



**MIRADA AL ESTADO DE COSAS
INSTITUCIONAL DEL SISTEMA
PENITENCIARIO Y CARCELARIO
EN COLOMBIA**



MINJUSTICIA



Observatorio de
Política Criminal



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

**MIRADA AL ESTADO DE COSAS
INSTITUCIONAL DEL SISTEMA
PENITENCIARIO Y CARCELARIO
EN COLOMBIA**

MIRADA AL ESTADO DE COSAS INSTITUCIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO EN COLOMBIA

Este documento tiene como objetivo proponer una interpretación institucional sobre el estado de cosas de institucionalidad (ECI) del Sistema Penitenciario y Carcelario, y los aportes que esta declaratoria ha traído para la Política Criminal del Estado colombiano. Por tanto se pretenderá en primer lugar mencionar la figura del estado de cosas de inconstitucionalidad y la relevancia de ésta para el Sistema Penitenciario y Carcelario; más adelante, se identificará la propuesta de política pública de cada una de las decisiones y los avances (o retrocesos) que dichas han generado. Finalmente, a modo de conclusión, se plantearán algunos retos en materia de política criminal, que más allá de las decisiones constitucionales, tienen que ser atendidas por el Estado colombiano, para poder superar la alarmante situación humanitaria que se vive en los centros de reclusión del país.

Se considera de importancia recordar los factores que la Corte Constitucional ha identificado como constitutivos de un estado de cosas inconstitucional:

“(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) (SIC) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) 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; (v) 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. 1”

Para dimensionar la magnitud que representa el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, debe resaltarse que ha sido el único en Colombia declarado en dos oportunidades, en las sentencias T-153 de 1998² y T-388 de 2013³, y reiterado, a través de la sentencia T-762 de 2015⁴. Esta figura, en relación con otras problemáticas, sólo ha sido declarada en el caso del desplazamiento⁵, situación que se estima ha generado 6.766.422 víctimas, en 7.363.679 ocasiones, esto es el 87,6% de las víctimas del conflicto armado en este país⁶; asimismo, en el caso de salud, se profirió una sentencia estructural con órdenes de política pública, sin embargo, se abstuvo este Tribunal de hacer la declaratoria del estado de cosas de inconstitucionalidad⁷.

Con este panorama, se puede señalar que las dos grandes crisis humanitarias de este país (tres, si se incluye la situación del sistema de salud) se encuentran asociadas con **la violencia del conflicto armado y con la ejecución de la pena en el sistema penitenciario y carcelario**; sin embargo, en este último caso, si bien existen una serie de

1 Colombia. Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
2 Colombia. Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
3 Colombia. Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.
4 Colombia. Corte Constitucional, sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
5 Sentencia T-025 de 2005, Op. Cit.
6 Fuente: Red Nacional de Información – Registro Único de Víctimas, 1 de abril de 2016.
7 Colombia. Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

factores del contexto social que no son de fácil identificación y atención por parte del Estado, es clara la responsabilidad directa de este, por la sujeción especial de las personas privadas de libertad, de garantizar plenamente los derechos que no se ven limitados o suspendidos con la sanción de privación de la libertad, a través de la creación de un régimen diferenciado de derechos⁸.

Sin embargo, no es una novedad la situación crítica de las prisiones del país, ni tampoco Colombia una excepción en términos regionales e internacionales. Ya en 1997, el INPEC narra la evolución del Sistema Penitenciario y Carcelario, en relación con la ocupación, en cuatro etapas durante el siglo XX: la época del asentamiento (1938-1956), la época del desborde (1957-1975), la época del reposo (1976-1994) y la época de la alarma (desde 1995)⁹. Con excepción de la época del reposo, en donde se va a presentar un comportamiento estable de la población privada de la libertad, el crecimiento de la población va a ser una complicación constante del sistema, que en la mayoría de las ocasiones se va a traducir en un problema de hacinamiento crítico.

La reflexión sobre el problema penitenciario mundial merecería una intervención aparte, pero sólo como reflexión habría que destacar la reciente decisión (conocida en los primeros días de mayo) de la Corte Suprema de Chile de liberar 1612 personas privadas de la libertad por buena conducta, como una medida para enfrentar el hacinamiento que supera el 70% (más de 15 puntos por encima a la situación de Colombia, a pesar de que se ha destacado como modelo en la generación de infraestructura penitenciaria). Otra situación que se puede destacar aquí, solo a modo de ejemplo, ha sido la generada por la lucha contra las drogas en California, que llevó en 2011 a la adopción de medidas por parte de la Corte Suprema de Estados Unidos, que confirmó la decisión de la Corte del Distrito del Norte y el Este de California de construir un plan de trabajo para liberar presos que se encuentran hacinados en un plazo de dos años.

