

**Bogotá, 8 de Julio de 2018**

**Señores**

**Corte Constitucional de Colombia.**

**Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario. Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.**

**REF: Intervención ante la Corte Constitucional por parte de representantes de la comunidad académica, en respuesta al Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional.**

Honorable Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado. Nosotros, Libardo José Ariza Higuera, Susana Escobar Velez, Marcela Gutiérrez Quevedo, Kelly Tatiana Effer, nos permitimos someter a su consideración la siguiente intervención al Auto 121 de 2018, con el fin de dar cuenta de los resultados tanto del análisis desde la academia sobre la evolución de la estrategia de seguimiento y superación del Estado de Cosas Inconstitucional, como del estudio de la información contenida en el Informe Semestral del Gobierno Nacional sobre el avance en el cumplimiento de las ordenes destinadas a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, presentado el 8 de junio a la Corte Constitucional.

En el Auto 121 de 22 de febrero de 2018, la Corte Constitucional presentó un análisis pormenorizado y una reorientación de la estrategia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia penitenciaria y carcelaria. De acuerdo con la Orden Octava de la parte resolutive del Auto 121 de 2018, se ordena al Gobierno Nacional la formulación de un informe sobre los avances, estancamientos o retrocesos en la estructuración de una política criminal y penitenciaria coherente en sus tres etapas, el cual debe contener los siguientes elementos:

*“**ORDENAR** al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el próximo informe semestral que entregará a la Corte Constitucional, es decir, en el reporte del 9 de junio de 2018, incluya información acerca de: (i) los avances, estancamientos o retrocesos en la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente; (ii) los avances, estancamientos o retrocesos en el desarrollo de la política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad y (iii) los avances, rezagos o retrocesos con relación a la reclusión conjunta de sindicatos y condenados y a la articulación entre las autoridades nacionales y los entes territoriales en ese tema”.*

En el mismo sentido, el auto invitó a la academia, y a las organizaciones sociales interesadas en el tema, a realizar un ejercicio de contraste entre la información presentada semestralmente por el Gobierno Nacional y los lineamientos que ha establecido la Corte en las distintas decisiones, en especial en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015, y en el Auto al que ya se ha hecho referencia. Lo anterior, con el fin de que, tanto la academia

como las organizaciones sociales interesadas, puedan aportar al seguimiento de la implementación de acciones necesarias para superar los bloqueos y prácticas inconstitucionales relacionadas con el ECI. La Corte Constitucional invita a las Facultades de Derecho a Intervenir en el seguimiento a la ECI en los siguientes términos:

“INVITAR: A las Facultades de Derecho del país (...) a intervenir de manera activa en el proceso de seguimiento a este ECI, en la dinámica establecida en los términos descritos en el fundamento jurídico 50 de esta providencia”, (para lo cual), “tendrán el término de un (1) mes, contado a partir de la publicación del reporte semestral del Gobierno Nacional (...), para allegar a esta Sala Especial los escritos con sus argumentos acerca de la evolución de la estrategia de seguimiento y de la superación del ECI.”

Siendo así, la siguiente intervención pretende complementar y realizar los comentarios pertinentes sobre la evolución de estrategia de seguimiento y superación del Estado de Cosas Inconstitucional que ha adelantado el Gobierno Nacional como respuesta a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Para ello, la presente intervención se estructurará en siete partes: En primer lugar, se presentará una revisión metodológica del informe presentado por el Gobierno Nacional como respuesta al auto 121 de 2018. En segundo lugar se presentarán comentarios a la formulación de una política criminal coherente en su primera etapa, comentando los avances y obstáculos en la racionalización del uso de la prisión. En tercer lugar, el texto estudiará el estado y las problemáticas de la segunda etapa de la política criminal, concentrando el análisis en el estado del sistema penal acusatorio y del sistema de defensoría penal. En cuarto lugar, el texto aborda la tercera etapa de la política criminal, describiendo brevemente la situación penitenciaria actual y comentando los avances presentados por el Gobierno Nacional en el mejoramiento del sistema penitenciario. En quinto lugar, se hará una breve conclusión de los hallazgos del informe. En sexto lugar, se presenta un anexo con un consolidado de proyectos de ley que han cursado el Consejo Superior de Política Criminal y el Congreso de la República. Por último, se presenta un anexo técnico sobre la consolidación de un sistema de información unificado en la política criminal.

## ***I. Aspectos Metodológicos del Informe***

En cumplimiento de la orden del Auto 121 de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional presentó a la Corte Constitucional el 8 de junio de 2018 el Cuarto Informe Semestral del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario<sup>1</sup>. El informe se alimenta de los avances reportados en los reportes anteriores, sin embargo, sólo presenta parcialmente la información solicitada por la Corte Constitucional. Los intervinientes al revisar la información contenida el informe y los anexos técnicos aportados por el Gobierno Nacional, concluyen los siguientes aportes y comentarios metodológicos al informe de seguimiento:

---

<sup>1</sup> El informe del Gobierno Nacional se encuentra publicado en el dominio web [ww.politicacriminal.gov.co](http://ww.politicacriminal.gov.co) desde el 12 de junio de 2018. Ver: Ministerio de Justicia y del Derecho (2018). Cuarto informe semestral del gobierno nacional al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario. P. 20. <https://drive.google.com/file/d/1p116I-zCSE74HRXh3nm1V-qdq3LLKogd/view>.

- En general, el informe presentado por el Gobierno Nacional da cuenta de la ausencia de una política pública clara orientada a la superación del estado de cosas inconstitucional de la población privada de la libertad, pues se describen actividades muy concretas que no guardan conexión entre sí, no refleja objetivos, metas ni resultados y la ausencia de un recurso presupuestal que refleje el esfuerzo y la racionalidad del gasto público. Y especialmente no hay un enfoque de derechos humanos que pretenda eliminar las prácticas discriminatorias, las desigualdades y las relaciones de poder al interior del sistema carcelario y penitenciario.
- El informe presentado por el Gobierno no se acopla a la metodología establecida por la Corte Constitucional. Esto incluso se reconoce desde la introducción del informe, donde se afirma que se trata, todavía, de un “informe de transición” entre la metodología que se había venido utilizando y la nueva que exige la Corte<sup>2</sup>. Se hace muy difícil, por consiguiente, realizar un ejercicio de evaluación y contraste frente a unas afirmaciones que, en muchos casos, son todavía bastante genéricas.  
La tarea se dificulta aún más porque el Gobierno no ha concluido la construcción de herramientas de seguimiento como la línea base y los indicadores de goce efectivo de derechos. Al respecto, la Corte ya ha hecho referencia a los criterios para elaborar estos indicadores en el marco del ECI, y ha señalado lo que debe incluir la ficha técnica del indicador: objetivo, metodología de medición, fórmula de cálculo, y mínimo constitucionalmente asegurable. Además, ha establecido que la ficha debe estar disponible para las entidades y personas interesadas en el seguimiento al ECI. Todo esto, como ya se ha advertido, se echa de menos en el Informe presentado por el Gobierno.
- El informe de Gobierno carece de información precisa que permita dar cuenta de objetivos claros y el impacto de cada una de las actividades descritas y sus resultados. En este sentido, se evidencia la falta de articulación institucional entre las autoridades que intervienen en las fases de criminalización primaria, secundaria y terciaria, tampoco hay acciones o estrategias que permitan superar esta barrera y el DAPRE, entidad competente para ejercer este rol articulador, sólo figura como un “mero espectador, entre las demás instituciones”. En este nuevo Informe, la situación descrita no varía y ni siquiera se hace mención de la labor del DAPRE dentro de la estrategia de seguimiento al ECI.
- No obstante, consideramos relevante destacar el esfuerzo que se ha hecho en la elaboración de las normas técnicas sobre privación de la libertad, presentadas como Anexo 2 del informe. En efecto, la elaboración de las normas técnicas constituye un primer paso indispensable para construir la línea base y los indicadores de goce efectivo de derechos, y la ausencia de aquellas estaba generando un bloqueo al ejercicio de seguimiento del ECI. Por consiguiente, reconocemos un avance en este punto, si bien la formulación de algunas de estas normas deberá modificarse, pues resulta vaga, incompleta (por ejemplo, en el caso de las normas relativas a la resocialización, en las que se omite cualquier referencia al tratamiento post-penitenciario) o remite por completo a otra normativa, lo que más adelante va a dificultar la verificación de su cumplimiento.
- Se evidencia la falta de participación por parte de la Población Privada de la Libertad (PPL). Se ven pocos acercamientos con esta población y una construcción desde arriba

---

<sup>2</sup> Ibid, p. 3

que imposibilita el ejercicio de sus derechos, muy pocos canales de dialogo y de concertación para el restablecimiento de derechos y su dignificación. La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que si bien la población tiene limitados algunos de sus derechos no quiere decir que pierdan la capacidad de decisión sobre su vida y construir un proyecto de vida. La PPL debe tener la oportunidad de realizar el seguimiento a la política criminal y penitenciaria y que ésta se implemente de acuerdo a sus necesidades.

- El informe carece de información de las acciones adelantadas en territorio, pues en su mayoría están focalizadas en el nivel central- Bogotá. Esto no permite tener un panorama claro frente a la articulación institución- nación- territorio en materia criminal y penitenciaria.
- No se puede evidenciar el grado de participación de la sociedad civil y la academia, y su contribución a través de su trabajo e investigaciones en el mejoramiento del estado de cosas inconstitucional en material criminal y penitenciario.
- El informe se abstiene de presentar avances en la implementación de estrategias con enfoque diferencial, aspecto que ha sido reiterado en varias ocasiones por la Corte Constitucional y el mismo Ministerio de Justicia a través de los lineamientos.
- Por último, algunos de los productos descritos en el informe (cartillas, publicaciones), no pueden ser entendidos como los fines de la política criminal, sino los medios que tiene el Estado para contribuir a la racionalización de la política criminal.

## ***II: Primera etapa de la Política Criminal.***

La etapa primaria de la política criminal se ocupa de la discusión fundamental sobre las conductas que requieren un tratamiento penal por vulnerar o poner en peligro los más importantes bienes jurídicos, y las respuestas institucionales que se brindarán ante los conflictos sociales. De acuerdo con la Corte Constitucional, la política criminal se define como el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción<sup>3</sup>.

En el diseño de la política criminal se estima como un aspecto fundamental la coordinación de una legislación penal que cumpla con estándares mínimos de respeto a la dignidad humana<sup>4</sup> de las personas privadas de la libertad y que sea coherente con lo ordenado por la Corte Constitucional en Sentencia T-388 de 2013, que exige el cumplimiento de una política criminal que no sea reactiva, tendiente al endurecimiento punitivo, subordinada a la política de seguridad, volátil, débil, selectiva e incoherente. En este contexto, es necesaria una política criminal que esté orientada por el principio de *ultima ratio* en materia penal, lo cual supone un proceso de elaboración técnico de la legislación penal, así como un arreglo normativo e institucional robusto de prevención del delito, alternatividad penal y justicia restaurativa. En nuestro criterio, despenalización de conductas, la apuesta por medidas

---

<sup>3</sup> “Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Corte Constitucional, Sentencia C-464 de 2001.

<sup>4</sup> Presidencia de la República, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Estándar Constitucional Mínimo de la Política Criminal.

alternativas a la prisión y la creación de mecanismos de justicia restaurativa son aspectos ineludibles en este escenario<sup>5</sup>.

Esta fase primaria es la más importante pues implica la determinación de conductas que, por su gravedad, afectan de manera severa los valores socialmente compartidos. En este sentido, las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 establecieron parámetros que debe seguir el legislador en esta etapa para la tipificación de tales comportamientos reprochables: (i) el contexto social, (ii) penas estables, (iii) penas congruentes, (iv) sin vicios o influencias que fomenten el endurecimiento de las penas, (v) la lesividad a los bienes jurídicos, (vi) y la reprochabilidad del acto cometido. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia T-762 de 2015, la política criminal del país demostraba que su tendencia seguía siendo al endurecimiento punitivo, a una poca reflexión ante los retos del contexto social, inestable y volátil. Así, acertadamente estableció que “los delitos creados están basados generalmente en la necesidad de responder con celeridad a los fenómenos sociales mediados por la opinión pública y de mostrar resultados contra el crimen, para aumentar la popularidad de un determinado sector público<sup>6</sup>”.

Ahora bien, dentro de esta etapa es fundamental el principio de *ultima ratio*. Este principio está enmarcado dentro de aquellos que limitan el *ius puniendi* del Estado. Así, sólo resulta legítimo recurrir al derecho penal siempre y cuando “(...) se haya descartado la posibilidad de obtener de otra manera el fin legítimo perseguido con la incriminación de la conducta<sup>7</sup>”. Aun cuando esto se encuentra constitucionalmente establecido, la realidad jurídica del país demuestra la falta de aplicación de ese principio, pues es difícil identificar cuáles son los fines que se persiguen con algunos tipos penales, o con la criminalización de algunas conductas, salvo los de satisfacer demandas de la opinión pública<sup>8</sup>.

En el Informe elaborado por el Gobierno Nacional se evidencia que la Etapa Primaria está expuesta a la par con la Etapa Secundaria, siendo esto un error (más adelante se hablará de esta situación). Así pues, el Gobierno presenta la primera etapa a partir de exponer (i) la situación actual de la política criminal, y (ii) la política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad.

### *Aplicación del principio de ultima ratio en la Política Criminal*

En cuanto a la primera etapa, el gobierno reconoce la necesidad de abordar una pluralidad de medidas de distinta índole que van desde lo social hasta las tecnológicas, con el fin de garantizar la protección de los intereses del Estado y de las personas privadas de la libertad<sup>9</sup>. Entre las medidas presentadas por el Gobierno Nacional se incluyen algunas de

---

<sup>5</sup> Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes (2018). Política Criminal y Penitenciaria en Colombia: Propuestas y lineamientos en la elaboración de Documento de Política Pública para el fortalecimiento de la política criminal colombiana. Universidad de Los Andes: Bogotá, Colombia. p. 9

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-636 de 2009. Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.

