

CONPES 2797. POLITICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA

I. INTRODUCCION

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- las políticas y programas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC con miras a desarrollar las bases del Plan de Desarrollo “El Salto Social” y, en particular, el de la Justicia Colombiana, “Justicia para la Gente”¹, y llevar a cabo los postulados contenidos en la Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.

II. DIAGNOSTICO

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

A. Desarrollo Institucional

La antigua Dirección General de Prisiones se caracterizó por una gestión dependiente, carente de autonomía administrativa y limitado manejo presupuestal, factores que le impidieron un funcionamiento adecuado, oportuno y descentralizado que correspondiera a sus verdaderas exigencias y necesidades institucionales. Esta situación originó un rezago administrativo y organizacional heredado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, lo cual ha entrabado su gestión a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional para la dotación de los recursos humanos,

¹ Documento Conpes 2744- Consejo Superior de la Judicatura-DNP: UJS-DIJUS-Ministerio de Justicia. Noviembre 30 de 1994.

físicos y financieros suficientes y adecuados y del Instituto para ejecutarlos oportuna y eficientemente. En consecuencia, es urgente el apoyo gubernamental e institucional con miras al fortalecimiento de la capacidad de gestión del INPEC.

B. Capacitación del Personal

La carrera penitenciaria no ha sido el instrumento cualificador de los funcionarios de prisiones, reflejándose en su poco profesionalismo, bajo perfil, problemas de ética en el servicio y falta del sentido de pertenencia y compromiso institucional. La Escuela Penitenciaria redujo su gestión a la simple formación del personal de custodia y vigilancia, como consecuencia de la escasez de recursos presupuestales, profesionales, didácticos, de infraestructura y una concepción poco moderna del perfil del funcionario penitenciario y de los currículos académicos.

C. Criminalidad

Los índices de violencia al interior de los establecimientos carcelarios presentan una tendencia descendente (cuadro 1), a pesar del incremento de la población reclusa, debido especialmente a la adquisición de equipos de seguridad para algunos establecimientos con mayor cantidad de reclusos, las constantes requisas por parte del personal de guardia y al desvertebramiento de bandas al interior de los penales. No obstante los esfuerzos realizados y las medidas que en materia de seguridad ha adoptado el INPEC, se siguen presentando hechos que alteran el orden interno y el normal funcionamiento de los centros de reclusión.

Esta situación se ve agravada por la perturbación del orden público que enfrenta el país, lo que afecta en forma directa las prisiones, que permanentemente sufren el asedio de la guerrilla y de la delincuencia organizada del narcotráfico. La seguridad recae casi en su totalidad en un reducido cuerpo de custodia y vigilancia, afectado no sólo por problemas de corrupción, sino también por su bajo profesionalismo. Además, el sistema presenta insuficiencia de equipos electrónicos de seguridad y comunicación, obsoleto armamento, carencia de zonas perimetrales de seguridad e

inadecuada infraestructura carcelaria.

D. Seguridad

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario cuenta con una planta de personal de custodia y vigilancia compuesta por 5.377 efectivos, repartidos en dos turnos de 24 horas². A cada dragoneante le corresponde la custodia de 13 reclusos en promedio, índice muy superior al promedio internacional que es de 5 reclusos por cada guardia de seguridad. Además, la puesta en servicio de nuevos centros carcelarios no ha contado con incrementos en la plata de personal, desprotegiendo de esta manera la seguridad de numerosas cárceles para satisfacer dicha demanda.

De otra parte, el diseño arquitectónico de la infraestructura carcelaria carece de las medidas de seguridad necesarias para garantizar un servicio estratégico. En la mayoría de los establecimientos no existe un adecuado perímetro de seguridad por cuanto han sido objeto de invasión o no se han previsto los espacios suficientes para su construcción. Además, al interior de los centros de reclusión se carece del espacio físico para vigilar eficientemente a los internos.

Así mismo, el armamento de dotación del personal de seguridad no es el más adecuado y presenta un alto grado de obsolescencia y de deterioro en la mayoría de los mismos. Esta situación se agrava por la baja disponibilidad de recursos para su adquisición o reposición y para la dotación de equipos de seguridad. Al respecto, durante los últimos tres años únicamente se destinó por este concepto el 0.8% del presupuesto del INPEC.