De esta manera, debe señalarse que las intervenciones de la Corte Constitucional en esta materia han generado un impacto trascendental en el abordaje del problema público y en la definición de las respuestas de política por parte del Estado al problema de prisiones. La primera declaratoria del estado de cosas inconstitucional en las prisiones de Colombia se formuló debido a las indignas condiciones de reclusión en las que habitaban decenas de personas que se encontraban privados de la libertad en las cárceles y penitenciarías del país, en virtud de medidas preventivas o condenas¹⁰. Dicha decisión permitió evidenciar que la situación penitenciaria implicaba una vulneración sistemática de derechos, y que las respuestas a éstas no le correspondían exclusivamente a una o varias instituciones determinadas, sino que requerían una respuesta institucional estructural y articulada de distintas ramas del poder público para atender la situación que se presentaba.

A priori, no sólo implicaba una afectación de las condiciones de habitabilidad y el acceso a los servicios (derechos) básicos necesarios para la población, tales como la alimentación y la salud, sino que tenían implicaciones sobre las condiciones en las que se desarrollaba el tratamiento penitenciario, el acceso a programas de resocialización, a cupos de educación, trabajo o enseñanza¹¹. En este sentido, la definición del estado de cosas inconstitucionales no sólo establecía unas consecuencias para las instituciones, sino que también planteaba una reflexión sobre la

8 Observatorio de Política Criminal (2016). Línea base de indicadores de DDHH para el Sistema Penitenciario y Carcelario. Documento en construcción.

9 INPEC (1997). "Análisis de la población general de reclusos y el fenómeno del hacinamiento". Oficina Asesora de Planeación.

10 Sentencia T-153 de 1998, Op. Cit.

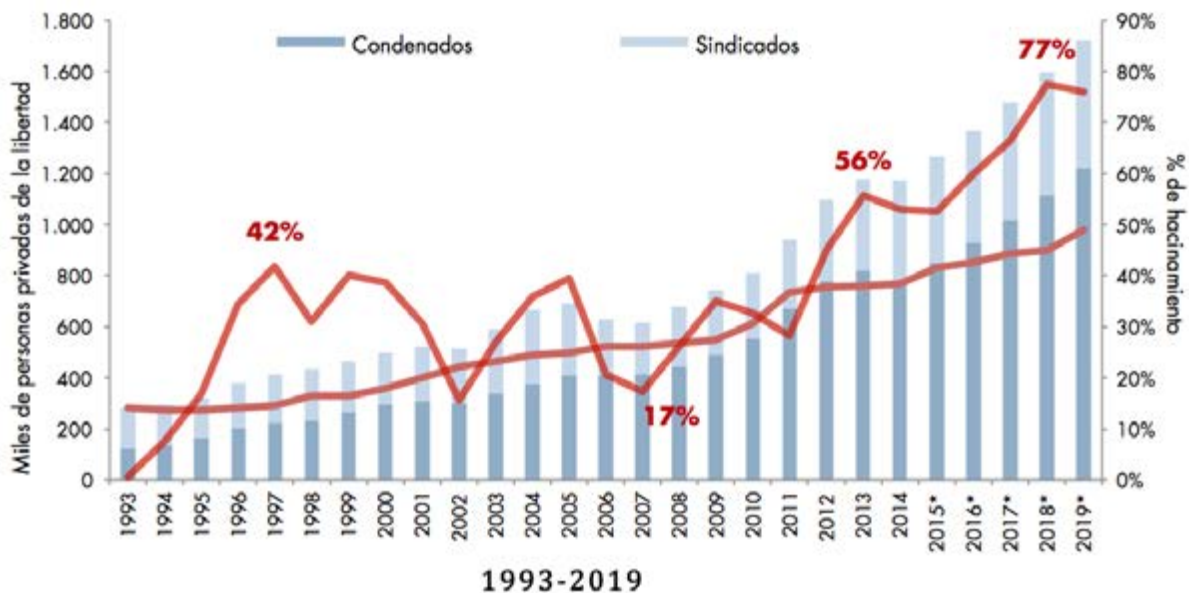
11 Tal como lo resumen la Comisión Asesora para la Política Criminal, el diagnóstico que se plantea a partir de esta decisión de la Corte Constitución sobre la situación penitenciaria, incluye los siguientes elementos: "i) la falta de separación clara entre sindicados y condenados, ii) la falta de atención adecuada en materia de salud, iii) la falta de personal suficiente dedicado a la capacitación de las personas privadas de su libertad, lo cual obstaculiza gravemente la participación de los internos en los programas de formación laboral y iv) la baja proporción entre personal recluso y guardias, que dificulta el control y la seguridad al interior de los centros de reclusión" (Cursiva en el texto original).