<sup>8</sup> Para un estudio detallado de la proporcionalidad de las penas y de la incoherencia en el diseño de la política criminal, véase: Cita, Ricardo & onzalez Amado, Ivan (2017). La Proporcionalidad de las penas en la legislación colombiana. Ministerio de Justicia y del Derecho, Editorial Ibañez.

<sup>9</sup> “Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito (cita suprimida). También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un

carácter social, como las campañas de concientización ciudadana, los esfuerzos para facilitar a la sociedad, así como avances tecnológicos como la generación de una herramienta unificada de información en política criminal a través de una herramienta de “Arquitectura Empresarial” (adquisición y consolidación de datos, y generación de reportes) y en la adquisición de información realizada por el Ministerio de Justicia y del Derecho. El reconocimiento del Derecho Penal como *ultima ratio* por parte del Gobierno Nacional puede calificarse de positivo; sin embargo, los resultados concretos de su observancia en la práctica hasta el momento han sido escasos.

En este sentido, en el marco de la coordinación de la política criminal colombiana, así como de la posterior respuesta del Gobierno Nacional a las sentencias de la Corte Constitucional, mediante Decreto 2055 de 2014 se creó el Consejo Superior de Política Criminal, con el fin de implementar una política criminal coherente y respetuosa de los derechos y garantías fundamentales. A este órgano le corresponde emitir concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo que hagan trámite en el Congreso la Republica, y que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del sistema de justicia penal. El Gobierno busca a través de este órgano atender los estándares de coherencia, necesidad, respeto por los derechos y garantías fundamentales y en todo caso, concibiendo el derecho penal como *ultima ratio*.

Sin embargo, los datos del Ministerio de Justicia muestran una tendencia sostenida del Congreso de la Republica a presentar proyectos de ley que, en la mayoría de casos, aumentan las penas y menoscaban la proporcionalidad del Derecho Penal. De acuerdo a información del Ministerio de Justicia, entre 2001 y 2017 un total de 65 proyectos de ley que modificaban el código penal fueron presentados al Congreso de la República<sup>10</sup>.

En el Anexo 1 del presente documento se encuentran recopilados todos los proyectos de ley que fueron presentados ante el Congreso de la República entre 2015 a 2018, así como información relacionada con el trámite de los proyectos de ley ante el Consejo Superior de Política Criminal. De acuerdo con la información recopilada por el Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes en el anexo 1, entre el 2015 y 2018 se han presentado un total de 30 proyectos de ley ante el Congreso de la República relacionados con modificaciones penales sustantivas y procesales.

En el año 2015 se presentaron once proyectos de ley. De éstos, nueve proyectos de ley fueron presentados al Consejo Superior de Política Criminal, dentro de los cuales, siete recibieron un concepto desfavorable, mientras que dos obtuvieron un concepto favorable. En el año 2016 se presentaron siete proyectos de ley, de los cuales cuatro no han recibido concepto por parte del Consejo Superior de Política Criminal. De los tres proyectos de ley que efectivamente fueron discutidos en este foro, dos recibieron concepto desfavorable, mientras que únicamente uno recibió concepto favorable. En el año 2017 se presentaron un

---

determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica” Sentencia C-464 de 2001.

<sup>10</sup> Ricardo Cita & Ivan González Amado (2017). La Proporcionalidad de las penas en la legislación colombiana. Ministerio de Justicia y del Derecho, Editorial Ibáñez. Pp. 59 – 65.

total de diez proyectos de ley, de los cuales cuatro no recibieron concepto del Consejo Superior de Política Criminal. Por una parte, sólo un proyecto de ley obtuvo concepto favorable, mientras que cinco (5) proyectos de ley recibieron conceptos desfavorables. Finalmente, en el año 2018 únicamente han sido radicados dos (2) proyectos de ley, de los cuales ninguno ha recibido ningún concepto por parte del Consejo Superior de Política Criminal.

Como se puede concluir del anterior análisis, no queda claro cuáles son los criterios para que un proyecto de ley se someta a estudio previo por parte del Consejo Superior de Política Criminal. Consideramos que mientras los conceptos que emita el Consejo no tengan carácter vinculante, el Congreso no verá la necesidad de dar aplicabilidad a los parámetros ahí emitidos, y por ende continuará una política criminal sin atender a lo estipulado en esta etapa. Por ejemplo, la creación del tipo penal autónomo de feminicidio o la ley que crea el tipo penal autónomo de maltrato animal, si bien tuvieron un concepto desfavorable por el Consejo Superior de Política Criminal, se tramitaron en el Congreso y se aprobaron como nuevas leyes.

Así, creemos que aunque el Gobierno tenga loables intenciones de atender correctamente la política penitenciaria y criminal a través del Consejo Superior de Política Criminal, es necesario que el Gobierno articule adecuadamente, desde el punto de vista del trámite legislativo, la elaboración de los proyectos de ley de tal forma que la participación de esta instancia responda a criterios claros tanto sustantivos como procedimentales. En este sentido, se echa de menos una propuesta o lineamientos que permitan establecer cómo se pondrá en marcha el principio constitucional de colaboración armónica entre las ramas del poder público en materia de formulación de la política criminal en su fase primaria. Mientras no exista un instrumento específico que defina dicha articulación, no es claro cuándo el Congreso debe o no atender lo propuesto por el Consejo, o si debe apartarse con una motivación argumentada. Así pues, mientras no se realicen avances que construyan un proceso complejo de articulación entre el Consejo Superior de Política Criminal y el Congreso de la República, los esfuerzos no representarán un avance en la coordinación de la política criminal

### ***Proyecto de Ley 014 de 2017.***

Ahora bien, es importante mencionar el Proyecto de ley 014 de 2017. Este proyecto propone que los instrumentos más restrictivos de derechos fundamentales, la persecución penal y la prisión se limiten de acuerdo con el principio de proporcionalidad, y se enfoquen en la reacción frente al crimen organizado y los actos de corrupción. Así, este proyecto muestra la intención del gobierno en la aplicación efectiva del principio de *ultima ratio* en el derecho penal, muestra además un avance en penas alternativas a la privación de la libertad<sup>11</sup>, y la suspensión de penas en contextos muy específicos. En este último punto se plantea la suspensión de la pena, por ejemplo, en las mujeres que son utilizadas para el tráfico de estupefacientes<sup>12</sup>; esto acompañado por programas de acceso al empleo que

---

<sup>11</sup> El proyecto de ley 014 de 2018 propone establecer una lista de delitos que deben ser excluidos de diversas figuras alternativas al encarcelamiento, estableciendo un modelo que permita exigir el cumplimiento de una parte de la pena en los casos de delitos graves, pero con la posibilidad de obtener una liberación anticipada de acuerdo con la discrecionalidad judicial.

<sup>12</sup>En relación con las medidas con enfoque de género para mujeres privadas de la libertad, el Proyecto de Ley 014 de 2017 propone: i) otorgar la suspensión de la ejecución pena a las mujeres que han sido condenadas por primera vez por delitos

buscan disminuir la vulnerabilidad que tiene este grupo de personas para ser usadas en el tráfico de narcóticos. En este sentido, el proyecto de ley reconoce que es necesario hacer un enfoque de género que tenga en cuenta las vulnerabilidades y cargas diferenciadas que recaen sobre las mujeres en delitos relacionados con drogas. Si bien el proyecto es un avance ideológico y teórico sobre lo que la política criminal colombiana debe atender, el trámite de este se encuentra detenido en el Senado y es inminente el rechazo de este proyecto de ley en esta legislatura por falta de debates.

Es importante también tener presentes los requisitos que las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 establecieron que se deben seguir en la etapa primaria para la definición de comportamientos reprochables, o la modificación de los ya existentes. Así, el Informe no es claro en señalar cómo se introdujeron estos parámetros, o al menos se tuvieron presentes, a la hora de la creación del proyecto de ley 014 de 2017, y como se tienen en cuenta para la expedición de los conceptos emitidos por el Consejo Superior de Política Criminal. Por ello, sería valioso que el Informe a su vez estableciera cómo se involucran los seis parámetros dentro de los proyectos de ley actuales y futuros, y también estos como se enmarcan en las acciones que se han tomado para superar el Estado de Cosas Inconstitucional. En paralelo a esto, el Informe también obvia la necesidad de mostrar los análisis empíricos, que ellos mismos reconocen como importantes en el Informe, que se han realizado para crear los conceptos del Consejo y el proyecto de ley 014.

En conclusión, si bien existe una estrategia general presentada por el Gobierno Nacional sobre cómo debería ser correctamente enfocada la primera etapa de la política criminal, en primer lugar, esta no se materializa y no se concretará únicamente con los esfuerzos del ejecutivo, de manera que el Congreso de la República se encuentra en deuda de realizar esfuerzos para materializar los avances en la política criminal. En materia de concientización ciudadana, el alcance y efectividad de las respectivas campañas deja serias dudas por la falta de alcance y efectividad de las medidas realizadas por el Gobierno Nacional.

### *Campañas de Concientización Ciudadana.*

En el Informe presentado por el Gobierno Nacional se hace referencia a la política de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad<sup>13</sup>. El Gobierno Nacional informa, entre otras actividades, sobre la realización de unos talleres de difusión de la cartilla del estándar constitucional mínimo de la política criminal, dirigidos a la comunidad académica y a la sociedad civil. En materia de resocialización y capacitación en derechos humanos para los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia, el Gobierno Nacional menciona la realización de un piloto de capacitaciones realizadas tanto a los reclusos como al personal del custodia y vigilancia<sup>14</sup>.

Respecto a la socialización de la cartilla *“Enfoque de Derechos Humanos en la Política Criminal: Estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal*

---

relacionados con drogas en los cuales, de acuerdo con las investigaciones empíricas en el tema, la regla general es que se involucran por motivos asociados a los roles de género impuestos y condiciones de vulnerabilidad socioeconómica

<sup>13</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho (2018). Cuarto informe semestral del gobierno nacional al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario. P. 20. <https://drive.google.com/file/d/1p1l6LzCSE74HRXh3nm1V-qdq3LLKogd/view>. Pp.14 y ss.

<sup>14</sup> Ibid.



*respetuosa de los Derechos Humanos*” no se refleja información sobre el número de funcionarios que se capacitaron y no es posible saber si se realizó en distintos territorios. Si bien la cartilla es un esfuerzo por describir los lineamientos de la Corte Constitucional frente al estándar constitucional mínimo que debe cumplir la política criminal en Colombia para respetar los derechos humanos constitucionales, no es claro cuáles son los instrumentos con los que cuenta la población privada de la libertad para hacer efectivos esos derechos y estándares.

La publicación de la cartilla es rigurosa, pero no se evidencia el desarrollo de una metodología coordinada con las entidades que participan del sistema penitenciario, ni presenta los resultados de incidencia por parte de los receptores especialmente en las entidades de gobierno. Respecto a la comunidad académica y sociedad civil, no es posible saber quién participó, cómo fue el grado de participación y sus contribuciones en la elaboración de la cartilla.

El Gobierno Nacional informa sobre la realización de socializaciones con población privada de la libertad en 5 de los 135 establecimientos penitenciarios de Colombia, siendo especialmente concentradas en Bogotá, lo que evidencia una falta de cobertura en socializar con los principales actores a quienes se les están vulnerando sus derechos.

En cuanto a la publicación de la proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana, se resalta que es una investigación rigurosa, que representa un importante aporte al entendimiento de la política criminal colombiana. No obstante no es posible saber si el diagnóstico y los hallazgos de la publicación han sido debatidos con las autoridades en las fases de criminalización primaria y secundaria. Frente al estudio de actitudes punitivas en Colombia, hubiera sido interesante conocer en este informe los principales hallazgos y la estrategia que tienen para dar a conocer la investigación.

El Gobierno presenta, también, la estrategia de medios que ha utilizado para la política de concientización<sup>15</sup>. Al respecto, es importante resaltar que el estándar está principalmente dirigida para la protección y el restablecimiento de derechos de la población privada de la libertad, de manera que es importante que la PPL conozca estos estándares para poder hacer efectivos sus derechos. Además, en la descripción de la estrategia se hace referencia únicamente a plataformas virtuales para la difusión. Consideramos que una estrategia así resulta excluyente, porque el porcentaje de la población que tiene acceso a internet es limitado. La difusión debería tomar en cuenta otros medios de comunicación (radio, televisión, periódicos) a los que puede tener acceso un porcentaje más amplio de la población.

### ***III. Segunda etapa de la Política Criminal***

Para abordar la etapa secundaria de la política criminal, es fundamental tener presente la primacía de valores como la libertad, la presunción de inocencia, el debido proceso, la eficiencia en la administración de justicia, entre otros, para así lograr un efectivo cumplimiento de los fines de la pena. Por ello, es fundamental diseñar modelos adecuados para el uso de la detención preventiva, para que esta sea una excepción y no la regla general, y el derecho a una defensa penal efectiva.

---

<sup>15</sup> Ibid., pp. 16 y ss.

Pues bien, en primer lugar se debe mencionar que el Informe Semestral del Gobierno Nacional sobre el avance en el cumplimiento de las órdenes destinadas a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario presentado ante la Corte Constitucional no hace ninguna diferencia entre la etapa primaria y la etapa secundaria de la política criminal. Esto hace evidente que el avance que el Gobierno Nacional no incorpora un análisis completo de las tres etapas de la política criminal.