E. Resocialización y Rehabilitación

La tasa de reincidencia delictiva (86%) es consecuencia de las fallas del sistema rehabilitador y resocializador. Los internos de los centros penitenciarios generalmente no adquieren nuevas habilidades o conocimientos para incorporarse a la vida civil. Cuando ello se logra, no

² Distribuidos de la siguiente manera: 4732 dragoneantes; 564 inspectores; 48 tenientes; 28 capitanes y 5 mayores.

obstante, son con frecuencia inútiles en el mundo exterior para procurar empleo, como consecuencia del estigma asociado con la condición de recluso.

De otra parte, el proceso resocializador en el sistema penitenciario colombiano se ha visto obstaculizado entre otros factores, por los siguientes:

- La incidencia y prevalencia de sustancias psicoactivas³ que se ha incrementado al interior de los establecimientos.
- La baja cobertura de los programas de educación formal (28%) y no formal (52%), además de su deficiente calidad.
- El servicio de salud deficiente.
- La ausencia de programas que fortalezcan el vínculo familiar de los internos condenados.
- La carencia de adecuados procesos de selección de condenados para programas de trabajo y estudio.
- La insuficiencia de espacios físicos adecuados para el desarrollo de una política de resocialización.

³ Subdirección de Tratamiento y Desarrollo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

F. Hacinamiento⁴

1. Capacidad y ocupación del sistema carcelario

El sistema penitenciario refleja una tendencia al hacinamiento. Al mes de junio de 1995 existían 170 establecimientos de reclusión del nivel nacional dependientes del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)⁵, con una capacidad de 27.540 cupos y una población promedio de 30.304 reclusos, lo que representa un sobrecupo del 10% (Cuadros 3 y 4).

Este nivel de hacinamiento es más crítico en las cárceles de las principales ciudades del país y tiende a incrementarse porque en la medida en que avance la reforma judicial la impunidad tenderá a disminuir, incrementando la población reclusa⁶ y por el programa de repatriación de connacionales que se hallan reclusos en cárceles extranjeras (Cuadro 5). Actualmente se tiene un convenio de repatriación con Ecuador donde existen 90 solicitudes por resolver y 500 a la espera de completar los requisitos exigidos. Con España y Venezuela los convenios correspondientes han sido formalizados y se encuentran pendientes para su ratificación.

Aunque el tratamiento del menor infractor no corresponde al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, la alta tasa de reincidencia, que asciende a un 86%, tendrá gran repercusión en el incremento de la población reclusa del país. Según estadísticas del ICBF, en el último año se registraron 14.568 menores infractores entre los 12 y 18 años. Si a este índice se le agrega el hecho de que por cada menor que entra en contacto con la Administración de Justicia, 4 están en la calle cometiendo ilícitos, se aumentaría la población, sobre todo en las principales ciudades. La mayor tendencia etárea se concentra en el intervalo de 15 a 17 años, con el 61%,

⁴ El hacinamiento carcelario está determinado por la población reclusa sobre el número de cupos existentes.

⁵ Distribuidos así: 8 penitenciarías ubicadas en Bogotá, Palmira, Itagüí, Ibagué, Tunja, Popayán, Calarcá y Cúcuta; 1 colonia penal, ubicada en Acacias Meta, que tiene el carácter de penitenciaría rural. Además 23 cárceles de distrito, 128 cárceles del circuito y 10 reclusiones de mujeres.

⁶ En efecto, mientras los niveles de delincuencia existentes en Colombia, que de acuerdo a estadísticas proporcionadas por la Policía Nacional, alcanzan una tasa de 556 delitos por cada cien mil habitantes, la tasa de

rango muy cercano a la población adulta que ingresa al sistema penitenciario y carcelario.

El INPEC cuenta con un importante número de establecimientos que difícilmente cumplen con los fines que las instituciones penitenciarias persiguen, a pesar de las inversiones efectuadas en los últimos años. El 50% de las construcciones carcelarias y penitenciarias presentan alto índice de envejecimiento y deterioro; el 54% de los establecimientos funcionan en edificaciones de más de 40 años y 37 establecimientos tienen más de 80 años de existencia.

Finalmente, la falta de espacios comunes, la imposibilidad de creación de talleres, áreas educativas ubicadas en lugares impropios y nada motivadores, dormitorios colectivos, etc., son común denominador de la infraestructura carcelaria, dificultando la prestación de los servicios que, como oferta de la resocialización y la reinserción, son garantizados por la legislación y la razón de ser del sistema penitenciario.

