para la Elaboración de las Normas Técnicas de Vida en Reclusión, debía abordar estos 6 ejes temáticos y desglosar sus diferentes problemáticas en normas técnicas que respondieran a un MCA, realizar fórmulas de medición contenidos en indicadores de vida en reclusión, los cuales al ser medidos consolidarían una línea base que permitiría identificar el nivel de vulneración de los derechos fundamentales.

Posteriormente, en el Auto 428 de 2020, la Corte definió que la superación del ECI podría efectuarse de forma parcial al garantizar todos los mínimos constitucionalmente asegurables de un eje temático. Esta decisión permite priorizar los recursos y atender las situaciones más urgentes de las personas privadas de la libertad, previendo la satisfacción escalonada de sus derechos.

Estrategia de superación del ECI

Conforme a lo expuesto, se plantea un modelo de superación que atienda de forma simultánea las diferentes problemáticas del sistema penitenciario y carcelario de una forma gradual que permita su sostenibilidad y afianzamiento.

Así, las medidas simultáneas serán las de racionalizar el uso del derecho penal mediante la renovación de la política criminal, lo cual pasa obligatoriamente por el concurso del legislador, en tanto son necesarias reformas legislativas que amplíen la alternatividad penal, el uso de la justicia restaurativa, la disminución de los montos de las penas, la reducción de tipos penales, la flexibilización para el otorgamiento de subrogados y sustitutos penales, entre otras.

En paralelo, la garantía del factor prestacional de los derechos de las personas privadas de la libertad en los seis ejes temáticos definidos por la Corte Constitucional, pasa por la elaboración de políticas públicas que establezcan una hoja de ruta para hacerlo.

De esta manera, se propone la priorización de un eje temático desde el cual se comience en el afianzamiento de la garantía de los MCA que lo contienen, mientras que, simultáneamente, se continúe con la prestación de los demás servicios junto con la modificación de la política criminal.



Una vez avanzado en el proceso de un eje temático pueden ir afianzándose los siguientes ejes.

La priorización, que puede antojarse arbitraria, se plantea desde el número de MCA que contiene cada eje temático, la articulación con otros actores y la vulneración del derecho que puede percibirse sin una medición de una línea base consolidada. Es decir, involucra tres factores principales: (i) la cantidad de acciones que deben realizarse y los recursos que deben disponerse para garantizar cada uno de los mínimos constitucionalmente asegurables; (ii) el número de actores relacionados con la garantía de los derechos, ya que será más fácil si debe contarse con el concurso de las entidades que conforman el sistema penitenciario sin otros actores; y, (iii) se deben estimular las buenas prácticas y avanzar sobre lo que ya se ha construido que permita su consolidación y no comenzar por un eje que tiene un grado de vulneración mayor y pocos avances en su afianzamiento.

De forma tentativa, se propone avanzar de forma prioritaria con la superación del eje temático de acceso a la administración pública y de justicia, en tanto este es el eje cuya satisfacción puede generar un efecto cascada, que redunde en la mejora de los demás ejes. En la medida que se afiance el acceso a la administración de justicia, se va a lograr una atención de las solicitudes de las personas privadas de la libertad (bien por respuesta a peticiones o a acciones de tutela) en todos los ejes de vida en reclusión identificados por la Corte Constitucional.

Las políticas públicas que deben adaptarse pasan por un fortalecimiento de la Escuela Penitenciaria Nacional en temas de capacitación en el derecho fundamental de petición a las oficinas jurídicas de cada establecimiento de reclusión, las cuales, a su vez, se encargarían de capacitar a las personas reclusas allí y al cuerpo de custodia y vigilancia.

Dificultades transversales

Definida una estrategia de superación, algunos de los principales retos se encuentran en la articulación con otros actores, esencialmente las entidades territoriales que deben asumir las responsabilidades que les corresponden respecto de las personas detenidas preventivamente y en establecer un compromiso interinstitucional articulado y coherente para conjurar el ECI.

Asimismo, se requieren fortalecer las instituciones y la gobernabilidad en los establecimientos de reclusión a través de la lucha anticorrupción con un papel preponderante de la Fiscalía General de la Nación y Procuraduría General de la Nación en esa materia.

Por último, se requiere la unificación de los pilares principales de la estrategia de superación del ECI para evitar tener iniciativas fragmentadas. Para esto es necesario un apoyo del legislativo y que el control político se materialice en una



legislación de una política criminal armónica con la Constitución y cautela al emitir reformas a la política criminal.

Conclusión

La superación del ECI pasa por la garantía del goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad. Para esto, deben abordarse dos temas centrales (1) armonización de la política criminal y (2) garantía del factor prestacional de los derechos.