Con esta limitación metodológica presente, se estudiarán los aspectos más importantes que una política criminal debe incluir con respecto a la etapa secundaria, haciendo énfasis en los retos más grandes enmarcados en nuestro sistema penitenciario actual. Por ello, se hará énfasis en dos importantes aspectos: (i) el fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio y (ii) la defensa judicial: Sistema nacional de Defensoría Pública, con el fin que el Gobierno presente sus siguientes avances basados en estos aspectos.

### *Fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio (SPA).*

Con la implementación del SPA se esperaba que la función de la Fiscalía estuviera orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia<sup>16</sup>. Sin embargo, la realidad es muy diferente. El fin del Sistema Penal Acusatorio no se está cumpliendo pues las garantías judiciales y procesales no se están respetando y tampoco hay suficientes recursos disponibles para mantener el sistema<sup>17</sup>. Esto se materializa en detenciones arbitrarias, el uso excesivo de la detención preventiva, no como excepción sino como regla general, y juicios injustos<sup>18</sup>. Así las cosas, si el Gobierno quisiera exponer un avance en esta etapa, debería evidenciar un mejoramiento en las cifras que indican las acciones anteriores. Por ende, el informe debería reportar menores índices en cuanto a las detenciones arbitrarias, juicios injustos y detenciones preventivas de la libertad. Sin embargo, tales cifras ni siquiera existen en el Informe presentado.

En particular, la situación de las personas que se encuentran en detención preventiva muestra la imposibilidad de la Administración de Justicia de abordar con celeridad los casos que se encuentran represados, así como de garantizar un efectivo acceso a justicia para las personas detenidas preventivamente. Según información del INPEC, para noviembre 2017 había 36,709 personas en calidad de sindicados, es decir, el 31,8% de la población intramural. De estos, el 12% lleva más de 36 meses recluidos y el 32.2% llevan entre 11 y 35 meses de reclusión<sup>19</sup>.

Uno de los avances legislativos más importantes del Gobierno Nacional en esta materia se logró mediante la aprobación de la Ley 1760 de 2015<sup>20</sup>, que reafirma el carácter excepcional de la medida de detención preventiva “estableciendo un límite temporal de duración y fortaleciendo el régimen de alternativas disponibles para los jueces de control de

---

<sup>16</sup> Grupo de Prisiones. (2017). Política Criminal y Penitenciaria en Colombia: Propuestas y lineamientos en la elaboración de Documento de Política Pública para el fortalecimiento de la política criminal colombiana. Universidad de Los Andes: Bogotá, Colombia.

<sup>17</sup> Comisión Asesora de Política Criminal (2012). Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano, Ministerio de Justicia y del Derecho. p. 4.8

<sup>18</sup> Comisión Asesora de Política Criminal, 2012: 29.

<sup>19</sup> Oficina Asesora de Planeación Grupo Estadística INPEC. (2017). Estadísticas penitenciarias y carcelarias a cargo del INPEC. Ministerio de Justicia.

<sup>20</sup> Congreso de la Republica de Colombia. (2015, julio 6). Ley 1760 del 2015. Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

garantías”<sup>21</sup>. Sin embargo, los resultados en materia de detención preventiva siguen siendo desalentadores, lo cual demuestra que el problema de la política criminal también radica en un ineficiente sistema de administración de justicia que mantiene en prisión preventiva a un número importante de personas ante la lentitud de los procesos del sistema penal acusatorio.

Al respecto, la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) ha señalado que las reformas promulgadas por la Ley 1453 de 2011 y la Ley 1474 de 2011 han flexibilizado la aplicación de la detención preventiva haciéndola más expedita. En este sentido, un adecuado avance del gobierno debería ser aquel que establezca límites temporales de duración a la medida, la reiteración de la excepcionalidad de la misma y el fortalecimiento de alternativas disponibles. Dentro de las últimas, se proponen: supervisiones de las comunidades<sup>22</sup>, chequeos telefónicos y personales, costos compartidos por la Fiscalía y el INPEC, análisis de sostenibilidad fiscal frente de la detención, entre otros<sup>23</sup>.

En el mismo sentido, con respecto al fortalecimiento del Sistema Penal Acusatorio también se encuentra el gran reto frente a la falta de capacidad técnica en la administración de justicia que tiene como consecuencia más hacinamiento y sobrecarga en los casos en el sistema. Esto tiene causa, en gran medida, por la falta de (i) recursos, (ii) de actores de la justicia, (iii) de cooperación entre instituciones, (iv) de datos fiables de la población detenida y (v) a la gran burocracia en los procesos. Así pues, el avance que el gobierno podría haber presentado con respecto a esta cuestión debería haber evidenciado un fortalecimiento en la capacidad y cooperación de las instituciones que conforman el sistema (jueces, fiscales, abogados de la defensa, la policía y el personal penitenciario), logrando así un fortalecimiento del sistema penal acusatorio haciendo efectivos los principios de verdad, reparación y debido proceso del procesado y de la víctima.

Así mismo, dentro del fortalecimiento del SPA se debe tener en mente la necesidad de lograr agilidad en los procesos judiciales. Por ello, dentro de los avances del gobierno se podría haber mostrado una propuesta para la simplificación en los procesos a través de una modificación en el Código de Procedimiento Penal. Por ejemplo, se puede implementar un sistema de seguimiento de casos digitales, medidas para garantizar que los casos se examinen en una etapa temprana, reuniones periódicas entre organismos encargados para acelerar los procesos, entre otras.

Por último, dentro del fortalecimiento del SPA se debe tener en cuenta el gran impacto que tiene la presión social de la comunidad y los medios de comunicación, la amenaza de sanciones disciplinarias y penales que reciben los actores del sistema, la presión de los grupos armados, la presión de los funcionarios, entre otros. Así, un avance que en este sentido debería presentarse por el Gobierno sería un mayor acompañamiento institucional a los fiscales y jueces para que puedan tomar decisiones que sean impopulares, sin satisfacer

---

<sup>21</sup> Grupo de Prisiones. (2017). Política Criminal y Penitenciaria en Colombia: Propuestas y lineamientos en la elaboración de Documento de Política Pública para el fortalecimiento de la política criminal colombiana. Universidad de Los Andes: Bogotá, Colombia.

<sup>22</sup> Independent Commission on New York City Criminal Justice and Incarceration Reform. (2017). *A More Just New York City: Independent Commission on New York City Criminal Justice and Incarceration Reform*. Nueva York.

<sup>23</sup> Ariza, Libardo José (2011). “Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina”, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá.

la demanda de la opinión pública, y que haya una relación responsable con los medios de comunicación<sup>24</sup>.

### ***La defensa judicial: Sistema nacional de Defensoría Pública.***

Este aspecto es fundamental para que la etapa secundaria de la política criminal se encuentre satisfecha. Pues bien, si bien todo procesado tiene derecho a ser asistido por un abogado, la Defensoría del Pueblo cuenta con 3.800 defensores contratados que tienen como misión atender 598.535 procesos actualmente en curso. Para poder abatir esta situación, es necesario tener en cuenta los siguientes factores: (i) presupuesto para la defensa técnica, (ii) condiciones laborales de los defensores públicos y (iii) mecanismos de control de calidad de la defensa técnica.

En cuanto al primero, se debe resaltar que hay un desbalance entre el presupuesto que la Fiscalía tiene con respecto al que presupuesto con que cuenta la Defensoría, lo cual obstaculiza desde el punto de partida que la pugna entre la acusación y la defensa esté regida por el principio de igualdad de armas, que no puede limitarse solo a igual número de oportunidades procesales, sino que debe propender por el equilibrio entre ambos roles y, en especial, por el empoderamiento de la defensa frente a la innegable posición de ventaja que tiene el ente acusador. Así, no solo existe una sobrecarga laboral sobre los defensores, sino que la remuneración es muy baja, siendo los recursos para la defensa insuficientes. En esto se debe adicionar además que la inversión para que el sistema mejore ni siquiera se encuentra contemplada dentro del presupuesto<sup>25</sup>. Con esto en mente, el gobierno debería haber planteado un avance en el cual se haga evidente un aumento progresivo en el presupuesto de la Defensoría, para poder contemplar la inversión dentro de los gastos del sistema.

En cuanto al segundo, la estabilidad laboral de los defensores públicos no es muy alta debido a que no hay un contrato laboral de por medio, sino uno de prestación de servicios. Esto desestimula la práctica dado que se atienden asuntos laborales, que evidentemente generan mayor estabilidad, por fuera de los encomendados en la Defensoría. Los avances que el Gobierno debería haber previsto en esta situación, deberían incluir un régimen de transición en contratación laboral para que los defensores tengan incentivos en otorgar una defensa de calidad, y que consideren ese como su único trabajo.

En cuanto al tercero, el Sistema Nacional de Defensoría Pública –SNDP- cuenta con mecanismos débiles de control de la gestión de los defensores públicos. Esto es consecuencia de los pocos recursos destinados a esta entidad y se evidencia en que cerca del 61% de los procesados les haya sido asignado un defensor público cuando ya se encontraba en prisión. Así las cosas, los avances que se deberían dar con respecto a este punto deberían enfocarse en que la defensa pública se de en la etapa de la investigación del proceso penal, puesto que esto evitaría que la situación de muchos privados de la libertad se agravara.

---

<sup>24</sup> Grupo de Prisiones. (2018). Política Criminal y Penitenciaria en Colombia: Propuestas y lineamientos en la elaboración de Documento de Política Pública para el fortalecimiento de la política criminal colombiana. Universidad de Los Andes: Bogotá, Colombia

<sup>25</sup> Bernal, C., & La Rota, M. (2013). Informe Colombia: independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. En *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada* (pp. 65-113). Washington, D.C.: Due Process of Law Foundation

#### *IV. La tercera etapa de la Política Criminal.*

El diseño de una política penitenciaria coherente con las demás etapas de la política criminal debe apuntar a dirigir todos los esfuerzos al cumplimiento de un castigo que logre una retribución justa para la sociedad por el crimen cometido, sin perder de vista que la pena privativa de la libertad debe cumplir el objetivo final de llevar a las personas a un tránsito exitoso a la vida en libertad, lo cual implica reducir la reincidencia a través de políticas integrales de resocialización y pospenados<sup>26</sup>.

En la tercera fase de la política criminal se concentran las medidas concretas relativas al funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, de manera que en esta etapa se define la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, así como el debido funcionamiento administrativo y presupuestal del sistema penitenciario y carcelario. Por ello, este texto se concentrará en estudiar los aspectos centrales de la tercera etapa de la política criminal: hacinamiento e infraestructura, salud, resocialización, funcionarios de custodia y vigilancia, entes territoriales, enfoque diferencia y normas técnicas de reclusión (garantía de mínimos constitucionales verificables)

##### *Hacinamiento e infraestructura.*

A pesar de los avances los resultados del Gobierno Nacional no han sido prometedores, aunque han logrado detener el aumento de la población penitenciaria en el corto plazo. Según las estadísticas del INPEC, en los últimos cinco años el hacinamiento general del sistema penitenciario se ha mantenido por encima del 45%. Los datos a noviembre de 2017 muestran una población intramural de 115.562 personas, con una capacidad institucional de 78.955 cupos, lo que representa una sobrepoblación del 46,4%. El hacinamiento está distribuido desigualmente en el territorio, con un hacinamiento desbordado en la región caribe o regional norte del INPEC, teniendo extremos tales como 28 centros de reclusión con hacinamiento superior al 100% (369% en el caso de la cárcel de Riohacha, Guajira), y uno sin ningún nivel de ocupación y hacinamiento de -100% en Caloto Cauca<sup>27</sup>.

A pesar de lo anterior, la tendencia al uso excesivo de la prisión se ha traducido en un aumento significativo de la tasa encarcelamiento, la cual ha crecido de manera constante de 128 personas por cada 100,000 habitantes en el año 2000, hasta 238 personas por cada 100,000 habitantes en noviembre de 2017, siendo la sexta en América Latina<sup>28</sup>

El anterior diagnóstico se agrava si se toma en consideración la antigüedad de la infraestructura carcelaria. De acuerdo con información del INPEC, el 61% de la población actualmente se encuentra recluida en establecimientos de primera generación, los cuales fueron construidos entre 1911 y comienzos de la década de los 90. Sólo estos datos muestran la necesidad de hacer inversiones en infraestructura en el sistema penitenciario, sin olvidar el estricto cumplimiento de la regla de equilibrio propuesta en la sentencia T-388 de 2013.

Ante esta situación, es notable la ineficiencia de la USPEC como encargado de la

---

<sup>26</sup> Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes (2018). Política Criminal y Penitenciaria en Colombia: Propuestas y lineamientos en la elaboración de Documento de Política Pública para el fortalecimiento de la política criminal colombiana. Universidad de Los Andes: Bogotá, Colombia. P. 19

<sup>27</sup> Ibid. P. 19

<sup>28</sup> International Center for Prison Studies, 2017.

construcción de infraestructura, el cual en los últimos años ha venido incumpliendo con sus compromisos de infraestructura, así como de seguimiento en la prestación de alimentación. En particular, la falta de personal especializado ocasiona el indebido funcionamiento de la entidad, que no cuenta con el personal necesario para cumplir su fin misional. Siendo así, cuestionamos la falta de medidas necesarias para enmendar las deficiencias que la USPEC ha venido adelantando. ¿Por qué razón no se han tomado las medidas necesarias para enmendar estas deficiencias? No son claras las razones por las cuales se crea un organismo con fallas desde su comienzo.