2. Situación a nivel regional

El problema más grave de hacinamiento carcelario del país se presenta en los departamentos de Cundinamarca y Antioquia, con un sobrecupo promedio de 1.669 y 1.207 internos, respectivamente, durante 1995 (Cuadro 6). Se destacan las cárceles del D.J. de Bogotá “La Modelo”, con un sobrecupo de 1.214 personas y hacinamiento de 63%, y del D. J. de Medellín “Bellavista”, que tiene un sobrecupo de 1.723 personas y un hacinamiento de 115% (Cuadro 7).

Las cárceles del Distrito Judicial de Ibagué y Valledupar, además de tener sobrecupo de internos, se encuentran en pésimas condiciones y sin posibilidad de ampliación. Lo anterior amerita que en el programa de construcción de cárceles se deban tener en cuenta en una segunda etapa, incluyéndose la de Cali por condiciones similares.

Igualmente, en un plan de construcciones a 10 años se presenta la necesidad de construir

criminalidad judicial solo muestra 81 presos por cada cien mil habitantes (Anexo 2).

nuevas cárceles en Pereira, Arauca, Barrancabermeja y Yopal, como quiera que, además del hacinamiento, deterioro e inseguridad, no cuentan con espacios para actividades resocializadoras y menos para nuevos cupos.

G. Presupuesto

El presupuesto general del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario durante el período 1988-1995 tuvo un crecimiento promedio anual del 21.6%. En funcionamiento el crecimiento fue de 19%, en tanto que en inversión el incremento promedio fue de 24.2% (Cuadro 8).

Respecto a la inversión en infraestructura física, su participación en el total de la inversión del sector justicia refleja una tendencia ascendente en el período 1988-1993, disminuyendo para los años de 1994 y 1995 (Cuadro 9). Se ha hecho énfasis en la construcción de pabellones de alta seguridad (Cuadro 10). En los últimos cinco años la inversión en alta seguridad absorbió el 23.7% del total de la inversión en prisiones⁷. Estas obras permitieron incrementar 434 cupos⁸, con un costo per cápita de \$45.096.000 (pesos de 1994). Sin embargo, este tipo de inversión disminuyó para 1995. Finalmente, la inversión para 1995 se ha visto seriamente afectada y ascendió a la suma de \$507 millones.

En conclusión, a pesar del incremento de los recursos presupuestales y los esfuerzos realizados para el mejoramiento del sistema penitenciario, no se ha solucionado el problema. Persisten deficiencias en la infraestructura carcelaria, en la capacitación del personal administrativo y de custodia y vigilancia, en los programas de resocialización y rehabilitación y, en general, en el marco institucional de gestión, que lo hacen vulnerable e ineficiente.

⁷ Además de la Penitenciaría de alta seguridad de Itagüí (Antioquia), existen pabellones de alta seguridad en las penitenciarías de la Picota y Palmira y las cárceles de Bellavista de Medellín, Villahermosa de Cali y La Modelo de Bogotá.

⁸ Los cupos de estos pabellones se distribuyen así: Itagüí, 180; Medellín, 74; La Modelo, 30; La Picota, 50; Cali, 50; y Palmira 30.

III. POLITICAS Y PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO PENITENCIARIO Y CARCELARIO

A. Políticas

Uno de los aspectos más críticos de la política judicial en el país tiene que ver con el diseño de una política criminal que permita doblegar el crimen común y la delincuencia organizada, cuyos índices de crecimiento son preocupantes, tanto más en un marco de alta impunidad. Por ello se propone enfrentar la criminalidad y la violencia que ella genera a través de una política comprensiva y amplia, que incluye tres componentes básicos: prevención, represión y resocialización.

En materia de resocialización, nos dirigimos hacia un sistema penitenciario humanista y eficaz en armonía con la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario. Este Código se constituyó en el marco normativo que contempla las disposiciones esenciales que se deben aplicar en la ejecución de las sanciones penales en forma humana y moderna, afín a los postulados señalados en la Constitución Política y las recomendaciones de los organismos internacionales. Entre los aspectos más importantes de esta normatividad se encuentra implícitamente la orientación de la política carcelaria en materia de trato, fin de la pena, hábitat y régimen.