Este proceso es paulatino, ya que la primera de las medidas pasa por el debate legislativo y por un proceso de discusión política que puede o no permitir las reformas propuestas. La garantía del factor prestacional de los derechos también es una aplicación gradual ya que se requiere la implementación de estrategias y el seguimiento de las mismas, para verificar si tuvo un impacto positivo o no en el goce de los derechos de las personas privadas de la libertad. Debido a lo anterior, debe realizarse una priorización de MCA y que una vez consolidados puedan destinarse esfuerzos a otros derechos de las personas privadas de la libertad.

o. ¿Cómo se prevé la articulación dentro del sector justicia y otros poderes públicos para la superación del ECI?

La articulación pasa por el principio de colaboración de los diferentes órganos del Estado. En primer lugar, existe el Comité de Coordinación de Funciones y Competencias INPEC-USPEC y adicionalmente en los Consejos Directivos del INPEC y de la USPEC tiene asiento el Ministerio de Justicia y del Derecho.

En segundo lugar, la Presidencia de la República emitió la Circular Externa del 14 de abril de 2016, a través de la cual se pretende articular la respuesta al ECI de las entidades que componen la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Respecto de la relación con la Rama Legislativa y la Rama Judicial, el ejecutivo es respetuoso de su autonomía y de la separación de los poderes públicos, en esa medida las relaciones se basan en los principios de colaboración armónica.

p. ¿Cuál es el cronograma y las acciones dirigidas desde su entidad para culminar los obstáculos que impiden superar el ECI?

Como se expresó en precedencia, el Ministerio de Justicia y del Derecho plantea su estrategia de superación del ECI en dos escenarios complementarios (i) armonización de la política criminal a los estándares constitucionales y (ii) atención del factor prestacional del goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.



Esta estrategia pasa por la ejecución de acciones que redunden en la garantía de los derechos, las cuales están en proceso de planeación y ligadas a un proceso de consolidación de la batería de indicadores de las normas técnicas de vida en reclusión que nos permita establecer un punto de partida para identificar el grado de vulneración de los mínimos constitucionalmente asegurables.

La realización de un cronograma pasa entonces por la medición de las normas técnicas y de la finalización de la consolidación de un proyecto de ley que permita armonizar la política criminal. Por lo anterior, en conjunto con el Comité Interdisciplinario para la Elaboración de las Normas Técnicas de Vida en Reclusión, del cual hace parte esta Cartera Ministerial, se estudia un cronograma de medición que permita levantar la información de los MCA y, con el resultado, iniciar una política de superación con unas fechas específicas destinadas.

q. ¿Qué medidas se adoptarán para reducir la carga presupuestal sobre el sistema penitenciario y carcelario generada por la sobrepoblación carcelaria?

Actualmente no se contempla la reducción del presupuesto asignado para las entidades que componen el sistema penitenciario y carcelario. La atención de los derechos de las personas privadas de la libertad requiere de partidas presupuestales que permitan asegurar la dignidad humana y responder por el estado especial de sujeción en el que se encuentran las personas privadas de la libertad.

El estado especial de sujeción implica que el Estado preste los servicios necesarios para una vida digna en reclusión, los cuales no se limitan a la prestación de servicios públicos, alimentación y salud; sino que deben ser complementados con la atención penitenciaria que materialice el fin de reinserción social que compete a la pena. En este aspecto, el INPEC manifestó en su reciente Informe de Gestión del año 2021 que, las necesidades de personal ascienden a 32.466 personas, con una asignación de 18.595 cargos de los cuales están provistos 14.478 puestos de trabajo. En esa medida, lejos de reducir la carga de presupuestal, el sistema penitenciario y carcelario requiere de un aumento permanente de recursos.

Actualmente, el costo del sostenimiento de una persona privada de la libertad se obtiene de sumar los presupuestos del INPEC y de la USPEC y dividirlos por el número de personas recluidas en los centros penitenciarios y carcelarios. En esa medida, la información presentada varía según el número de personas privadas de la libertad, paradójicamente, la información presentada es que es más económico la privación masiva de la libertad que la reducción de personas encarceladas. Esta situación se presenta debido a que no está determinado un costo de sostenimiento ideal por persona privada de la libertad y que en la actualidad no se cuenta con un estimado real debido a las múltiples variables y diferencias entre la población recluida en los establecimientos de reclusión del orden nacional.



Debido a lo anterior, podría considerarse que la reducción del número de personas privadas de la libertad pasa necesariamente por la modificación del estatuto punitivo. Una vez se logre esto y se reduzca el número de personas privadas de la libertad, se podrá determinar una inversión diferente por cada recluso, en tanto no es posible determinar que el presupuesto asignado actualmente garantiza el factor prestacional de los derechos de las personas internadas en establecimientos de reclusión.

r. De acuerdo con la experiencia de la entidad, ¿qué aspectos o prácticas resaltarían y buscarían potenciar dentro de la labor que desempeñan en el seguimiento?