Ante esta situación, es necesario que el Gobierno Nacional implemente estrategias de alternatividad penal para reducir la cantidad de personal que ingresan a prisión. En nuestro criterio los esfuerzos deberían estar volcados a permitir que, de la forma más expedita y legal posible, la mayor cantidad de sujetos privados de la libertad puedan acceder a purgar sus sentencias de manera extramural o acceder a medidas alternativas no privativas de la libertad, con un enfoque diferencial que dé prioridad a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

### ***Sistema de Salud.***

En la sentencia T-762 de 2015, la Corte hizo énfasis en que la atención deficiente en materia de salud al interior de las cárceles se evidencia por las demoras excesivas en la atención, la ausencia de personal médico, el represamiento de las solicitudes de procedimientos y autorización de medicamentos, entre otros. Ante la grave situación de salud en las cárceles colombianas, el Gobierno Nacional reporta en los informes anteriores que se expidió la Resolución No. 002390 del 10 de mayo del 2016 y Resolución No. 6401 del 21 de diciembre del 2016, que declaró la emergencia penitenciaria, la cual fue prorrogada mediante hasta el 30 de junio de 2017<sup>29</sup>.

Así mismo, desde 2016 se ha indicado la implementación de un nuevo modelo de salud en cárceles, el cual ha presentado numerosos inconvenientes en su implementación y actualmente se siguen presentando deficiencias en la prestación de salud. Ante esta situación, es imperativo redoblar los esfuerzos para acelerar la implementación del nuevo modelo en salud, así como implementar medidas de choque para garantizar el flujo de medicamentos, personal y equipos que requieren las áreas de sanidad en los establecimientos.

### ***Resocialización.***

En materia de resocialización la Corte Constitucional ha definido unos mínimos constitucionalmente asegurables para evitar la exclusión y la marginalización de la PPL. Frente a la resocialización la Corte Constitucional en Sentencia 276- 2016 estableció que:

*“Implica el derecho a vivir nuevamente dentro de la comunidad sin romper las mínimas reglas de armonía[83], la cual no puede ser un mero valor axiológico que debe manifestarse en consecuencias concretas: “(i) la oportunidad y disposición*

---

<sup>29</sup> A través de la emergencia penitenciaria se adelantaron medidas como el fortalecimiento de las acciones de promoción y prevención en salud pública; mantenimiento y dotación de las áreas de sanidad; acciones de prevención de la mortalidad de la población privada de la libertad; entre otros. Gracias a estas acciones, se ha mejorado en el último año algunos aspectos del sistema de salud de las cárceles, con avances importantes en la cobertura de personal en salud que actualmente se encuentra contratado en la mayoría de cárceles.

*permanente de medios que garanticen la realización de diversas actividades de orden laboral, educativo, deportivo y lúdico; (ii) las condiciones cualificadas de reclusión, en aspectos básicos como el goce permanente de servicios públicos esenciales, buenas condiciones de alojamiento, alimentación balanceada, servicios sanitarios mínimos, etc. y (iii) el acompañamiento permanente durante el periodo en que se prolonga la privación de la libertad, con el auxilio de un equipo interdisciplinario de profesionales en ciencias sociales y de la salud, de la red de apoyo y de la familia del recluso”[84].* <sup>30</sup>

De acuerdo con lo anterior, la Corte reconoce que la resocialización es un deber y al mismo tiempo se configura como un derecho por parte del interno, pues considerando que la finalidad de la pena es la resocialización, los programas o planes que se desarrollen deben estar orientados a cumplir con ese fin y de ahí que el enfoque que debe tener los indicadores es un enfoque de derechos es decir no pueden ser vistos como beneficios o dádivas otorgadas por el Estado.

Sin embargo, en materia de resocialización los retos siguen siendo igual de difíciles de sortear. Ejemplo de ello es lo expuesto por el Ministerio de Justicia ante el Congreso de la República en respuesta del 9 de junio de 2017 en donde explican las dificultades de la adecuada aplicación del sistema progresivo y exponen como barreras para lograr una efectiva resocialización:

- la falta de claridad en los supuestos para cambiar de fase en el tratamiento penitenciario y la alta subjetividad de las autoridades penitenciarias para determinar el cumplimiento de los supuestos.
- La falta de coordinación entre los comités y las juntas encargados de la clasificación de los reclusos en las fases del tratamiento y el acceso a las actividades de resocialización.
- Las dificultades que enfrentan los reclusos cuando son trasladados de un establecimiento a otro y su tratamiento se ve interrumpido y por ende la progresividad del mismo.
- La falta de acceso a los programas ocupacionales especialmente en los establecimientos donde el hacinamiento presenta altas tasas<sup>31</sup>.
- Construir un mapa de ruta sobre el tratamiento resocializador y la concesión de subrogados y beneficios administrativos. Esta tarea permitiría observar si existen cuellos de botella en la operación de la resocialización que impiden la obtención de los subrogados penales y los beneficios administrativos<sup>32</sup>.

En materia de programas educativos, el informe en general no refleja si las normas técnicas coinciden con el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización en el que vienen trabajando INPEC, USPEC, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia, DNP y Consejo Superior de Política Criminal. No obstante, es necesario llamar la atención que los indicadores que se construyan en este pilar deben atender el contenido material del derecho a la educación como son la adaptabilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y debe

---

<sup>30</sup> Sentencia T-276 de 2016. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado. P 40.

<sup>31</sup> Carta enviada a la representante a la Cámara Clara Rojas acerca del debate sobre la responsabilidad del Estado en la política penitenciaria y carcelaria. 2017. en: <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/respuesta%204.pdf>

<sup>32</sup> Informe anexo del INPEC al informe del Gobierno entregado el 8 de junio de 2018.

ser considerado como una condición para el desarrollo y la construcción de capital social de lo contrario se limitarán al cumplimiento de ciertos requisitos (check list) se reproducirá su concepción como un eslabón más del tratamiento penitenciario y por ende como un mecanismo de control social<sup>33</sup>.

En materia de trabajo los avances del Gobierno Nacional y las normas técnicas no permiten evidenciar que se puedan construir indicadores de proceso que permitan medir la gestión de los establecimientos penitenciarios para la suscripción de convenios y alianzas con distintas organizaciones que aseguren el acceso a los programas de trabajo de la PPL. Pues la oferta de estos programas depende prácticamente de la gestión de cada Director. Ahora bien tampoco hay referencia al aseguramiento del trabajo digno y la prevención que la PPL sea sometida a trabajos precarios.

Dentro de las dificultades expresadas por el INPEC para llevar a cabo los programas de resocialización, se encuentran la ausencia de recursos físicos, técnicos y económicos, dichas barreras son importantes considerarlas en la construcción de indicadores de proceso pues van a permitir que el derecho al trabajo sea realmente asegurado y se consideren los factores que están incidiendo en la no resocialización de la PPL.

No existe evidencia de la integración de un enfoque diferencial reflejando la homogeneización, el desconocimiento del capital social, cultural y la diversidad de la población reclusa<sup>34</sup>. A este respecto es importante abordar el tema de la resocialización de la población indígena reclusa en los establecimientos penitenciarios. Otro aspecto importante es que a pesar de la insistencia de la Corte Constitucional en promover las penas alternativas a la prisión no se ve un claro interés en el salto hacia otros paradigmas como es la justicia restaurativa y la verdadera implementación de penas alternativas a la prisión.

Por último, no existe referencia alguna a la población pospenada y la necesidad de tener acceso a los programas de preparación para la libertad correspondientes con su proyecto de vida. Las estadísticas del INPEC muestran que para noviembre de 2017, un total de 20,140 personas se encuentran privadas de la libertad por al menos segunda vez, es decir, el 17,6% de la población reclusa está compuesta por reincidentes. Al año en Colombia son liberadas 6.789 personas, en promedio 283 mensuales, y sin embargo no existe una política nacional para pospenados. Salvo algunos esfuerzos focalizados del INPEC, el SENA y algunas ONG's que por cuenta propia acogen personas que empiezan su vida en libertad, no hay herramientas de pospenados que faciliten la reinserción social efectiva de los privados de la libertad que cumplieron sus condenas.

### ***Funcionarios de Custodia y Vigilancia.***

Las sentencia T-388 de 2013 menciona los problemas laborales y de seguridad que tiene que padecer el cuerpo de custodia y vigilancia del INPEC, el cual también es afectado para cumplir su labor de custodiar, vigilar y resocializar a la población. De acuerdo con el Gobierno Nacional y el sindicato “Unión de Trabajadores Penitenciarios del INPEC”, el

---

<sup>33</sup> Gutiérrez Marcela (2012). La educación en cárceles: ¿política criminal o política educativa? Bogotá, en: <http://www.unicen.edu.ar/content/la-educación-en-cárceles-¿política-criminal-o-política-educativa>.

<sup>34</sup>Gutiérrez Marcela (2017). La “institucionalización” punitiva. Reveses de la política criminal. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Libro: Reveses de la política criminal. P.p. 69-94.



déficit de personal de custodia y vigilancia se aproxima a los 16.000 personas<sup>35</sup>. Los guardias también se ven afectados por unas malas condiciones laborales, una falta manifiesta de personal para administrar las cárceles, unos espacios insalubres que afectan la salud de la guardia, entre otros.

Al respecto, el Gobierno Nacional hace alusión a los problemas institucionales creados por la “operación reglamento”<sup>36</sup> que fue establecido los sindicatos del INPEC. A pesar de que la situación de los más de 70 sindicatos del INPEC representa un problema de administración importante, es menester recordar el Derecho de Asociación Sindical consagrado en los artículos 39 y 55 de la Constitución Política y es por esta razón que se deben proteger los derechos de estos trabajadores. Ante la situación, se aconseja un plan de acción para reducir el número de sindicatos y mejorar la gobernabilidad del sistema penitenciario.

### *Entidades Territoriales.*

El Gobierno Nacional en sus informes semestrales ha presentado la articulación entre el sector central y las entidades territoriales como una estrategia que mejoraría el presupuesto y la capacidad del sistema penitenciario, en la medida que de acuerdo al art 16 del código penitenciario, las personas sindicadas se encontrarían a cargo del presupuesto del orden municipal.

Sin embargo, ha pasado más de un año desde que se realizaron las mesas de trabajo con las entidades territoriales, sin que estas sesiones hayan resultado en un avance sustancial en el compromiso de las entidades territoriales con el sistema penitenciario. La metodología del Ministerio de Justicia y del Derecho dispuesta para hacer seguimiento y articular los planes de acción de entidades territoriales, adolece de información considerando que la única matriz que se puede consultar es la de Bucaramanga sin posibilidad de obtener otra información y realmente establecer el seguimiento, no obstante, por la información contenida en el informe no es posible verificar el grado de cumplimiento, ni de seguimiento ya que las matrices diseñadas no muestran un porcentaje de avance en el cumplimiento

### *Enfoque Diferencial.*

El enfoque diferencial, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos tiene un doble alcance. Por un lado, es un método de análisis sobre una realidad específica que visibiliza una situación de vulnerabilidad, y por otro lado es considerado como una guía de acción que permite orientar la política pública en la superación de situaciones de discriminación histórica, exclusión y limitaciones frente al ejercicio y garantía de determinados derechos por parte de algunos grupos de la población<sup>37</sup>. En este sentido, se reconoce que hay grupos que son especialmente vulnerables

---

<sup>35</sup>Libardo Ariza, Manuel Iturralde et al (2016). Informe de Línea Base de Indicadores para el Sistema Penitenciario y Carcelario. Proyecto de Apoyo Institucional al Sistema Penal colombiano FORSISPEN, DCI-ALA/2010/343-899.

<sup>36</sup> En la Operación Reglamento, los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia evitan el ingreso de personas a los establecimientos penitenciarios, haciendo las UPJ y Estaciones de policía, lo que ha obligado en varias ocasiones al Gobierno Nacional a firmar acuerdos con los diferentes sindicatos del INPEC. Sobre la situación de PUJ, URIS y Estaciones de Policía, véase Sentencia T-151 de 2016.

<sup>37</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Indicadores de derechos humanos, Guía para la medición y la aplicación. Nunca [online], [Nueva York y Ginebra]: 2012. Disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf).

dadas sus particularidades (Niños y niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores grupos étnicos, población con alguna discapacidad, población LGTBI, entre otras) y requieren de una protección especial por parte del Estado.

En el contexto carcelario y penitenciario la Corte Constitucional ha reiterado la condición de vulnerabilidad de la población privada de la libertad, “El deber positivo del Estado surge porque el recluso está en imposibilidad de procurarse en forma autónoma, los beneficios propios de las condiciones mínimas de una existencia digna, o se encuentra en un estado de indefensión frente a terceros”<sup>38</sup>. De lo anterior se desprende que hay ciertos grupos de la población privados de la libertad que tienen unas necesidades específicas y deben ser identificadas para garantizar su protección, pues ciertas situaciones pueden generar vulneraciones con distintos efectos e impactos en el goce efectivo de esos derechos. Por lo tanto, la implementación del enfoque diferencial permite identificar y reconocer esas necesidades y darles respuesta en procura de la garantía de los derechos que se deben proteger, por lo que debe ser un enfoque que se integre en todas las fases de la política criminal. Pues las autoridades legislativas y judiciales también deben aplicar este enfoque.

Al respecto, En primer lugar el informe del Gobierno Nacional menciona acciones en materia de enfoque diferencial para personas LGTBI e indígenas, pero no reconoce expresamente otro tipo de poblaciones vulnerables como mujeres, población en situación de discapacidad, niños y niñas y personas de la tercera edad.

En materia de protección a personas LGTBI, el Ministerio de Justicia y Derecho optó por hacer pedagogía activa, implementando un plan piloto en 6 establecimientos penitenciarios con el caso de Martha Lucía Álvarez, persona víctima de discriminación en este contexto carcelario por demostraciones de afecto a otras personas del mismo sexo. A pesar de ello, no se evidencia el impacto del programa en cada uno de los establecimientos, y si esto tuvo incidencia en las prácticas al interior de los establecimientos o si llevaron a las modificaciones de los reglamentos específicos por ejemplo es aspectos como salud, diversidad sexual, visitas íntimas. Además, la pedagogía en derechos debe venir acompañada de protocolos y cursos de acción definidos para el manejo de casos de transgresiones los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad.