La función punitiva del Estado no se reduce a la simple administración de la detención o la condena de los infractores. Inicialmente, debe crear las condiciones para superar los factores de riesgo bajo el marco de los principios rectores de legalidad, igualdad, respeto a la dignidad humana y reconocimiento a los derechos y garantías en favor de los internos, que facilite un sistema penitenciario como el señalado, y debe ocuparse, como fin único de éste, la rehabilitación del penado en el contexto de los principios que emanan del carácter resocializador de la pena.

En ese sentido, el INPEC está desarrollando una planeación estratégica y participativa de los

componentes de la organización, así como los mecanismos que faciliten el manejo financiero y procedimientos efectivos de control y evaluación.

Una política penitenciaria que involucre al personal administrativo, de guardia y recluso, con objetivos, metas y estrategias de acción, que trascienda ámbitos coyunturales y que involucre el corto, mediano y largo plazo, se sintetiza en :

1. Mejorar la organización de la programación-ejecución del INPEC para cumplir eficaz y eficientemente con el desarrollo de la política carcelaria.
2. Conformar una red sistematizada de información que permita contar con el registro único de detenidos, racionalizar recursos y controlar la administración de los centros carcelarios.
3. Mejorar los mecanismos de control y seguridad en establecimientos carcelarios, que conduzcan a la reducción de los índices de delincuencia.
4. Desarrollar programas de capacitación y profesionalización del personal penitenciario, a través del fortalecimiento de la Escuela Penitenciaria Nacional.
5. Implantar la política de anticorrupción señalada por el Gobierno Nacional.
6. Fortalecer la cobertura de los programas de tratamiento y desarrollo de los internos adoptando el sistema de régimen progresivo.
7. Ampliar la cobertura asistencial y ocupacional hacia los internos.
8. Impulsar un Plan de descongestión carcelaria a través de la redistribución de reclusos para racionalizar los cupos en las diferentes cárceles del país.

9. Desarrollar la política penitenciaria y carcelaria de construcción, reposición, adecuación, recuperación y mejoramiento de la infraestructura de los centros carcelarios, de acuerdo con los parámetros internacionales que garanticen la seguridad, el hábitat y el tratamiento de los reclusos, en concordancia con las prioridades enunciadas en el diagnóstico. Este desarrollo se llevará a cabo en tres etapas. En la primera etapa, se adelantará la construcción de 2 centros penitenciarios (Complejos Metropolitanos de Santafé de Bogotá y Antioquia) y la construcción de establecimientos especiales para dar cumplimiento al artículo 29 de la Ley 65 de 1993, que ordena la organización de centros especiales para funcionarios públicos particularmente; y la terminación de 6 centros carcelarios (Barranquilla, San Andrés, Girardot, Santa Rosa de Viterbo, Caicedonia y Florencia). La segunda etapa contempla la construcción de 3 centros carcelarios para reponer los existentes en Ibagué, Cali y Valledupar, dado el grado de envejecimiento y deterioro; y la construcción de un establecimiento carcelario de máxima seguridad. La tercera etapa contempla la construcción de 4 centros carcelarios en Arauca, Pereira, Barrancabermeja y Yopal, para reemplazar los existentes que, como los anteriores, se encuentran deteriorados, sin la seguridad requerida y sin posibilidades de adecuarlos.

B. Programas

1. Fortalecimiento institucional del INPEC

El mejoramiento de los niveles de calidad y eficiencia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC ocupa lugar destacado dentro de la política general de modernización del Estado colombiano. Las acciones a desarrollar para su logro deben centrarse en el área de la administración misma del Instituto, teniendo como meta el fortalecimiento de la capacidad de planeación, organización, ejecución y control, así como el mejoramiento de las herramientas tecnológicas disponibles.

Una adecuada planeación es necesaria para lograr un mayor impacto en el sistema

penitenciario del país a través de una asignación eficaz de los recursos existentes, frente a las prioridades definidas. En este ejercicio de planeación será necesario que se perciba la necesidad

de actuar en relación con todo el conjunto y no simplemente en beneficio de la infraestructura carcelaria, lo cual ha generado evidentes asimetrías en el desarrollo de las restantes estrategias. El acierto en esta acción se reflejará en un sistema presupuestal que responda a las prioridades y en cuyo diseño hará especial énfasis el Gobierno Nacional.

Para ello, el Plan de Desarrollo contempla una inversión de \$6.302 millones (1994) para el cuatrienio 1995-1998.