función real del sistema penitenciario, y sobre su incapacidad para cumplir con los fines de la pena (fundamentalmente la finalidad resocializadora de ésta).

Sin embargo y sin desconocer la importancia del diagnóstico de la Corte Constitucional y la definición de la situación como estado de cosas inconstitucional, las órdenes supusieron fundamentalmente la asignación de recursos por partes de las entidades para la modernización de la infraestructura física de los establecimientos penitenciarios del orden nacional, que a corto plazo significó la disminución de las cifras de hacinamiento (cuyos mínimos se alcanzaron en 2002 con 16,5% y el 2007 con 15,1%), pero a largo plazo no tuvo una implicación real sobre las condiciones de habitabilidad y particularmente para la garantía de derechos de la población privada de la libertad, y de cumplimiento de la pena dentro de los establecimientos penitenciarios, sino que repercutieron en una modernización del sistema que amplió su capacidad, la cual rápidamente fue ocupada y superada (Ariza, 2011:55).

Visto desde esta óptica resulta claro que la orientación principal asumida por la política pública penitenciaria para atender la problemática penitenciaria y carcelaria estuvo dirigida hacia la ampliación de cupos penitenciarios y carcelarios, la cual fue desarrollada en varios documentos CONPES¹². En estos documentos, el eje polémico identificado es el hacinamiento, como mayor obstáculo para el adecuado funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, cuya solución no sólo garantiza unas condiciones mínimas de habitabilidad, sino también permite garantizar la separación entre sindicados y condenados, el acceso a los programas de educación y trabajo, el acceso pleno a derechos fundamentales y, finalmente, el cumplimiento de los fines de la pena que se ven restringidos por la crisis del sistema. Los efectos y los límites de esta política pueden apreciarse en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Diagnóstico y proyección de cupos y situación jurídica de la PPL



12 CONPES 3086 de 2000, CONPES 3277 de 2004, CONPES 3412 de 2006 y CONPES 3575 de 2009.

Es relevante destacar que en primer lugar se han presentado cambios importantes en la concepción del problema público, puesto que tanto el Estado, como la Corte Constitucional, han reconocido que el problema de las prisiones no puede limitarse a medidas de política penitenciaria; además que las transformaciones en la definición de respuestas, que, de acuerdo con lo anterior, han comenzado a ser concebidas considerando que el ingreso de personas a los centros de reclusión se determina por las fases de criminalización primaria y secundaria; y como tercer lugar que las medidas que el Estado ha adoptado en el proceso de construcción de una política criminal eficaz, racional, coherente y fundamentada empíricamente, que, al menos en un plano discursivo, resultan afines a la misma evolución que ha tenido este Tribunal constitucional al proferir órdenes estructurales.

Mediante la sentencia T-388 de 2013, la Corte Constitucional establece que en el Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia existe un estado de cosas contrario al orden constitucional, caracterizado por una reiterada y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en la que tienen injerencia diversas autoridades. En esta providencia se acumulan para su revisión nueve procesos de tutela de internos de seis establecimientos del país (EPAMSCAS Popayán (San Isidro), EPMSC Barrancabermeja, EC Bogotá (Cárcel Nacional Modelo), EPAMSCAS Valledupar (La Tramacúa), COCUC Cúcuta y EPMSC Medellín (Bellavista)), quienes en términos generales solicitan la protección de sus derechos fundamentales, y en algunos casos, que la Corte haga seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, que ya había declarado el estado de cosas inconstitucional, que se cierren los establecimientos o que se declare la libertad por ser las condiciones de reclusión contrarias a la dignidad humana que se predica en un Estado Social de Derecho.