### *Enfoque étnico.*

Este enfoque no es nuevo y está plasmado en la Constitución de 1991, en el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad de los pueblos indígenas en Colombia. En el ámbito de la sentencia T- 025 de 2004<sup>39</sup> y del Auto 009 de 2009 de la Corte Constitucional, el enfoque diferencial, fue desarrollado por la extrema vulnerabilidad y por la histórica desventaja de varios pueblos (victimas), por la discriminación y por ende la vulneración de los derechos humanos (Diversidad étnica y cultural) que ha llevado a varios pueblos estar en vía de extinción, por lo que obedece a historias de conflictos territoriales, choques culturales y dificultades socio económicas, entre otras.

---

<sup>38</sup> Corte Constitucional de Colombia, T-388 de 2013. MP. María Victoria Calle Correa; Sentencia T-420 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>39</sup> Sentencia T- 025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Ahora bien, respecto a la población indígena privada de la libertad, de acuerdo a las diversas sentencias de ECI, la sentencia T-388 de 2013<sup>40</sup>, destaca en general un problema de política criminal irracional y específicamente la falta de un enfoque diferencial frente a los pueblos indígenas. Se recalca la diversidad de actores, que no son solo penitenciarios sino también, el legislador y los entes de investigación y juzgamiento. Esto a pesar que la protección efectiva de derechos de los indígenas es reconocido por los artículos 10 y 1 del Convenio 169 de la OIT, Artículo 13 de la Constitución Nacional, la Ley 1709 de 2014 y la Resolución N. 006349 de 2016 en el cual se expide el Reglamento General de los ERO.

Los indígenas prisionales<sup>41</sup>, a pesar del fuero indígena y otros elementos de la jurisdicción indígena, no se les han reconocido el acceso a la justicia propia, en el ámbito de un pluralismo igualitario. En este documento, nos quedaremos con la sola punta del iceberg del pluralismo, el cual es el enfoque diferencial en el ámbito penitenciario para indígenas.

La Sentencia T-388 de 2013, hace referencia a la difícil situación de los indígenas privados de la libertad; por un lado debido a la falta de reconocimiento de la jurisdicción indígena y por el otro, el problema presupuestal de los cabildos indígenas y que terminan enviando a sus indígenas a los centros carcelarios<sup>42</sup>. La sentencia T-388 de 2013 cita el Informe de La Defensoría y resalta el problema de desconocimiento de los funcionarios carcelarios del derecho fundamental a la diversidad étnica y cultural. Dicho Informe destaca el problema presupuestal y la dificultad de las autoridades indígenas, organizaciones, para garantizar la identidad de los indígenas y de sus familias y comunidades. En la misma sentencia se enfatiza el problema de salud generalizado y específicamente el abandono de los indígenas a una ausencia de salud inherente a sus culturas<sup>43</sup>. De la misma manera, en la sentencia T - 762 de 2015 se insiste en la falta de recursos <sup>44</sup> y por ende la falta de dignidad de la población indígena privada de libertad.

Por último, el Auto 121 de 2018<sup>45</sup> destaca que la formación espiritual, la salud y la alimentación deben ser acorde al pluralismo étnico de Colombia y a las necesidades

---

<sup>40</sup> (Corte Constitucional de Colombia, M.P. Maria Victoria Calle Correa, 2013)

<sup>41</sup> La meta de una política criminal racional, reflexiva y pluralista es materializar la diversidad étnica y cultural y el pluralismo jurídico y cultural reconocido por la Constitución de 1991.

<sup>42</sup> "...La jurisprudencia constitucional ha indicado que "[...] la reclusión de indígenas en establecimientos penitenciarios corrientes, implicaría una amenaza contra dichos valores, que gozan de reconocimiento constitucional; de ahí que se justifique su reclusión en establecimientos especiales." [634].

".. Las interacciones de la justicia indígena con el sistema carcelario y penitenciario general de la Nación que se dan cuando una persona es condenada por su comunidad, pero la condena la debe pagar en una cárcel ordinaria...". Sentencia T-388 de 2013.

<sup>43</sup> 7.9.1.9. La jurisprudencia constitucional ha reconocido derechos especiales y diferenciados para algunas poblaciones en materia de salud, en tanto sujetos de especial protección constitucional. Así, por ejemplo, la jurisprudencia ha tutelado el derecho de indígenas privadas de la libertad, a recibir tratamientos de salud alternativos, acordes a sus creencias y sus tradiciones. Sentencia T-388 de 2013

<sup>44</sup> "... Ello ha implicado la falta de recursos para abordar otros ámbitos de la vida carcelaria como son el cuidado de la salud, las condiciones de higiene y salubridad, la entrega de elementos básicos (como kits de aseo), la implementación y mejoramiento de los programas de estudio o trabajo (que son claves para lograr el fin resocializador de la pena), el aumento de personal de guardia para evitar situaciones de ingobernabilidad o violencia, y la atención con enfoque diferencial cuando se trata de población sujeta a protección especial (indígenas, personas LGTBI o en situación de discapacidad), entre otros".

<sup>45</sup> "La formación espiritual, que es preciso definir y delimitar con un enfoque diferencial conforme a las creencias de los y las internas para incluir, por ejemplo, acompañamiento psicológico. "Corresponde al Ministerio de Salud y Protección

específicas de cada cultura. Frente a las diversas decisiones constitucionales y normativas, se subraya lo siguiente. Toda política pública debe diseñar una vía para superar el estado de cosas inconstitucional y materializar el enfoque diferencial, en el sentido de impactar seriamente y evitar más violaciones de los derechos humanos.

Ahora bien respecto al Informe Semestral del Gobierno Nacional sobre el ECI del sistema penitenciario y carcelario de junio de 2018<sup>46</sup> hace referencia al Enfoque étnico sin mostrar impacto alguno en las medidas adoptadas. El informe menciona dos documentos “Situación de indígenas privados de libertad en establecimientos carcelarios: Propuestas para un pluralismo igualitario”, este documento es de gran importancia pues hace un esfuerzo en la identificación de las necesidades de algunos grupos indígenas en establecimientos penitenciarios en materia de salud, resocialización y justicia y al mismo tiempo formula propuestas y recomendaciones que se elaboraron de manera participativa. No obstante, no es posible saber cuáles han sido los esfuerzos concretos para la superación de las vulneraciones de los derechos de la población indígena recluida y el grado de implementación de las propuestas en los establecimientos carcelarios donde se encuentran la mayoría de indígenas recluidos.

Frente al documento “Estructuración del modelo de redención de penas para las personas indígenas privadas de la libertad, que contemple su aplicación en centro de reclusión, así como en el marco de espacios de reflexión, sanación y armonización integral en el Cauca”, no es posible inferir del informe cómo se ha logrado replicar el modelo y su incidencia en la resocialización de la población indígena sin vulnerar su identidad y su diversidad étnica.

En esas investigaciones se constata las dificultades de la articulación de las jurisdicciones y el impacto dramático en lo relacionado a las identidades de los pueblos indígenas. A pesar de los esfuerzos en la Mesa de Permanente de Concertación de los Pueblos y las Organizaciones Indígenas, la Política Pública de Pluralismo cultural y jurídico está estancada y por ende los indígenas siguen siendo privados de libertad sin reconocimiento de su origen ancestral y con violaciones sistemáticas a la diversidad étnica y cultural.

El número de indígenas Privados de la Libertad ha estado en los últimos años alrededor de 1000 personas y cuya cifra se mantiene aproximadamente. Lo anterior indicaría que se siguen prisionalizando indígenas con un gran impacto en sus derechos y que las justicias propias no se están ejerciendo o resolviendo a través de colisión de competencias. Lo anterior, por falta de conocimiento y capacitación de fiscales y jueces occidentales y también por falta de presupuesto y empoderamiento de las autoridades indígenas.

Ante esta situación, se recomienda a la Corte Constitucional solicitar no solo indicadores estructurales de derechos humanos sino también maneras de medir el progreso de las diversas normativas en derechos humanos. Se resalta que el enfoque diferencial no puede ser un concepto estático plasmado exclusivamente en la normatividad y en el papel, pues esto por un lado legitima la asimetría de poderes de las autoridades que pueden decidir

---

*Social establecer los parámetros que deben cumplir los establecimientos carcelarios para asegurar condiciones alimenticias saludables a los internos y precisar las cantidades y la composición de las porciones necesarias para su bienestar. Lo anterior conforme a un enfoque diferencial que consagre particularidades médicas importantes y grupos de especial protección constitucional, cuya igualdad dependa del factor alimenticio”*

<sup>46</sup> (Cuarto Informe de seguimiento del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional), P. 52

cumplir o no con la norma y por el otro, no resuelve los factores de riesgo (desarraigo territorial, destrucción cultural y agudización de prácticas de discriminación) que afectan los derechos de la población indígena y por ende la realización de la igualdad material<sup>47</sup>.

Toda vez que el Comité Interdisciplinario para la Estructuración de las Normas Técnicas sobre la Privación de Libertad, no menciona ni los grupos de especial protección y desconoce las órdenes de la Corte en lo relacionado a los estándares de respeto frente al enfoque diferencial para pueblos indígenas, se recomienda solicitar que la elaboración de los indicadores incorporen de manera explícita el enfoque diferencial de población indígena, mujer, niños y niñas, población con alguna condición de discapacidad y adulto mayor. El cual debe ser construido en la base del diálogo y en el reconocimiento de las capacidades de los diferentes grupos poblacionales que están privados de la libertad, que se manifiesta en acciones concretas y supone unas obligaciones respecto al comportamiento de los funcionarios y actores directamente involucrados.

### ***Normas Técnicas de Reclusión: (Garantía de mínimos constitucionales verificables).***

La Corte Constitucional ha sido enfática en sentencia T-762 de 2015 y auto 121 de 2018, que para conocer los avances o rezagos en la superación del ECI, es necesario contar indicadores que permitan determinar el goce efectivo de los derechos de la PPL. Lo anterior implica:

*“(i) estructurar una base de datos y un Sistema de Información que recoja la información relevante a toda la política criminal [60] ; (ii) la configuración de la norma técnica sobre privación de la libertad en Colombia [61] ; (iii) la consolidación de una línea base [62] ; y (iv) la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos”<sup>48</sup>*

Esta orden de la Corte Constitucional implica un ejercicio de seguimiento por indicadores que hasta el Gobierno Nacional no ha logrado implementar completamente. En contraste, el Gobierno presenta resultados de gestión para cumplir con las órdenes de la Corte Constitucional, sin que exista una medición por indicadores o una medición cuantitativa que permita establecer el avance en la superación de la ECI.

Los indicadores de derechos tienen como objetivo primario evaluar el compromiso para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos y por otro lado la capacidad de los titulares para hacer exigibles esos derechos a las autoridades correspondientes<sup>49</sup>. Para ello un sistema de indicadores debe tener dos elementos básicos: “Un marco conceptual que da sentido al indicador y unos estándares que son la expresión de criterios valorativos que califican la medida que proporciona el indicador desde un punto de vista técnico, político, económico, jurídico o ético, o en general, de una rama del saber del humano. Por eso, la “objetividad” del indicador debe buscarse en la calidad científica de la medición”<sup>50</sup>. El

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional Sentencia T-642 de 2014 Magistrada Ponente María Victoria Sáchica Méndez.

<sup>48</sup> Auto 121 de 2018.M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>49</sup> Para un análisis completo de los indicadores que se deben medir en el sistema penitenciario y carcelario, de acuerdo a lo ordenado por la Corte Constitucional, véase: Libardo Ariza, Manuel Iturralde et al (2016). Informe de Línea Base de Indicadores para el Sistema Penitenciario y Carcelario. Proyecto de Apoyo Institucional al Sistema Penal colombiano FORSISPEN, DCI-ALA/2010/343-899.

<sup>50</sup> Ver: Tomasevski, K. Indicators, en Eide Asbjørn, Catarina Krause y Allan Rosas, Economic Social and Cultural Rights. Dordrecht-Boston-Londres 1995 A textbook, Martinus Nijhoff, pp. 30. Citado por Sarmiento, A (2008). Hacia un sistema

marco conceptual entonces permite definir el núcleo de cada derecho y sus atributos mínimos inviolables y los estándares, al ser juicios de valor son construidos de acuerdo con cada disciplina y contexto, y su legitimidad está dada en cuanto sea colectivamente generado y aceptado.

En general, producto del ejercicio en la elaboración de los indicadores de derechos humanos por parte de distintas organizaciones internacionales, Estados y sociedad civil, es la identificación de diferentes tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados. Los indicadores de proceso son los orientadores para determinar la implementación de la política pública sus fortalezas o sus falencias, son los que permiten también generar procesos de rendición de cuentas y la realización progresiva de los derechos vulnerados.

Por su parte los indicadores de resultados reflejan los logros en el goce efectivo de derechos en un determinado contexto, así mismo, constituyen un medio para la racionalización y el impacto de los procesos y los recursos económicos, técnicos y humanos en términos de eficacia y eficiencia. Por esta razón los indicadores no pueden ser solo cuantitativos sino también cualitativos y deben en todo caso contener el enfoque de derechos. En este orden, los indicadores de resultado deben formularse con base en normas técnicas que dan cuenta de un objetivo orientado a la superación de las causas que han generado la vulneración de los derechos de la población privada de la libertad de acuerdo con el contenido de cada derecho.