2. Formación del recurso humano

La política carcelaria hace énfasis en la tarea de formación y capacitación del recurso humano, tanto administrativo como de custodia y vigilancia, como quiera que en buena medida los problemas del sistema están determinados por las conductas, prácticas y formación del mismo. En suma, no es posible alcanzar los propósitos del programa del fortalecimiento institucional si no se diseñan acciones encaminadas a revalorizar el factor humano.

En ese sentido, el INPEC, a través de la Escuela Penitenciaria, dará apoyo a los Cursos de Operaciones Especiales (COPEs) y realizará una actualización permanente a los directores de los centros sobre las medidas de seguridad, la intensificación de labores de inteligencia y el cumplimiento del régimen interno.

En cuanto al mejoramiento cualitativo y cuantitativo del personal de custodia y vigilancia (a) se revisarán los requisitos de ingreso de los aspirantes y de las pruebas de selección para ingreso al curso de formación; (b) se replanteará el pensum académico para los cursos de incorporación y ascenso; (c) se fortalecerá la carrera penitenciaria; (d) se ejecutará el plan social de asistencia a la

guardia penitenciaria; (e) se reformará el régimen disciplinario; y (f) se reorganizará y fortalecerá la Escuela Penitenciaria Nacional, replanteando su actual estructura orgánica, así como el presupuesto destinado para su funcionamiento.

3. Seguridad carcelaria

Para mejorar la seguridad de los establecimientos carcelarios se aplicarán las siguientes estrategias:

- a. Fortalecimiento de las labores de inteligencia y censo de población vecina en forma permanente. Conformación de grupos especiales de inteligencia y contrainteligencia que develen planes de fugas y corrupción y continuidad de actividades delincuenciales en los centros carcelarios. Relevo del personal del cuerpo de custodia y vigilancia que venía cumpliendo funciones en pabellones de seguridad y centros carcelarios de mayor importancia. Adquisición de equipos de seguridad.
- b. Reubicación de Comandantes de Vigilancia a nivel nacional y traslados de internos con medidas especiales de seguridad.
- c. Adquisición o expropiación de predios aledaños a los establecimientos carcelarios en armonía con las prioridades de los programas, iniciando con los de Bogotá y Antioquia.
- d. Apoyo permanente de los organismos de seguridad del Estado en las requisas a todos los centros de reclusión del país. Adopción de cordones de seguridad externos en cárceles y penitenciarías, con el apoyo de la fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional). Patrullajes a las zonas aledañas de los centros de reclusión.

e. Incrementar el personal de custodia y vigilancia

4. Resocialización carcelaria y penitenciaria

a. Sistema de tratamiento progresivo

El Sistema de Tratamiento Progresivo consiste en poner en funcionamiento un tratamiento especial, que parte de un diagnóstico y clasificación de los internos que son condenados, para su ubicación por fases, de acuerdo al grado de resocialización observado en el interno.

El sistema de tratamiento progresivo está integrado por las fases de:

- Observación, diagnóstico y clasificación del interno;
- Período cerrado o de alta seguridad;
- Período semiabierto o de mediana seguridad;
- Mínima seguridad o período abierto; y
- De confianza, que coincidirá con la libertad condicional;

Este programa cuenta con recursos por la suma de \$2.195 millones (de 1994) para el cuatrienio 1995-1998. Este programa se inició en 1995.

b. Programa nacional de microempresas carcelarias

Se concibe como parte del Plan Nacional de Microempresas, con el fin de estimular la generación de empleo productivo y constituir una alternativa de resocialización para los internos. La finalidad del trabajo microempresarial en el medio penitenciario es lograr el desarrollo de un nivel de actitudes, habilidades y conocimientos como microempresarios. De esta manera, los reclusos

desarrollan contactos con quienes serán los usuarios de sus bienes y servicios al readquirir su libertad, y su reinserción al momento de la libertad no dependerá necesariamente de la posibilidad de ser enganchados laboralmente, opción que es regularmente imposible porque en la mayoría de los casos son rechazados por el estigma social que representa el haber sido privados de la libertad. Además, se involucra a la familia del recluso en el proceso de rehabilitación y se la dota de una forma de subsistencia mientras se prolongue la pena de reclusión.

Su desarrollo se iniciará en ocho establecimientos (P.N. de Picalaña, C.D. de Manizales, P.C. La Picota, P.N. El Bosque, C.D. de Cartagena, R.M. de Bucaramanga, C.P. de Oriente y C.D. de Quibdó), buscando inicialmente la formación de microempresarios en los centros carcelarios, en diferentes actividades productivas. Esta opción de desarrollo tendrá mejores posibilidades si se tiene en cuenta la política del Gobierno Nacional en materia de empleo y los beneficios del Plan Nacional para la Microempresa (capacitación, asesoría técnica y administrativa, comercialización y crédito).

El programa cuenta con recursos para el cuatrienio 1995-1998 por la suma de \$1.102 millones (de 1994). Se inició en 1995.

c. Comercialización de productos carcelarios

Con el concurso del sector privado, el Gobierno pondrá en marcha la sociedad de economía mixta “Renacimiento”, cuya función principal será la comercialización de bienes y servicios generados por los reclusos en los centros respectivos, en cumplimiento del artículo 91 de la Ley 65 de 1993. Se procurará diversificar dichos bienes y servicios y mejorar su calidad y canales de distribución con el fin de optimizar los retornos que puedan obtenerse por este medio.

Este programa cuenta con recursos para el cuatrienio 1995-1998 por valor de \$2.270 millones (de 1994). Se inició en 1995.

d. Prevención integral de la drogadicción

Este proyecto busca la prevención y el tratamiento de la drogadicción en el sistema penitenciario del país, y forma parte del Plan Nacional para la superación del problema de la droga, de tres maneras diferentes pero complementarias: (a) Prevención primaria, para evitar que las personas que aún no presentan el problema lleguen a presentarlo, con una cobertura de 7.000 internos; (b) Prevención secundaria, para evitar que quienes ya están padeciendo el problema se deterioren más, con una cobertura para el período 1995-1998 de 1.840 internos en grupos de autoayuda y preacogida; y (c) Prevención terciaria, para rehabilitar a las personas afectadas en la mayoría de los aspectos de su vida por la droga. En esta etapa, inicialmente se seleccionaron 30 internos para tratamiento en el Centro Piloto de Rehabilitación de Internos Drogadictos de la Colonia Penal de Oriente. El proyecto tiene una meta de rehabilitación para el cuatrienio de 330 internos drogadictos.

Se pretende desarrollar 15 programas de preacogida o centros especializados en igual número de cárceles para apoyar a internos consumidores de drogas; diseñar y poner en marcha un modelo de atención en prevención primaria en drogadicción mediante grupos técnicos locales o interdisciplinarios en las cárceles más importantes del país; y organizar en el INPEC un centro de documentación y de información sobre este tema.

Los recursos presupuestados para el período 1995-1998 ascienden a \$902 millones (de 1994). Se inició en 1993 financiado por la UN-DCP.

e. Fortalecimiento de la educación

Se aspira a aumentar la cobertura y calidad de la educación formal y no formal penitenciaria, como base del proceso formativo que deben recibir los internos de parte del Estado en el marco del nuevo tratamiento resocializador.

Las líneas de intervención están constituidas por:

- i. Programa de educación básica primaria para adultos, con el apoyo de las Secretarías de Educación en los diferentes municipios del país. Cobertura: 3.600 internos de 100 establecimientos carcelarios.
- ii. Programa de validación del bachillerato a través del ICFES. Cobertura: 540 internos de 25 establecimientos carcelarios.
- iii. Educación superior abierta y a distancia mediante la vinculación de entidades universitarias públicas y privadas. Cobertura: 100 internos de 8 establecimientos carcelarios.
- iv. Educación no formal.

Los recursos requeridos para el período 1995-1998 ascienden a la suma de \$1.600 millones (de 1994).

f. Atención básica a las familias de internos condenados

Como parte de la misión preventiva y resocializadora del INPEC, se contribuirá al fortalecimiento del vínculo familiar de los internos condenados, especialmente agenciando la protección de aquellos hogares en condiciones de vulnerabilidad socio-económica, nutricional y psicoafectiva a cargo de la mujer reclusa.

Para el efecto, se conciben las siguientes líneas de trabajo: (a) Integración a los programas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, con el fin de atender a los hijos menores de la mujer reclusa; y (b) Acercamiento de las familias a los internos condenados para promover sentimientos de solidaridad, afecto y compromiso entre los miembros y así facilitar la reinserción social.

g. Servicio de salud integral

En el marco del Sistema Nacional de Salud, y partiendo de un estudio epidemiológico que se inició en abril del presente año con la asesoría del Ministerio de Salud y de la Secretaría Distrital de Salud de Santafé de Bogotá, se pretende identificar los niveles y características de la morbilidad en cárceles, organizando un servicio que cubra las áreas de la medicina preventiva, saneamiento ambiental y atención médica. Para tal efecto se vincularon las entidades del Sistema Nacional de Salud, en especial las Secretarías de Salud y organizaciones no gubernamentales a través del programa GEHOS.

5. Deshacinamiento

a. Construcciones nuevas

- I ETAPA

Se propone, con carácter inmediato, la construcción de un Complejo Metropolitano en Santafé de Bogotá, que se ubicará en terrenos de la Penitenciaría de La Picota (vía a Usme frente al Batallón de Artillería), con capacidad de 3.000 internos, y la construcción de una nueva Penitenciaría en Antioquia para 1.500 internos. Para su desarrollo se buscará la participación del capital privado mediante un esquema de concesión basado en construcción, arriendo y transferencia, pero quedando claro que la plena disposición administrativa del establecimiento de detención será ejercida por el INPEC.

Para estimar los valores de las cárceles a construir se tuvo en cuenta el estudio de factibilidad del Complejo Metropolitano para Santafé de Bogotá. Los costos de estos proyectos se

estiman bajo los siguientes parámetros: El personal que se requiere, tanto administrativo como de custodia y vigilancia, para dar en servicio las cárceles que se proponen construir (Cuadro 14), se ha determinado de acuerdo con la capacidad (internos por guardia) y a las necesidades en el área administrativa y de resocialización (internos por instructor) o sanidad (internos por médico u odontólogo). Su costo anual asciende a la suma de \$7.813 millones de pesos de 1994.

Igualmente, y para la Primera Etapa, se han calculado los gastos en los cuales se incurre para dar al servicio los dos centros carcelarios, así como los de servicios públicos, equipos de oficina, papelería, útiles de escritorio, seguros de inmueble y de los bienes muebles, etc. (Cuadro 15). Su costo asciende a la suma de \$1.919 millones de pesos de 1994. De otra parte, se propone la construcción de reclusiones especiales inicialmente en la ciudad de Chiquinquirá y posteriormente en las Regionales.

- **II ETAPA**

Se plantea a mediano plazo la construcción de las cárceles del D. J. de Ibagué (1.000 cupos), del D. J. de Cali (2.500 cupos) y la del D. J. de Valledupar (400 cupos). Estas obras se iniciarán a finales del presente Gobierno. El costo aproximado de las construcciones asciende a \$62.073 millones de pesos de 1994. Así mismo, se propone la construcción de una cárcel de máxima seguridad, con capacidad para 300 internos, cuyo costo se estima en la suma de \$12.290 millones de pesos de 1994.

- **III ETAPA**

Construcción a largo plazo de las cárceles del C. J. de Arauca (300 cupos), del D. J. de Pereira (700 cupos), del C. J. de Barrancabermeja (300 cupos) y del C. J. de Yopal (200 cupos).

b. Construcciones en curso y adecuaciones

Se culminarán las construcciones de las cárceles de Circuito Judicial de San Andrés, Giradort y Penitenciarías de Urabá y Barranquilla (Penitenciaría El Bosque). Así mismo, continuará la adecuación, remodelación, mantenimiento y dotación de la Colonia Penal de Acacias , Penitenciarías de Popayán e Ibagué, cárceles del Distrito de Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Ibagué, Montería y Medellín y cárceles del Circuito de Caloto, Ipiales, Leticia, Chiquinquirá, Florencia y la Penitenciaría Rural de Calarcá (Cuadro 16).

Para el período 1996-1998 se tiene programado invertir en el mantenimiento de las cárceles de los Distritos Judiciales de Ibagué, Cali , Quibdó, Pamplona, y Villavicencio; cárceles de los Circuitos Judiciales de Bolívar (Cauca), Tumaco, Yarumal, Belén de Umbría, Santuario, Buenaventura, Honda, Málaga, Barrancabermeja, Socorro, Cáqueza, Santa Rosa de Viterbo y Pitalito; Penitenciarías de Cúcuta, Tunja , Central de Colombia y Palmira; Reclusiones de Mujeres de Cali y Santafé de Bogotá.

c. Redistribución de la población reclusa

Para descongestionar establecimientos carcelarios de mayor tamaño, como cárceles de distrito y penitenciarías, se prevé un programa permanente de redistribución de población condenada para ubicarla en centros carcelarios que presentan disponibilidad de cupos, de acuerdo con las características particulares del individuo, origen, seguridad requerida, etc.

Durante el año en curso se han efectuado 1.350 traslados a nivel nacional, de los cuales 814 corresponden a la Cárcel Nacional Modelo. Sin embargo, el efecto no ha sido el deseado, como quiera que por la terminación del convenio con la cárcel distrital de Santafé de Bogotá se ha incrementado notablemente el flujo de población reclusa de la Modelo.

De otra parte, de acuerdo con el programa de descongestión carcelaria, se continuará el proceso en las cárceles de Bellavista en Medellín y Vistahermosa en Cali.

IV. COSTOS Y FINANCIACION DEL PLAN

La propuesta para el Mejoramiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, conformado por los programas de inversión presentados, tiene un costo total para los próximos cuatro años de \$126.432 millones de pesos de 1994 (Cuadro 17,18 y 19), y se financiará con los recursos asignados en el Plan de Desarrollo para el Sector Justicia, en el programa de detención y cumplimiento de penas y rehabilitación.

La infraestructura física de los proyectos "Complejo Metropolitano de Bogotá" y "Penitenciaría de Antioquia" tienen un costo de \$100.602 millones de pesos de 1994. Estos proyectos serán financiados según las recomendaciones que presente el Ministerio de Justicia y del Derecho al CONFIS.

V. EVALUACION Y SEGUIMIENTO

Considerando la importancia de la presente propuesta, es indispensable contar con un esquema de coordinación interinstitucional. Para ello se integrará un Comité compuesto por el Director General del INPEC, quien lo presidirá, representantes del Ministro de Justicia y del Derecho, del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Director del Departamento Nacional de Planeación, quien actuará como Secretario Técnico. Las funciones de este Comité serán la programación, control y seguimiento físico y presupuestal de los proyectos que se adelanten en el desarrollo de esta propuesta. Así mismo, dentro de sus facultades, conformará comisiones ad-hoc para el seguimiento de planes y proyectos específicos que se establezcan de común acuerdo en el seno del Comité Interinstitucional.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario desarrollará mecanismos de organización y evaluación que hagan más eficiente su labor y desarrolle instrumentos de seguimiento y control de la gestión de los establecimientos carcelarios. Los resultados de la evaluación mencionada serán

presentados semestralmente al Comité Interinstitucional, incluyendo el grado de cumplimiento de las metas y objetivos, los indicadores de eficacia y eficiencia y los resultados de la ejecución presupuestal.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación, en cumplimiento de las facultades conferidas en el artículo 343 de la Constitución Nacional, aplicará las metodologías de evaluación de resultados para hacer seguimiento a los programas y proyectos que se derivan de la presente propuesta.

VI. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES:

1. Aprobar la política y los programas para el mejoramiento del sistema penitenciario y carcelario presentados en este documento.
2. El Ministerio de Justicia, someterá al CONFIS un documento donde se establezcan las diferentes alternativas de financiación del proyecto señalando la que, en su concepto, ofrezca las condiciones más favorables.
3. Crear una comisión especial para el estudio de la reestructuración y ampliación de la planta de personal del INPEC, conformada por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el INPEC. Sus conclusiones serán entregadas al término de un mes.
4. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, cooperación técnica internacional para el apoyo a los programas de

fortalecimiento institucional del INPEC y de rehabilitación y resocialización.

5. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario:

a. Promover el desarrollo de la sociedad de economía mixta “Renacimiento” y de otros instrumentos para el fomento de la producción y comercialización de bienes y servicios generados por parte de los reclusos.

b. Coordinar con el Plan Nacional de Microempresas su desarrollo en los establecimientos carcelarios y vincular para ello al sector privado, en los casos que sea pertinente.

c. Crear un sistema de información estadística sobre la situación de los reclusos.

d. Coordinar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, la ejecución de programas que conduzcan a la prevención y reeducación del menor infractor y contraventor.

e. Invitar a la comunidad, gremios, fundaciones, O.N.G y autoridades para que se vinculen a los programas de resocialización y rehabilitación de los reclusos.

f. Coordinar con la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial el desarrollo de medidas que permitan reducir el número de internos sindicados.