Si bien la Corte reconoce la existencia de una situación que requiere de intervenciones de carácter estructural, se aleja de la tesis de retomar la sentencia T-153 de 1998 o de declarar libertades o cerrar establecimientos de manera inmediata. En este mismo sentido, este estado de cosas se considera nuevo, en la medida en que se considera que el Gobierno Nacional adoptó las medidas ordenadas por la Corte y estas tuvieron su impacto en el Sistema Penitenciario.

En este caso, se tutelan los derechos fundamentales de internos de los establecimientos, mediante veinticuatro órdenes (unas generales y específicas en los establecimientos de reclusión; otras que podrían ser denominadas como de emergencia -brigadas jurídicas, visitas de salud-; y, unas estructurales, que son a las que se harán referencia), De esta manera, la Corte Constitucional establece una serie de pautas y obligaciones en cabeza de diferentes entidades del Estado relacionadas con la garantía y satisfacción de los derechos de las personas privadas de la libertad, así como unos términos y criterios de seguimiento al cumplimiento de lo ordenado. De acuerdo con la Corte Constitucional, se requiere de acciones complejas y progresivas tendientes a hacer congruente la Política Criminal con la protección de los Derechos Humanos que corresponde al Estado, máxime cuando se trata de sujetos de especial sujeción.

Para el cumplimiento de las órdenes de carácter general, relativas a la política pública criminal y penitenciaria atada a criterios de coherencia, razonabilidad y estabilidad en el tiempo, así como otros asuntos relativos a la competencia de autoridades judiciales, el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal conformó el Subcomité de la sentencia T-388 de 2013, con el objetivo de desarrollar un trabajo interinstitucional que se dedique a la formulación y ejecución de una Política Pública Criminal fundada en la garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, y que se adecúe a las exigencias trazadas por ese Alto Tribunal en la providencia. En particular, dichas órdenes se orientaban a la formulación de una política criminal que tenga en cuenta, tanto la prevención como las distintas fases de criminalización, que sea participativa y responda a los distintos principios constitucionales. Adicionalmente, en este nivel, al Corte Constitucional ordena la definición de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente, que se constituirían como los mecanismos principales de

regulación del hacinamiento en el marco del sistema penitenciario.

Posteriormente, mediante sentencia T-762 de 2015 se reitera la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, al analizar 17 establecimientos del país (más del 10% del total), de los cuales dos habían sido integrados en la sentencia T-388 de 2013 (La Modelo de Bogotá y Cúcuta), y uno (nuevamente La Modelo) había sido, junto con Bellavista, objeto de análisis a través de la sentencia T-153 de 1998.

En esta ocasión, se evalúa por parte de la Corte la subsistencia del estado de cosas de inconstitucionalidad. Este mismo enfoque se verifica en las órdenes, puesto que no fija un plazo para la implementación de acciones, sino que adopta unos estándares para medir la garantía de los derechos en el sistema penitenciario, y en particular para la medición del hacinamiento, que permiten determinar en qué momento se podrá superar dicho estado de cosas.

Las órdenes de carácter general proferidas en esta decisión, si bien son complementarias a las establecidas en la sentencia T-388 de 2013¹³, introducen aspectos muy relevantes: i) dotar a la política de fundamentos empíricos a través de la creación de un sistema de información único de la política criminal; ii) definir y defender el estándar mínimo constitucional, no sólo en la garantía de derechos de las personas que se encuentran privadas de su libertad, sino también en la fase de criminalización primaria, de tal manera que se imponen límites a la libertad de configuración en materia de política criminal del legislador, y que se extienden al Gobierno Nacional y a la Fiscalía General de la Nación; iii) en este mismo sentido, fortalecer institucional y financieramente al Consejo Superior de Política Criminal; iv) modificar el sistema de penas, incluir medidas alternativas, diseñar un plan integral y más robusto de resocialización; y v) finalmente, un avance importante, formular una política de concientización ciudadana.

Un aspecto de doble filo de estas decisiones, y que se evidencia en estas órdenes estructurales, es el llamamiento a múltiples instituciones de distinto orden a comparecer en el cumplimiento de sus funciones con relación al sistema penitenciario y carcelario. No siempre la creación de más Comités, de más burocracia, repercuten necesariamente en mayor efectividad de la administración pública, y tal vez dicha sentencia incluye distintos niveles de coordinación que hacen complejo el trabajo con recursos escasos.