Para cumplir con estos objetivos, el primer avance a rescatar para estos efectos es la consolidación de unas normas técnicas de reclusión, los cuales abordan los seis ejes temáticos esbozados por la Corte en el Auto 121 de 2018. Así las cosas, fueron en total 237 normas técnicas expedidas, que, si bien el informe menciona sucintamente, generan por primera vez un criterio técnico para reorganizar todo el tratamiento penitenciario en condiciones de dignidad para las personas privadas de la libertad.

A pesar de que el avance en la coordinación de un primer diseño de normas técnicas de reclusión es un esfuerzo loable, el análisis con indicadores de estructura, proceso y resultado que son propuestos por la Corte Constitucional no se ve reflejado en estas normas técnicas. De esta manera se corre el riesgo que los futuros indicadores no cumplan con su objetivo que es ayudar a formular acciones que permitan el cumplimiento del núcleo esencial del derecho y que por el contrario terminen generando sesgos, subjetividades frente a la medición y siendo lesivos para los derechos. Pues los indicadores deben interpretarse siempre orientados a la superación de las causas que generaron la afectación de los derechos, y por esa razón debe estar identificado el objetivo cuyo cumplimiento se quiera verificar.

Si bien el ejercicio en la elaboración de las normas técnicas no ha concluido y la construcción de indicadores aún está en desarrollo, es importante que de acuerdo con lo anterior se consideren las siguientes recomendaciones:

1. La norma técnica no sea el único referente para determinar el cumplimiento de los indicadores sino que su marco conceptual sea igualmente definido para la incorporación de un enfoque de derechos.
2. Es necesario que se construyan indicadores de proceso en cada uno de los pilares que permitan ir midiendo la eliminación de las barreras identificadas por el Ministerio de Justicia y las autoridades penitenciarias.
3. Los indicadores no pueden ser solo cuantitativos sino también deben existir indicadores cualitativos. Lo anterior implica culminar el ejercicio de realizar una encuesta nacional a la PPL que mida aspectos cualitativos de la vida en prisión.
4. Es necesario que se incluya el enfoque diferencial, pues de lo contrario los indicadores serán limitados en materia de cumplimiento del goce efectivo de derechos especialmente con la población de especial protección constitucional. Para ello es necesario identificar los patrones socialmente impuestos y que impiden el goce efectivo de derechos de la población.
5. Es necesario que se elaboren normas técnicas que hagan referencia a la población postpenada y el acceso a los programas de preparación para la libertad.

### ***V. Conclusión sobre la presentación de los avances del Gobierno en las tres etapas de la política criminal.***

En conclusión, en la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad no habrá certeza de los avances del Gobierno en la superación de la ECI, si no se produce un Informe que realmente muestre la aplicación de los parámetros establecidos por la Corte Constitucional así como los análisis empíricos realizados que den seguridad de que las acciones tomadas son las correctas. Es fundamental entonces que en los avances que el Gobierno nacional presente en futuras oportunidades, haya un acápite de los parámetros que la Corte estableció con un fuerte análisis de cada uno de ellos, en el cual se demuestre cómo se utilizó y se implementó cada uno de ellos para generar avances y políticas. Así, por ejemplo, se podría presentar un informe del Consejo Superior de Política Criminal que analice cada uno de los parámetros y cómo se interpretan en el momento en que aquellos emiten sus conceptos al Congreso de la República sobre proyectos de Ley.

Finalmente, luego de leer el Informe del Gobierno, se echa de menos una intervención más activa de la academia, tanto en la planeación como en la ejecución de la política Criminal y penitenciaria en Colombia. Sería deseable que el Gobierno invitara a distintas facultades de Derecho, Ciencias Políticas, Sociología, Comunicación social, de todas las regiones del país, para que se comprometieran activamente en el desarrollo de estas políticas y en su difusión, que ha sido muy insuficiente.

La Corte Constitucional, en el Auto 121 de 2018, planteó la necesidad de que “el Grupo Líder se articule con otras entidades estatales, con expertos académicos y con grupos de investigación en el tema penitenciario y carcelario de las facultades de derecho y, además, con organizaciones sociales, como con la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013”. Esta articulación ha sido muy precaria o, en la mayoría de los casos, inexistente. Por eso, las universidades valoramos de manera muy positiva la invitación que hace la Corte a la academia y a la sociedad civil para el seguimiento al ECI, y consideramos necesario que el Gobierno integre a las universidades en la elaboración y evaluación de las normas técnicas; en el seguimiento al ECI en los distintos centros de

reclusión del país; en la elaboración y ejecución de la política criminal; así como en las acciones que contribuyan a disminuir los niveles de hacinamiento en los centros de reclusión.

Por último, los representantes en esta intervención ante la Corte Constitucional expresan su disposición para seguir trabajando por el mejoramiento de las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad.

**Firmantes:**

**Libardo José Ariza Higuera**

**C.C.**

**Profesor Asociado. Director del Grupo de Prisiones, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.**

**Marcela Gutiérrez Quevedo**

**C.C.**

**Directora del Centro de Investigación en Política Criminal, Universidad Externado de Colombia**

**Susana Escobar Velez.**

**C.C.**

**\_\_\_\_\_ . Universidad EAIFT**

**Kelly Tatiana Effer**

**C.C**

**\_\_\_\_\_ . Universidad del Norte**



## ***Anexo I: Proyectos de Ley que han cursado el Congreso de la República 2015-2018***

La siguiente tabla realiza una revisión de proyectos de ley entre el periodo de 2015- 2018, relacionado con modificación al código penal, código de procedimiento penal y el código penitenciario y carcelario. La tabla recoge la información del proyecto de ley, el estado del proyecto de ley y el estado de la presentación ante el Consejo Superior de Política Criminal.

**Fuente:** Elaboración del Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes (2018), con información de las páginas web de Congreso Visible<sup>51</sup>, Congreso de la República y Consejo Superior de Política Criminal<sup>52</sup>.

<b>Proyecto de ley Autor Fecha de Radicación</b>	<b>Finalidad</b>	<b>Estado del proyecto de Ley</b>	<b>Concepto del Consejo Superior de Política Criminal</b>
<b>2015</b>			
Proyecto de Ley Número 51 de 2015. SENADO  Armando Benedetti  12 de agosto de 2015	Se pretendía adicionar un artículo nuevo al capítulo VII de Título I del Libro Segundo del Código Penal.  Se quería tipificar la conducta de omisión de, o denegación en la salud	Archivado por tránsito de Legislatura	Desfavorable  Por cuanto hay “ausencia de juicios de proporcionalidad y razonabilidad que respalden el proyecto legislativo”.  Además, hay “otras normas que respaldan los antecedentes fácticos que pretenden proteger el proyecto de ley”.

<sup>51</sup> Congreso Visible. Base de datos de proyectos de ley: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/>

<sup>52</sup> Las actas del Consejo Superior de Política Criminal se pueden consultar en la página web de política criminal del Gobierno Nacional: <http://www.politicacriminal.gov.co/Instancias/Consejo-Superior-de-Pol%C3%ADtica-Criminal/Conceptos1?folderId=280&view=listview&pageSize=10>

<p>Proyecto de Ley No. 037 de 2015 Cámara “por medio del cual se hace un adición al Código Penal “ omisión o denegación de urgencias en salud y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Denegación de urgencias en salud.</p> <p>Guillermo Antonio Santos Marín.</p> <p>28 de julio de 2015</p>	<p>El que teniendo la obligación de prestar el servicio de salud en centro médico autorizado, en entidad pública, mixta o privada, que omita, impida, dilate, retarde, niegue su prestación a una persona cuya vida se encuentre en estado de evidente e inminente peligro, incurrirá en prisión de 3 a 5 años.</p>	<p>Archivado por tránsito de legislatura</p>	<p>Desfavorable</p> <p>Por cuanto hay “ausencia de juicios de proporcionalidad y razonabilidad que respalden el proyecto legislativo”.</p> <p>Además, hay “otras normas que respaldan los antecedentes fácticos que pretenden proteger el proyecto de ley”.</p>
<p>Proyecto de ley 48 de 2015, por medio del cual se definen las contravenciones penales, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado.</p> <p>Ministro de Justicia y del Derecho Yesid Reyes Alvarado.</p> <p>12 de agosto de 2015</p>	<p>Buscar un sistema que, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las partes involucradas, permita procesar de manera ágil y expedita a quienes toman parte en conductas delictivas de frecuente ocurrencia en la comunidad, que congestionan el sistema judicial de manera notoria.</p>	<p>Sancionado como Ley el 12 de enero de 2017</p>	<p>Favorable.</p> <p>“La creación tanto de un libro de contravenciones penales, como de un procedimiento con mayor grado de agilidad y celeridad en asuntos contravencionales corresponden con la idea de una respuesta diferenciada del poder punitivo”. Lo mismo sucede con la posibilidad de que “el ejercicio de la acción penal le sea asignada a la víctima o a otras autoridades distintas de la Fiscalía General de la Nación”.</p>
<p>Proyecto de Ley No. 017 de 2015 Cámara</p>	<p>Castigar con severidad a quienes atentan contra la democracia</p>	<p>Sancionado como ley el 17 de agosto</p>	<p>Desfavorable</p>

<p>Edward David Rodriguez Rodriguez</p> <p>Centro Democrático.</p> <p>21 de julio de 2015</p>	<p>colombiana así como establecer multas pecuniarias efectivas que castiguen las faltas de los ciudadanos con sus deberes para con las elecciones.</p>	<p>de 2017</p>	<p>Por cuanto, los mecanismos incluidos en la Ley para afrontar los fenómenos criminales que atentan contra la democracia no son los idóneos.</p>
<p>Proyecto de Ley No. 015 de 2015 Cámara.</p> <p>María Regina Zuluaga Henao</p> <p>Centro Democrático.</p> <p>Ciro</p> <p>Alejandro Ramírez Cortés</p> <p>Centro Democrático</p> <p>21 de julio de 2015</p>	<p>Buscar modificar el artículo 162 de la ley 599 de 2000.</p> <p>Castigar el reclutamiento ilícito</p>	<p>Retirado por el autor</p>	<p>Desfavorable.</p> <p>En la medida que, el “actual tipo penal de reclutamiento ilícito no excluye ninguno de los verbos rectores internacionalmente reconocidos para esta conducta. Además, el aumento punitivo no se encuentra debidamente justificado, por lo que no se demuestra como puede genere prevención y disuasión”.</p>
<p>Proyecto de Ley No. 115 de 2015 Cámara.</p> <p>Guillermina Bravo Mira</p> <p>Carlos Eduardo Guevara Villabón</p> <p>Mira</p> <p>Oscar Hernán Sánchez León</p>	<p>Pretende reforzar la responsabilidad de las instituciones encargadas de proteger y cuidar a nivel nacional al adulto mayor frente a la violencia que se ejerce en contra de ellos. La existencia y funcionamiento de dichas instituciones se encuentran en las Leyes 1251 de 2008 y 1315 de 2009. Así mismo, busca reducir a 60 años la edad de la</p>	<p>Sancionado como Ley el 19 de julio de 2017</p>	<p>Favorable</p> <p>Ya que “responde a las realidades fácticas y normativas del contexto colombiano”.</p>

<p>Liberal. 16 de septiembre de 2015</p>	<p>persona mayor víctima de la violencia intrafamiliar y señalar nuevas conductas constitutivas de maltrato intrafamiliar, con el fin de garantizar la protección, restablecimiento, defensa y garantía de los derechos de las personas mayores.</p>		
<p>Proyecto de Ley No 092 de 2015 Senado Iván Duque Márquez Centro Democrático  Álvaro Uribe Vélez, Centro Democrático  Paloma Valencia Laserna, Centro Democrático 9 de septiembre de 2015</p>	<p>la iniciativa tiene por objeto modernizar el sistema penal para que cuente con elementos claros y suficientes de cara a adelantar la persecución penal de manera más efectiva, como forma de contribuir a la desestructuración de las manifestaciones más significativas de los delitos de contrabando y los demás relacionados con él. Así mismo, busca proteger al pequeño y mediano comerciante a través de esta propuesta de racionalización de la reacción penal en este sector de conductas punibles que afectan el orden económico y social.</p>	<p>Archivado por tránsito de Legislatura</p>	<p>Desfavorable  “Dada la reciente modificación legal de menos de un año”.</p>
<p>Proyecto de ley por medio de la cual se adiciona el artículo</p>	<p>El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de</p>	<p>Archivado por tránsito de</p>	<p>No se manifestó al respecto</p>

<p>454 de la Ley 599 de 200 por la cual se expide el Código Penal, que tipifica el delito de fraude a resolución judicial.</p> <p>Oscar Ospina Quintero (Alianza verde) y Alirio Uribe Muñoz (Polo democrático)</p> <p>21 de julio de 2015</p>	<p>obligación impuesta en resolución judicial, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<p>legislatura</p>	
<p>Proyecto de Ley que busca reformar el trámite de extradición de nacionales colombianos</p> <p><i>Alexánder López Maya -Polo democrático,</i></p> <p><i>Oscar Ospina Quintero -Alianza verde,</i></p> <p><i>Senén Niño Avendaño -Polo democrático,</i></p> <p><i>Carlos Germán Navas Talero- Polo democrático</i></p> <p>21 de julio de 2015</p>	<p>Por medio de la cual se reforma el código penal en lo pertinente al procedimiento de extradición, con la finalidad de brindar garantías a los nacionales y prevenir el error judicial.</p>	<p>Retirado por el autor</p>	<p>No se manifestó al respecto</p>