El Ministerio de Justicia y del Derecho tiene un importante papel a la hora de articular el accionar entre el INPEC y la USPEC, así como el de la elaboración de las políticas públicas y una estrategia de superación del ECI. Por esta razón, para esta Cartera Ministerial es preponderante asumir un papel de dirección en las políticas que, en conjunto con sus entidades adscritas, se dirijan a la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Este papel se desarrolla no solo mediante el liderazgo de las entidades del sector penitenciario y carcelario, sino que también pasa por un fortalecimiento de directrices en el ámbito de la política criminal, para que esta cuente con una base empírica sobre el impacto que la normatividad penal tendrá en los establecimientos de reclusión.

A esto se suma, la necesidad de liderar un diálogo con las demás entidades del seguimiento y de cara a la opinión pública, para que, en conjunto, se desarrollen políticas públicas que generen una mayor coherencia e impacto en las personas privadas de la libertad.

s. ¿La entidad cuenta con algún cronograma de intervención para cada uno de los ámbitos de la vida en reclusión con los que el seguimiento opera desde el Auto 121 de 2018?

Como se manifestó anteriormente, el Ministerio de Justicia y del Derecho está en elaboración de una estrategia de superación del ECI enfocada en (i) armonizar la política criminal con la Constitución y (ii) atender el factor prestacional de los ámbitos de vida en reclusión definidos en el Auto 121 de 2018. Dicha estrategia plantea atender de forma simultánea los seis ejes y avanzar en priorizaciones para la superación gradual del ECI.

Para el desarrollo de esto, se propone iniciar la superación parcial y gradual del ECI con el componente de acceso a la administración pública y de justicia sin que a la fecha se cuente con un cronograma de intervención, en tanto se trabaja en la consolidación de la batería de indicadores de vida en reclusión.



t. ¿Cuál es el mecanismo o la forma en la que miden sus acciones encaminadas a la superación del ECI?

El Ministerio de Justicia y del Derecho no cuenta con una herramienta de medición de las acciones encaminadas a la superación del ECI, en tanto no existe en la actualidad una estrategia consolidada de intervención. Como parte de las políticas públicas que se elaboren, el elemento de seguimiento y control es esencial para medir su efectividad, así que una vez se consoliden las acciones según indicadores, se informará acerca de la herramienta de medición.

Idealmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho va a organizar su trabajo a partir de mesas en las que se hagan seguimiento a las acciones que se deben implementar para impactar cada uno de los ejes definidos en el Auto 121 de 2018. En estas mesas deben concurrir las entidades con competencia directa en la garantía de cada uno de los MCA que conforman cada eje.

u. ¿Qué normas o estrategias buscan incluir en PND 2022-2026 para superar el ECI?

El Plan Nacional de Desarrollo se encuentra en discusiones y elaboración por parte del Gobierno Nacional por lo que actualmente las normas o estrategias para superar el ECI se encuentran en discusión. No obstante, el actual Gobierno está totalmente comprometido con garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de armonizar la política criminal para que esta sea compatible con los postulados constitucionales. Esta visión es la que está orientando la definición de medidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

En particular, se buscará mediante el Plan Nacional de Desarrollo fortalecer:

- ☐ La toma de decisiones basadas en evidencia empírica, a través de la mejora del intercambio de información de los diversos sistemas de información existentes por parte de las entidades concernidas en la política criminal.
- ☐ El uso y la aplicación de mecanismos alternativos al encarcelamiento, que reduzcan el uso de la prisión en los casos en los cuales esta medida no resulte necesaria.
- ☐ La aplicación de esquemas de justicia restaurativa para solucionar de manera temprana conflictos de víctima y victimario, cuando esto sea posible, brindando una justicia efectiva al ciudadano.
- ☐ El cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales en el sistema penitenciario y carcelario, que permita solucionar la crisis en centros de detención transitoria.

Cordialmente,

**DIEGO MAURICIO OLARTE RINCÓN**

Director de Política Criminal y Penitenciaria
DIRECCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA

¹ Gobierno Nacional. Duodécimo Informe Semestral de Seguimiento del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario. Junio, 2022. Pág. 7.

² Pueden obtenerse a través de la página web: www.politicacriminal.gov.co

³ Ver: <http://www.politicacriminal.gov.co/Instancias/Consejo-Superior-de-Pol%C3%ADtica-Criminal/Qu%C3%A9-es-el-CSPC>

⁴ El documento puede ser consultado en el link:

<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/PCelectoral/POLITICA%20CRIMINAL%20ELECTORAL%202022-2025%20-%20DOCUMENTO%20FINAL%20APROBADO%20CSPC%20Y%20CSDE.pdf>

⁵ Consejo Superior de Política Criminal. Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025. Página 45.

⁶ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe estadístico agosto de 2021. Para obtener la cifra de personas detenidas se contó con aquellas que permanecían en establecimientos de reclusión del orden nacional (97.090), estaciones de policía (22.384) y unidades de reacción inmediata (1.586).

⁷ Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 204 de 2016.

⁸ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe de Gestión 2021. Página 45.