Otro aspecto que se debe evaluar con cierta atención es la efectividad de las brigadas jurídicas, por cuanto los resultados que se han obtenido desde el Ministerio de Justicia no han sido satisfactorios y tal vez sugieren que los cuellos de botella están tanto en la resocialización, como en los límites de acceso a la libertad que se encuentran definidos en el artículo 68A del Código Penal. Es importante resaltar que, desde el Ministerio de Justicia y del derecho se ha venido adelantando un ejercicio de formulación de política criminal (y de política penitenciaria) sistemático y gradual. Un reconocimiento a dicho esfuerzo puede evidenciarse en estas dos recientes decisiones estructurales de la Corte Constitucional, porque en éstas se recogen y se adoptan con fuerza de orden judicial proyectos de distinta naturaleza alrededor de la política criminal que ya se venían adelantando, como se podrá ver a continuación.

De esta manera, habría que destacar que el Gobierno Nacional, si bien continuó con la política de construcción de cupos, ya había comenzado a reflexionar sobre la política criminal antes de los dos pronunciamientos de la Corte Constitucional. Resaltándose que en Colombia se había venido sosteniendo, y algunos han seguido sosteniendo, el lugar común de que en el país no hay política criminal. Esa fue la preocupación que llevó al entonces Ministerio del Interior y de Justicia a crear la Comisión Asesora de Política Criminal del Estado Colombiano. Esa Comisión

13 A excepción de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente, sobre las cuales existen algunos debates sobre su vigencia luego de la sentencia T-762 de 2015.

Asesora se conformó con el objetivo de construir un diagnóstico sobre lo que era y a su vez esbozar lineamientos de lo que debía ser la política criminal.

Además de generar una radiografía panorámica del estado de cosas de la política criminal, la cual servirá como insumo sustancial para las posteriores decisiones de la Corte Constitucional en la materia, en la que se señala que la política criminal es reactiva, sin adecuada fundamentación empírica, con incoherencias y con una falta de perspectiva clara de derechos humanos en su concepción y ejecución; en sus modificaciones se puede evidenciar una ausencia de evaluación de efectos sobre el orden jurídico y del impacto que éstas pueden tener sobre la realidad de los operadores; con una obvia incidencia directa sobre la problemática del hacinamiento en Colombia; sin claridad con respecto a su impacto real sobre las dinámicas de la criminalidad; y con una carencia de sistemas de información sólidos y fundados en derechos humanos que permitan hacer seguimiento a los fenómenos de violencia, criminalidad y control institucional de los mismos (Comisión Asesora, 2012: 27-30). Por otra parte, se resalta la tendencia al endurecimiento punitivo en las normas sancionatorias; lo cual agrava la situación de una política criminal poco reflexiva frente a las particulares desafíos del contexto colombiano: una diversidad regional, con especial complejidad de los fenómenos criminales, una situación de derechos humanos y conflicto armado de décadas, y una fuerte desigualdad socioeconómica; que tiende a subordinarse a la política de seguridad; y que evidencia una debilidad institucional (Íbid: 30-42)

Desde esta perspectiva, la política criminal se encuentra estrechamente vinculada a los principios penales, que se caracterizan por estar altamente constitucionalizados. Esto se traduce en la existencia de unas garantías penales, a la hora de pensar en la definición de los comportamientos relevantes para el derecho penal¹⁴, como garantías procesales en el marco del proceso¹⁵, y, finalmente, en la garantía de los derechos de la población privada de la libertad en la fase de la ejecución de la pena (Comisión Asesora, 2012: 17).

Asimismo, dentro de estas recomendaciones se insiste en la necesidad de que las decisiones que se adopten en el marco de esta política cuenten con fundamento empírico, para identificar que esta es la medida más efectiva y la menos lesiva de los derechos de los ciudadanos. Por otra parte, si bien deben involucrarse las demandas de la ciudadanía, dotándola de un contenido participativo, esto no debe resultar en respuestas reactivas y populistas, que no respeten garantías constitucionales. Por el contrario, la política debe tener racionalidad y coherencia, en las respuestas a las garantías constitucionales y frente a las demandas de la ciudadanía.