<p>Proyecto de Ley “por medio del cual se hace un adición al Código Penal “ omisión o denegación de urgencias en salud y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Denegación de urgencias en salud.</p> <p>Guillermo Antonio Santos Marín.</p> <p>24 de marzo de 2015</p>	<p>El que teniendo la obligación de prestar el servicio de salud en centro médico autorizado en entidad pública, mixta o privada, que; omita, impida, dilate, retarde o niegue su prestación a una persona cuya vida se encuentre en estado de evidente e inminente peligro, incurrirá en prisión de tres (3) a cinco (5) años. Si como consecuencia de la anterior conducta, sobreviene la muerte, la pena de prisión se aumentará hasta en una cuarta parte.</p>	<p>Archivado por tránsito de Legislatura</p>	<p>Desfavorable</p> <p>Por cuanto hay “ausencia de juicios de proporcionalidad y razonabilidad que respalden el proyecto legislativo”.</p> <p>Además, hay otras “normas que respaldan los antecedentes fácticos que pretenden proteger el proyecto de ley”.</p>
<p>Proyecto de Ley con el que se pretendía adicionar un artículo nuevo al capítulo VII de Título I del Libro Segundo del Código Penal.</p> <p>Armando Benedetti</p> <p>17 de marzo de 2015</p>	<p>La intención es sancionar al representante legal de las EPS que sin justa causa omita, impida, retarde o niegue la prestación del servicio de salud, al crear el delito de omisión o denegación de urgencias en salud.</p>	<p>Archivado por tránsito de Legislatura.</p>	<p>Desfavorable</p> <p>Por cuanto hay “ausencia de juicios de proporcionalidad y razonabilidad que respalden el proyecto legislativo”.</p> <p>Además, hay otras “normas que respaldan los antecedentes fácticos que pretenden proteger el proyecto de ley”.</p>
<p><b>Proyecto de ley</b></p> <p><b>Autor</b></p> <p><b>Fecha de radicación</b></p>	<p><b>Finalidad</b></p>	<p><b>Estado del Proyecto de Ley</b></p>	<p><b>Concepto del Consejo Superior de Política Criminal</b></p>

<p><b>2016</b></p>			
<p>Proyecto de Ley que busca modificar el artículo 122 del Código Penal.</p> <p>Despenalización del aborto</p> <p>Eduardo Montealegre Lynnet, Fiscal General de la Nación.</p> <p>28 de marzo de 2016</p>	<p>La presente iniciativa legislativa propone la despenalización del aborto dentro de las primeras 24 semanas de gestación.</p>	<p>Archivado por tránsito de Legislatura</p>	<p>No se manifestó al respecto</p>
<p>Proyecto de Ley por medio del cual se modifica la Ley 599 del 2000 y se crean los tipos penales de abigeato* y abigeato agravado.</p> <p>*hurto de ganado</p> <p>Nohora Stella Tovar Centro Democrático</p> <p>Ernesto Macías Tovar Centro Democrático</p> <p>Thania Vega de Plazas</p>	<p>Este proyecto de Ley busca dar mayores herramientas jurídicas a los operadores de justicia, para que dejen de verse afectados tanto pequeñas familias ganaderas como las grandes industrias de la ganadería colombiana.</p>	<p>Aprobado conciliación en cámara. No sancionado</p>	<p>Desfavorable ya que considera que “la propuesta no aporta elementos razonables para intervenir de manera satisfactoria dentro de la problemática, lo que con llevaría a que haya incoherencias en cuanto a la persecución penal”.</p>

<p>Centro Democrático</p> <p>9 de agosto de 2016</p>			
<p>Proyecto de Ley por medio del cual se adiciona el artículo 454 de la Ley 599 de 200 por la cual se expide el Código Penal, que tipifica el delito de fraude a resolución judicial.</p> <p>Oscar Ospina Quintero (Alianza Verde)</p> <p>Angela María Robledo Gómez (Alianza verde)</p> <p>17 de agosto de 2016</p>	<p>Se pretende crear una circunstancia específica de agravación cuando el incumplimiento de una orden judicial de tutela implique como resultado el deceso o la afectación grave de la salud del accionante.</p>	<p>Archivado por tránsito de Legislatura</p>	<p>Desfavorable dado que ya “es suficiente las criminalizaciones que existen para este tipo de órdenes judiciales. Además, puede generar confusión a la hora de concursar conductas punibles e incurrir en doble valoraciones”.</p>
<p>Proyecto de Ley 148 de 2016. por medio del cual se modifican la Ley 1709 de 2014, algunas disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Penitenciario y Carcelario, la Ley 1121 de 2006 y se dictan otras disposiciones.</p> <p>“Fortalecimiento de la</p>	<p>Fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia.</p>	<p>Archivado por tránsito de Legislatura.</p>	<p>Favorable ya que considera que “la propuesta va a acorde con los estándares que espera la Corte Constitucional. Así mismo, son necesarias dichas reformas para mejorar el sistema penitenciario que eventualmente haría que se potencialice el marco normativo carcelario”.</p>



<p>Política Criminal y Penitenciaria en Colombia “</p> <p>Manuel Mesías Enríquez Rosero (Partido de la U)</p> <p>Victor Javier Correa Vélez (Polo Democrático)</p> <p>José Neftali Santos Ramírez (Liberal)</p> <p>Ministro de Justicia y del Derecho (Jorge Eduardo Londoño Ullua)</p> <p>20 de septiembre de 2016</p>			
<p>Proyecto de Ley, por medio del cual se crea una inhabilidad temporal para ejercer cargos en ámbitos educacionales o que tengan como función la protección y atención integral del niño, niña o adolescente y se modifica la Ley 599 de 2000.</p> <p>Marcos Yohan Díaz</p>	<p>La presente ley tiene como objeto introducir modificaciones al Código Penal, creando una inhabilidad temporal para ejercer cargos, empleos, oficios o profesiones en ámbitos educacionales o que tengan como función la protección y atención integral del niño, niña o adolescente; a condenados por delitos de violencia</p>	<p>Archivado por tránsito de Legislatura.</p>	<p>No se manifestó al respecto.</p>

<p>Barrera Centro Democrático</p> <p>María Regina Zuluaga Henao Centro Democrático</p> <p>Santiago González Valencia Centro Democrático</p> <p>11 de octubre de 2016.</p>	<p>intrafamiliar, homicidio, lesiones personales bajo modalidad dolosa, delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, cometidos contra niños, niñas y adolescentes; así como el establecimiento del registro de dichas inhabilidades, con el fin de evitar la reincidencia de estos delitos y dar especial aplicación al artículo 44 constitucional que ordena la especial protección de los derechos de los niños, que prevalecen sobre los de los demás.</p>		
<p>Proyecto de ley, por medio del cual se modifica el artículo 208 de la la Ley 599 del 2000 y se dictan otras disposiciones para la protección de víctimas de delitos sexuales en Colombia en especial de menores de 14 años.</p> <p>Fecha de radicación: 13 de diciembre de 2016</p> <p>Rodrigo Villalba Mosquera (Liberal)</p>	<p>El que acceda carnalmente a persona menor de catorce (14) años, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años. En los eventos en que la conducta se pruebe reiterativa, además de la pena privativa de la libertad que corresponda, se le aplicará el procedimiento médico de castración química al agresor.</p>	<p>Acumulado</p>	<p>No se manifestó al respecto.</p>

13 de diciembre de 2016			
<p>Proyecto de Ley, por medio de la cual se establecen mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia.</p> <p>Nidia Marcela Osorio Salgado (partido conservador)</p> <p>27 de abril de 2016</p>	<p>Busca establecer mecanismos para mejorar las condiciones del sistema carcelario y penitenciario de Colombia del nivel nacional, bajo los principios de dignidad humana, la resocialización como fin primordial de las penas y el respeto por los derechos de las personas privadas de la libertad en lo que concierne a su integridad física y mental, así como la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes.</p>	<p>Archivado por tránsito de Legislatura</p>	<p>No se manifestó al respecto</p>

<b>Proyecto de ley</b> <b>Autor</b> <b>Fecha de radicación</b>	<b>Finalidad</b>	<b>Estado del proyecto de ley</b>	<b>Concepto del Consejo Superior de Política Criminal</b>
<b>2017</b>			
<p>Proyecto de ley "Mediante la cual se modifica la ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación</p>	<p>Hacer del sufragio en Colombia una actividad más transparente para las personas, otorgando mecanismos de sanción más severos a quienes tratan de</p>	<p>Sancionada como ley</p>	<p>No se manifestó al respecto</p>

<p>democrática" , hoy Ley 1864 del 17 de agosto de 2017</p> <p>Jose Alfredo Ramos Maya</p> <p>21 de julio de 2015</p>	<p>defraudar las elecciones.</p>		
<p>Proyecto de ley por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones”, hoy ley 1850 de 2017</p> <p>Guillermina Bravo Montaña</p> <p>16 de septiembre de 2015</p>	<p>La iniciativa pretende reforzar la responsabilidad de las instituciones encargadas de proteger y cuidar a nivel nacional al adulto mayor frente a la violencia que se ejerce en contra de ellos. Así mismo, busca reducir a 60 años la edad de la persona mayor víctima de la violencia intrafamiliar y señalar nuevas conductas constitutivas de maltrato intrafamiliar, con el fin de garantizar la protección, restablecimiento, defensa y garantía de los derechos de las personas mayores.</p>	<p>Sancionada como ley</p>	<p>No se manifestó al respecto</p>
<p>Proyecto de ley “Por medio del cual se pretende implementar a castración química a los que atenten contra la integridad y formación sexual de menores de 14 años”</p> <p>Álvaro Hernán Prada</p>	<p>Tiene como propósito incluir dentro de la legislación penal un complemento normativo a las sanciones que se encuentran establecidas para las conductas punibles del Código Penal,</p>	<p>Se encuentra en etapa de publicación.</p>	<p>No se ha manifestado al respecto</p>

<p>Artunduaga 28 de noviembre de 2017</p>	<p>“Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales”, e implementar la figura de la castración química como sanción obligatoria y complementaria a las penas que ya contempla el ordenamiento jurídico.</p>		
<p>Proyecto de ley 076 de 2017 Senado “Por medio de la cual se adopta la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa en el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”  Guillermo Antonio Santos Marín  15 de agosto de 2017</p>	<p>Fortalecer los mecanismos de vigilancia, protección y sanción dentro de las entidades públicas.</p>	<p>Se encuentra en etapa de publicación</p>	<p>Desfavorable  Pues, se dice que “no se precisan las disposiciones que en éstos se encuentran, por lo que podría condicionar que los beneficios y medidas de protección puedan ser aplicados, según la voluntad del intérprete, a cualquier conducta que pudiera tener un vínculo lejano con la corrupción”.</p>
<p>Proyecto de Ley número 014 de 2017 “por medio de la cual se fortalece la política criminal y penitenciaria en Colombia y se dictan otras disposiciones”  Ministerio de Justicia y del Derecho y Defensoría del Pueblo – Consejo Superior de Política Criminal  25 de julio de 2017</p>	<p>El paquete normativo tiene tres ejes principales: el primero trae reformas necesarias para mejorar el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario; el segundo, iniciativas para fortalecer la articulación institucional de la política; el tercero hace una revisión a la parte especial del</p>	<p>Publicada ponencia en segundo debate</p>	<p>Favorable  La propuesta es conveniente y brinda insumos para el fortalecimiento de la política criminal bajo una perspectiva integral, encaminada a brindar soluciones a las problemáticas que aquejan el sistema penal oral acusatorio y el sistema penitenciario, atendiendo a una política criminal propia de un Estado Social y Democrático de Derecho.</p>

	Código con el objetivo de depurar la tipificación de algunas conductas.		
<p>Proyecto de ley 017 de 2017 “Por medio del cual se crea la lista “Ser Pillo No Paga” vinculada a la comisión de delitos contra la administración pública y el patrimonio público como medida anticorrupción y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>Heriberto Sanabria Astudillo</p> <p>4 de abril de 2017</p>	<p>La presente ley tiene por objeto crear la lista "Ser Pillo No Paga" vinculada a la Comisión de Delitos contra la Administración Pública y el Patrimonio Público en Colombia como Medida Anticorrupción y busca agregar una causal de agravantes dentro de las conductas punibles del código penal.</p>	Retirado por el autor	<p>Desfavorable</p> <p>Se dice que: “el proyecto carece de una exposición de motivos clara y robusta que justifique y fundamente empíricamente la creación la lista “Ser Pillo No Paga” como mecanismo para combatir la corrupción [...]”</p>
<p>Proyecto de Ley 002 de 2017 Cámara “por medio del cual se prohíbe la creación de cuentas anónimas y falsas en las redes sociales de internet, se adiciona un artículo a la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones”</p> <p>Margarita Restrepo Arango</p> <p>20 de julio 2017</p>	<p>Prohibir la creación o utilización de cuentas falsas o anónimas en las redes sociales de internet, para injuriar, calumniar o vulnerar la intimidad personal y familiar de otra persona; o para publicar, reproducir o repetir injuria o calumnia imputada por otro; o para difundir noticias falsas que puedan generar confusión o pánico en la población</p>	En etapa de publicación	<p>Desfavorable</p> <p>Se considera que la redacción del tipo penal “creación o utilización de cuenta pública falsa”, tal cual se encuentra en el proyecto de ley resulta anti-técnica, pues condicionar la creación o utilización de una cuenta pública falsa a la comisión de otro delito como la injuria o la calumnia, impide determinar cuál es el ámbito de protección de la norma. Así mismo, las condiciones en las cuales la reproducción o repetición de las conductas descritas en el tipo son sancionables, no están definidas de manera expresa</p>

			generando inseguridad jurídica.
<p>Proyecto de Ley número 047 de 2017 , por medio de la cual se adiciona el artículo 397-A y se modifican los artículos 399-A, 400-A y 415 de la Ley 599 de 2000 y los artículos 202 y 205 de la Ley 906 de 2004</p> <p>Everth Bustamante García, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Álvaro Uribe Vélez</p> <p>8 de enero de 2017</p>	<p>Busca establecer mecanismos de agravación punitiva por la omisión en las actuaciones de los servidores públicos y la apropiación abusiva de los recursos públicos destinados a la Seguridad Social Integral y a los menores de catorce (14) años.</p>	<p>Se encuentra acumulado</p>	<p>Desfavorable</p> <p>Pues, existe una disonancia entre la selección de los medios y la consecución de la finalidad que el proyecto propone.</p>
<p>Proyecto de ley 052 de 2017 “Por medio de la cual se establecen medidas para combatir la corrupción con los recursos públicos destinados a la Financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”</p> <p>Senador Fernando Nicolás Araujo y Representante Samuel Alejandro Hoyos.</p> <p>27 de julio de 017</p>	<p>La presente ley tiene por objeto establecer un agravante para la responsabilidad penal de los tipos penales que reprochan las conductas contrarias al servicio público, en particular sobre aquellas que versan por la administración y ejecución ilícita de los recursos del erario destinados para la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p>	<p>Se encuentra acumulado</p>	<p>Desfavorable</p> <p>Pues, “resulta inapropiado establecer un tratamiento diferenciado para el término de prescripción penal en los casos de conductas punibles que versen sobre recursos públicos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando el legislador, con base en la Constitución, previó de manera anticipada un tratamiento diferenciado para el término de prescripción 5 de la acción penal, teniendo en cuenta la calidad de particulares y servidores públicos o quienes ejerzan sus funciones de carácter transitorio”.</p>

<b>Proyecto de ley</b> <b>Autor</b> <b>Fecha de radicación</b>	<b>Finalidad</b>	<b>Estado del Proyecto de ley</b>	<b>Concepto del Consejo Superior de Política Criminal</b>
<b>2018</b>			
<p><b>- Número 204 de 2018</b></p> <p>- Por medio del cual se modifica el artículo 225 del Código Penal sobre retractación en los delitos de injuria y calumnia. SENADO</p> <p>Antonio José Navarro Wolf</p> <p>3 de abril de 2018.</p>	<p>La presente iniciativa legislativa busca que se regule la retractación en los delitos de injuria y calumnia puesto que solo se privilegia al victimario, mas no a la víctima dado que el primero puede retractarse, sin responsabilidad penal, hasta antes de la sentencia de primera o única instancia.</p>	<p>Publicado, sin debates.</p>	<p>No se manifestó al respecto</p>
<p><b>Proyecto de ley número 236 de 2018.</b></p> <p>Por el cual se adicionan algunos artículos al Código Penal contenido en la Ley 599 de 2000 y se adicionan algunos incisos a los artículos 52, 53, 55 y 57 del Código Único Disciplinario contenido en la Ley 734 DE 2002 y se dictan otras disposiciones penales y disciplinarias, en los casos de negación de los servicios de salud.</p> <p>-Fernando Carrillo Flórez</p>	<p>Definir las sanciones penales y disciplinarias, articuladas con el control fiscal, en los casos de negación, retraso u obstaculización de los servicios que comprenden el derecho fundamental a la salud, de los miembros de las Juntas Directivas, los Representantes Legales y demás personas que contribuyan a la misma, de las EPS, EAPB e IPSS del Sistema General de</p>	<p>Pendiente designar ponentes en Senado</p>	<p>No se manifestó al respecto</p>



- Edgardo Maya Villazón 16 de mayo de 2018	Seguridad Social en Salud o en entidades exceptuadas.		
---	---	--	--

## *Anexo II: Sistemas de información de política criminal*

Por último, esta intervención ante la Corte Constitucional incluye un aparte técnico dedicado a los sistemas de información de política criminal, los cuales fueron ampliamente detallados en el informe del Gobierno Nacional como respuesta al auto 121 de 2018.

De acuerdo con las órdenes que impartió la Corte Constitucional, en la sentencia T-762 de 2015, corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho estructurar una base de datos y un Sistema de Información fuerte que recoja la información relevante a toda la política criminal. La Corte resalta que el propósito de crear un sistema de información es “alcanzar niveles de precisión que permitan estructurar estadísticas generales, identificar avances, retrocesos y dificultades en la ejecución de la política criminal”. En esta medida, la información referida debe comprender las etapas por las cuales pasa cada una de las personas privadas de la libertad: el ingreso, la estancia en el establecimiento penitenciario, con todas sus eventualidades, y la vida posterior en libertad.

Igualmente, mediante la Sentencia T-388 de 2013, la Corte Constitucional estableció que dentro del marco de las políticas públicas carcelarias es indispensable la existencia de un sistema de información adecuado, pues sin él resulta “(...) imposible analizar correctamente un problema de política pública, estructurarlo y enfrentarlo”. En ese sentido, la Corte consideró que sin una información suficiente no es posible determinar la dimensión de los problemas y conflictos a intervenir, ni los recursos que deben destinarse para ello. Por esta razón, la Corte afirmó que

Las fallas de información son predicables de la política criminal, no sólo de la política carcelaria. Los problemas de información entre la Fiscalía y los jueces penales, como se dijo, han llevado a que una persona sea condenada ausente de su juicio, sin posibilidad de defenderse. Éstas barreras y obstáculos deben ser removidos.

En efecto, en la providencia mencionada, la Procuraduría General de la Nación resaltó que “(...) existen graves problemas de información acerca de la población reclusa en general y en las estaciones de policía en particular”. Al respecto, afirmó que se desconocen los datos precisos sobre el número de personas detenidas en estaciones de policía, y se cuentan con censos inexactos que inducen al error “(...) cuando se pretende calcular, por ejemplo, el porcentaje de la población carcelaria que recibe algún tipo de atención especial o que carece de la misma”. Ante este panorama, la Procuraduría recomendó desarrollar e implementar una política pública sólida a partir del carácter preventivo, en atención al objetivo esencial de resocialización del encierro.

En esta medida, el Gobierno Nacional, en el informe sobre el ECI del sistema penitenciario y carcelario publicado el 8 de junio, demuestra que es consciente de la necesidad de que

exista un sistema de información unificado, serio y confiable sobre Política Criminal. En el informe el Gobierno menciona que el proceso de automatización y estandarización del intercambio de información ha sido dividido en tres fases o estados. El Estado 1, el cual ya culminó, consistió en el intercambio manual de información de los datos requeridos por parte de las diferentes entidades y posterior consolidación. El Estado 2, correspondiente a la elaboración de una base de datos centralizada y consolidación del componente estadístico, se adelantó el presente año. El Estado 3, de acuerdo con el informe, consta de la adquisición de datos desde otros sistemas misionales mediante procesos de intercambio de información automatizados denominados como interoperabilidad. La transición al Estado 3 está contemplada para el año 2019.

El informe del Gobierno no permite evidenciar un verdadero avance en la estrategia de superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria en Colombia. Si bien se observa un adelanto respecto al componente estadístico —atendiendo al contenido expuesto en las versiones 2.1 y 2.2 del SIPC— los reportes sugeridos no son suficientes para contar con un sistema de información óptimo para la formulación y ejecución armónica de la política criminal. Las versiones del SIPC presentadas por el Gobierno incluyen una biblioteca con estudios acerca de fenómenos criminales y estudios históricos. Sin embargo, las descripciones presentadas son demasiado abstractas y no hay una referencia detallada de qué información va a ser publicada.

Por otro lado, en el informe no se hace ninguna mención respecto a datos que permitan individualizar a los condenados o sindicados. Actualmente, en el registro de la página del INPEC únicamente es posible consultar el estado de ingreso, situación jurídica y establecimiento a cargo de la persona privada de la libertad. De forma que, no es posible consultar datos importantes como la fecha en que la persona recobrará la libertad, condiciones médicas especiales, información asociada a solicitudes de redención, sustitución de pena o de libertad condicional. Asimismo, en la página de JEPMS de la Rama Judicial, no hay información relativa acerca de los datos mencionados y en muchas ocasiones la información que aparece en la Rama Judicial no es consistente con la realidad fáctica. Por consiguiente, es fundamental que el Gobierno trabaje para que las bases de datos sean certeras y actualizadas.

De igual manera, la información existente resulta precaria en cuanto al problema de la violencia y las agresiones al interior de la prisión, a pesar de que es uno de los asuntos de mayor urgencia e importancia a ser atendidos. La precariedad en la información en cuanto a este tema representa una gran dificultad para conocer la dimensión real del problema, de cara a establecer las soluciones adecuadas para el mismo.

Las actuaciones del Estado deben ser dirigidas de acuerdo a los principios de publicidad y de transparencia. Así, la falta de información o la falta de confiabilidad y credibilidad de la información existente representa un problema grave dentro de toda política pública, en tanto sin datos existentes y/o confiables no es posible realizar un diagnóstico adecuado del estado de cosas actual del sistema penitenciario y carcelario, ni proponer medidas y soluciones para enfrentar la crisis. En la sentencia T-388 de 2013, la Corte estableció que

debido a la importancia social del castigo penal es evidente la necesidad de que exista transparencia y claridad en la información acerca de la privación de la libertad como castigo. En esa medida, la Corte resaltó que la existencia de la información se consagra como un presupuesto constitucional básico de obligatorio cumplimiento para la protección y el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Por último, en cuanto a los sistemas de información, en la providencia en cuestión la Comisión Asesora de Política Criminal estableció que deben reformarse los sistemas de información para mejorar la estructura de la política criminal en materia carcelaria. La Comisión advirtió que a pesar de que se han presentado avances por parte del Sistema Penal Acusatorio administrado por la Fiscalía General de la Nación en cuanto a la noticia criminal incorporada por la Policía Judicial en relación con las actuaciones propias del proceso penal a cargo de la Fiscalía, “[los] sistemas de información de la justicia penal se encuentran desarticulados, por lo que es imposible realizar un análisis de flujos en el sistema.” Asimismo, la Comisión encontró que “(...) aún se encuentran desarticuladas las actuaciones de los jueces y el INPEC.”

Con el fin de lograr una mayor articulación entre los sistemas de información en la justicia penal, la Corte consideró que es indispensable que el sistema penitenciario y carcelario cuente con información completa, clara, confiable y actualizada en cuanto a los siguientes tres aspectos: **(i)** El nivel de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas reclusas en establecimientos carcelarios, con base en los indicadores de goce efectivo del derecho y el grado de cumplimiento real y efectivo de las obligaciones derivadas de los derechos fundamentales “(...) a la vida, la dignidad, la integridad personal o las libertades sexuales, (...)”; **(ii)** Información cuantitativa y cualitativa acerca de las capacidades del Sistema en cuanto a la disponibilidad de recursos institucionales del Estado para actuar a través de procedimientos, marcos normativos y regulatorios, metodologías y acciones concretas “(...) para resolver los asuntos de su competencia (cantidad de instituciones, procedimientos, estado de la infraestructura, nivel de formación de la guardia, etc.)”; y **(iii)** Información suficiente acerca del contexto financiero básico en cuanto a los costos y cargas del sistema, los recursos y las fuentes disponibles actualmente y a largo plazo, con el fin de garantizar la progresividad y efectividad de los derechos de las personas reclusas y/o privadas de la libertad.

De acuerdo a la Guía para la investigación criminológica en el Observatorio del Delito de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, la labor de analizar el delito es asignada al CICRI (Centros de Investigaciones Criminológicas) en el que

el trabajo (...) de los analistas se limita a la inserción, conteo y clasificación de los delitos que ocurren; es decir, la inserción de los registros delictivos, contravencionales y operativos en el SIEDCO y a la extracción de la base de datos mediante la herramienta *business objects* de los delitos de alto impacto social y la actividad operativa relevante para ser presentada ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales y de policía<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL, Observatorio del delito. (2010). “Guía para la investigación criminológica en el Observatorio del Delito”. P.7

En este documento se destaca la importancia de los productos estadísticos y las bases de datos elaboradas por los CICRI, al ser solicitados por las instituciones públicas y privadas y al contar con información que se encuentra en armonía con los principios de publicidad y gratuidad. En este sentido, el CICRI ha avanzado en el seguimiento del delito en Colombia a través de la creación de bases de datos y la administración de las mismas. Al respecto, la Revista Criminalidad ha avanzado en la investigación criminológica al incursionar en nuevas metodologías, técnicas y herramientas para el estudio de la criminalidad y la comprensión hermenéutica del delito. Adicionalmente, desde el 2008, con la creación del Observatorio del Delito

como un grupo de análisis e investigación criminológica de la DIJIN, apoyado por un software que permite el cruce de variables de información y análisis espacial del delito, conectado igualmente con todos los Departamentos de Policía del país, y con la responsabilidad en la conformación y coordinación de la Red Nacional de Observatorios del Delito

Igualmente, el grupo cuenta con un grupo de trabajo especializado en distintas disciplinas y técnicas dirigidas al análisis de las condiciones multicausales y factoriales de la criminalidad, a través de la aplicación del método científico y la consolidación de alianzas con entidades, grupos y otros organismos estatales (2010,p.8). De igual forma, “(...) se requiere la creación del Observatorio del Delito en las Seccionales de Investigación Criminal, a fin de realizar estas funciones en el ámbito local”.

No obstante, pese a que estos avances son prometedores, es menester que el Gobierno haga un estudio adecuado de los recursos disponibles para la consolidación de esta iniciativa frente a la información sobre la situación y condiciones de las personas reclusas en establecimientos carcelarios, así como un estudio adecuado acerca del impacto y efectividad de estos mecanismos en la práctica teniendo en cuenta la actual desarticulación en la información entre las bases de datos existentes, y la excesiva abstracción en la misma como un problema para identificar y evaluar las condiciones individuales de las personas reclusas.