Adicionalmente a lo anterior, esta política debe ser contextual, y en este sentido reconocer las características específicas del conflicto armado; también debe reconocer la diversidad y el pluralismo, y, en este sentido, incorporar distintos enfoques diferenciales que reconozcan necesidades poblacionales específicas o medidas de discriminación positiva que atiendan situaciones de vulneración de derechos previa.

En materia de respuestas, se reclama la defensa de un enfoque de prevención sin duda, que haga uso del derecho penal como última opción y que imponga la prisión como una sanción para los casos más graves, y que sea creativo en la definición de medidas y alternativas al encarcelamiento y al derecho penal. En el desarrollo del proceso deben defenderse las garantías constitucionales. Cuando se imponga una pena de prisión, deben emprenderse todos los esfuerzos para lograr materializar la finalidad resocializadora de la pena.

14 De esta manera, se plantea que, en lo correspondiente a la criminalización primaria, debe prevalecer, entre otros, el respeto a los principios de legalidad, proporcionalidad, culpabilidad, finalidad de la pena y razonabilidad (COMISIÓN Asesora, 2012: 17).

15 En lo que respecta a la criminalización secundaria, debe orientarse la política criminal principalmente por el respeto al debido proceso y el privilegio de la libertad (COMISIÓN Asesora, 2012: 20, 22).

Finalmente, la Comisión resalta la importancia de diferenciar la política criminal de las políticas de seguridad del Estado, así como evitar que se subordine a ésta. En términos de articulación y coordinación interinstitucional, al identificar muchos entes encargados de la política criminal y de instancias coordinadoras, se defiende el papel del Consejo Superior de Política Criminal como máxima instancia articuladora, en donde se encuentran las dos entidades responsables de la política criminal: Fiscalía, que tiene la función constitucionalmente asignada de formular e intervenir en la política; así como el Ministro de Justicia.

A partir de estos lineamientos expuestos sobre cómo se debe construir e implementar la política pública criminal, el Gobierno Nacional, en especial el Ministerio de Justicia y del Derecho, ha venido trabajando en la racionalización de la política criminal, que involucra también la política penitenciaria.

Con el objetivo de contar con fundamentos empíricos para la formulación de la política criminal, hacer seguimiento y evaluación de la política criminal, así como análisis de fenómenos de la criminalidad, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha propuesto el diseño y consolidación del Observatorio de Política Criminal. Este Observatorio de la mano de un sistema de información robusto se constituyen en los dos respaldos necesarios para cualificar las labores que se adelantan en el marco del Consejo Superior de Política Criminal, tales como el estudio de las propuestas normativas en trámite en el Congreso de la República y el desarrollo de recomendaciones a las entidades competentes sobre las medidas que deben adoptarse en materia de política criminal. Esta es una de las estrategias para el fortalecimiento del Consejo Superior de Política Criminal.

En materia de política criminal, se están adelantando acciones orientadas a agilizar el funcionamiento de la justicia y para garantizar el acceso a esta por parte del ciudadano de a pie, a través de estrategias de descongestión del sistema judicial por medio de un procedimiento abreviado que permita dar una respuesta más ágil a determinados comportamientos que representan un menor daño a los bienes jurídicos protegidos a través del derecho penal. Actualmente, la iniciativa se encuentra cursando trámite ante el Congreso de la República a través del Proyecto de Ley 048 de 2015.

En segundo lugar, puede aludir el proyecto de proporcionalidad, que tiene como propósito, el ajuste del Código Penal para la proporcionalidad de las penas. La política criminal debe considerar si la decisión de aumentar o disminuir una pena tiene efectos no queridos sobre el orden jurídico, que terminen introduciendo graves incoherencias entre las distintas normas del sistema penal, afectando en particular el principio de proporcionalidad penal. En este sentido, se deben racionalizar las penas, tanto en su fase legislativa, como judicial y penitenciaria. Para ello es necesario: i) revisar concienzudamente las penas legalmente establecidas, que en ocasiones se han incrementado inusualmente sin tener en cuenta el principio de proporcionalidad; ii) establecer criterios adecuados que permitan a la ley regularlas de forma que no resulten sanciones exageradas frente a bienes jurídicos de menor importancia; iii) tener como principio de la asignación de penas el hecho de que las penas máximas no solo deben ser acordes con la expectativa de vida en Colombia, sino que deben guardar coherencia con las finalidades de la pena.

En tercer lugar, la política criminal debe estar dirigida a la creación de verdaderas medidas alternativas al encarcelamiento que permitan la reincorporación a la sociedad de quienes cumplan con la pena. Por otra parte, en caso de resultar pertinente la privación de la libertad en centros de reclusión, el sistema penitenciario y carcelario deberá avanzar en el fortalecimiento de un tratamiento penitenciario integral. Dentro de estas alternativas, el Gobierno Nacional viene estudiando el tema de las alternativas al encarcelamiento en los delitos relacionados con drogas, frente a los cuales se ha revisado la posibilidad de implementar modelos de justicia terapéutica frente a estos.

Asimismo, es clara la relación que se debe establecer entre el sistema penal y el sistema penitenciario. En este marco, la primera iniciativa expuesta se concretó con la aprobación de la Ley 1709 del 2014, y los demás decretos reglamentarios, que estuvo orientada a la armonización normativa de la legislación penitenciaria y a fortalecer la garantía de derechos de la población privada de la libertad.

Por su parte, el 19 de mayo del 2015 se aprobó por el CONPES el documento sobre Política Penitenciaria y Carcelaria. Este documento parte de la necesidad de modificar la respuesta gubernamental al problema del hacinamiento y, en este sentido, superar el enfoque centrado en la construcción de cupos que se ha dado en anteriores documentos. De esta manera, el documento propone una mirada de la política penitenciaria y carcelaria como parte integral y articulada con la política criminal, que concentre los esfuerzos hacia el cumplimiento efectivo de los fines de la pena y del derecho penal en general. Para esto, el documento se estructura en tres ejes estratégicos que engloban las distintas acciones propuesta para lograr esta mirada integral y articulada de la política penitenciaria y carcelaria.

El primer eje, se refiere a las condiciones generales en las prisiones, en particular a las deficiencias en materia de infraestructura en sentido amplio. Es decir, abordando no sólo los problemas referentes a los cupos en los centros de reclusión, sino también todas las necesidades en materia de atención sanitaria y saneamiento básico, tecnológicas y de capacidad humana. Dicho eje estratégico engloba las propuestas sobre las adecuaciones requeridas para atender las problemáticas actuales sobre hacinamiento, condiciones de vida digna de los reclusos y capacidad técnica y operativa para la gestión adecuada de los centros penitenciarios.

El segundo eje busca integrar y armonizar la política penitenciaria y la criminal. Para esto, establece una unidad teleológica entre la pena y el desarrollo de los programas en los centros de reclusión. De la misma manera, incorpora los mecanismos alternativos a la privación de la libertad como herramientas útiles del derecho penal. Igualmente, para el desarrollo de este eje se parte de la imposibilidad de desligar el éxito de la política penitenciaria con la adecuada reconceptualización de los objetivos del derecho penal y su gestión a partir de la racionalización normativa, el diseño de planes de resocialización y reintegración que prevengan la reincidencia de los reclusos, y la prevención del crimen dentro y desde las cárceles.

En último lugar, el tercer eje estratégico hace referencia a la integración de los diferentes actores que intervienen o deberían intervenir en el diseño, planeación y operación de los planes y proyectos derivados de la política penitenciaria. Más concretamente, se precisa redefinir las relaciones entre agencias de la Nación, las relaciones entre la Nación y el territorio, así como promover las relaciones entre el sector público y el privado.

La creación e implementación del Fondo Nacional de Salud para la Población Privada de la Libertad también es uno de los objetivos primordiales de la Ley 1709 de 2014 y del CONPES 3828 de 2015. Sin embargo, con la liquidación de CAPRECOM, la deficitaria red de prestación de salud y la complejidad del trabajo intracarcelario, han conllevado a un proceso de implementación del Fondo lento y tortuoso (74 centros de reclusión sin atención en salud). Finalmente, hace unas semanas se decretó la emergencia carcelaria, con el fin de generar mecanismos más ágiles para la implementación del Fondo y la garantía del derecho a la salud de la población privada de la libertad.

Desde esta perspectiva, para el Ministerio de Justicia y del Derecho ha significado un gesto de apoyo las recientes decisiones de la Corte Constitucional a los distintos procesos que ha venido promoviendo, aun cuando considera que el carácter perentorio de las decisiones, los términos impuestos y los recursos disponibles son bastante deficientes para el logro de los fines propuestos.



MINJUSTICIA



Observatorio de
Política Criminal



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN