

# Documento **Conpes**

---

República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación

**3086**

## **AMPLIACION DE LA INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA**

DNP: UJS  
Ministerio de Justicia  
INPEC  
FIC

Versión aprobada

**CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ**

Santa Fe de Bogotá, D.C., julio 14 de 2000

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>I. DIAGNÓSTICO</b>	<b>4</b>
<b>A. Hacinamiento</b>	<b>4</b>
1. Población carcelaria	<b>5</b>
2. Capacidad	<b>6</b>
<b>B. Recursos</b>	<b>6</b>
<b>II. ACCIONES PARA LA AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA</b>	<b>7</b>
<b>A. Oferta</b>	<b>7</b>
1. Plan de ampliación	<b>7</b>
2. Acciones complementarias a la ampliación de cupos	<b>10</b>
<b>B. Limitación de la demanda</b>	<b>11</b>
<b>C. Gestión y administración del sistema</b>	<b>12</b>
<b>D. Financiamiento</b>	<b>13</b>
<b>III. RECOMENDACIONES</b>	<b>15</b>

## INTRODUCCIÓN

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES - el plan de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional<sup>1</sup>, así como los requerimientos financieros y las acciones a desarrollarse por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Fondo de Infraestructura Carcelaria - FIC - y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC - para la ejecución del plan.

En la actualidad existe un marcado desequilibrio entre la oferta y la demanda de cupos carcelarios y penitenciarios, lo que ha llevado a que las condiciones de vida de los reclusos y la situación de orden público dentro de los penales se hayan agravado. Adicionalmente, la infraestructura de los centros de reclusión del país se ha venido deteriorando en los últimos años lo que se ha traducido en una disminución de la calidad de los servicios.

La necesidad de cupos del Sistema Penitenciario y Carcelario está determinada por la población reclusa dentro de los establecimientos carcelarios del orden nacional, departamental y municipal<sup>2</sup> y por la demanda insatisfecha<sup>3</sup>, que por insuficiencia de cupos no ha podido ingresar al Sistema. Debido a las deficiencias de información sobre población y capacidad de los establecimientos de reclusión del orden departamental y municipal y de la demanda insatisfecha, en este documento se presentan acciones en relación a la problemática del orden nacional, partiendo de un diagnóstico de la situación actual, de la disponibilidad de recursos financieros y de la gestión y administración del Sistema por parte del INPEC.

---

<sup>1</sup> El sistema nacional penitenciario y carcelario del país se encuentra integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, por los centros de reclusión que funcionan en el país (del orden nacional, departamental y municipal), por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de los fines del sistema (artículo 15 Ley 65/93), como lo es el Fondo de Infraestructura Carcelaria, creado mediante Decreto 1890/99, como fondo cuenta del Ministerio de Justicia y del Derecho para el desarrollo de las políticas de infraestructura carcelaria y penitenciaria.

Por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, corresponde al Gobierno la ejecución de las sentencias penales y de la detención precautelativa, la aplicación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, fijadas en el Código Penal, buscando que la función de la pena se cumpla. De acuerdo con la ley, la pena tiene función retributiva, preventiva, protectora y resocializadora. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación.

<sup>2</sup> La administración y operación de los establecimientos de reclusión del orden nacional son responsabilidad del Instituto Penitenciario y Carcelario -INPEC y su población está conformada por sindicados con medida de aseguramiento de detención preventiva o condenados con pena privativa de la libertad por delitos.

La población reclusa en los establecimientos carcelarios del orden departamental y municipal, de responsabilidad del ente territorial respectivo, son los sindicados con medida de aseguramiento de detención preventiva o condenados con pena privativa de la libertad por contravenciones especiales como por ejemplo: lesiones personales con incapacidad menor a treinta días; hurto simple con cuantía menor a diez salarios mínimos; daño en bien ajeno con cuantía inferior a diez salarios mínimos.

<sup>3</sup> Sindicados con medida de aseguramiento de detención preventiva o condenados con pena privativa de la libertad por delitos o contravenciones retenidos en las estaciones de la Policía Nacional, Fiscalía, DAS y DIJIN.

## **I. DIAGNÓSTICO**

La crisis penitenciaria y carcelaria se ha venido acentuando en los últimos años debido principalmente a los siguientes aspectos: la obsolescencia y antigüedad de la infraestructura carcelaria, las deficiencias en la gestión y administración del sistema, los casos de corrupción en la guardia penitenciaria, la insuficiencia del presupuesto tanto de funcionamiento como de inversión, el acelerado incremento de la población carcelaria, la lentitud en el desarrollo de los procesos judiciales y la falta de representación jurídica para los reclusos de bajos ingresos económicos. Adicionalmente, las condiciones de la infraestructura disponible limitan la aplicación de los criterios de clasificación del personal interno señalados en la ley<sup>4</sup>.

Aunque la ley ha señalado la necesidad de diferenciar los internos según su situación jurídica, entre sindicados y condenados<sup>5</sup>, en estos momentos en los centros de reclusión se mezclan indiscriminadamente los dos tipos de personal.

### **A. Hacinamiento**

El hacinamiento se ha constituido en el principal problema del sistema penitenciario y carcelario. Esto ha traído consecuencias como la carencia del espacio vital, ocio, mezcla indiscriminada de sindicados y condenados, de diferente procedencia y diversos grados de peligrosidad. Adicionalmente, los altos niveles de hacinamiento debilitan y entorpecen el proceso de resocialización, incrementan la reincidencia delictiva y generan condiciones de insalubridad que afectan la integridad y dignidad personal.

Al no existir una correspondencia real entre el aumento de la población carcelaria y los cupos disponibles, el nivel de hacinamiento creció del 10% en 1994 al 40% en 1999<sup>6</sup>. La tasa de crecimiento promedio anual de la población entre 1994 y 1999 fue del 9.7%<sup>7</sup>; la de condenados del 14.8% y la de sindicados del 4.7%; mientras que la capacidad sólo aumentó en promedio un 5.3%<sup>8</sup> durante el mismo período (Cuadro 1-Gráfica 1). De mantenerse el mismo crecimiento, se espera que para el año 2002 la población reclusa se encuentre en 62,877 internos, lo que frente a una disponibilidad de 40,314 cupos, representaría un hacinamiento del 64%; este cálculo muestra la necesidad de ampliar la oferta de cupos de reclusión.

---

<sup>4</sup> El artículo 63 de la Ley 65/93 dispone: “Los internos en los centros de reclusión, serán separados por categorías, atendiendo a su sexo, edad, naturaleza del hecho punible, personalidad, antecedentes, condiciones de salud física y mental. Los detenidos estarán separados de los condenados, de acuerdo a su fase de tratamiento, los hombres de las mujeres, los primarios de los reincidentes, los jóvenes de los adultos, los enfermos de los que puedan someterse al régimen normal”.

<sup>5</sup> La ley ha destinado las cárceles para retención y vigilancia de personas sindicadas por delitos y las penitenciarías para personas condenadas.

<sup>6</sup> Hacinamiento = (# de reclusos/ # de cupos) - 1

<sup>7</sup> Considera las entradas y salidas de la población reclusa.

Partiendo de un ejercicio de simulación donde se clasificó a la población reclusa por situación jurídica, la mayor deficiencia de cupos se encuentra a nivel de penitenciarías; la población condenada actual es de 25,317 frente a una capacidad total de las penitenciarías de 7,607. Por el contrario, las cárceles lugar de reclusión de los sindicados, tienen una capacidad 24,499 cupos y una población de 19,189 (Cuadro 2). Las regionales que presentan los mayores niveles de hacinamiento son las de Noroeste, Norte, Oriental y Central (Cuadro 3).

## **1. Población carcelaria**

La población interna actual en los centros del orden nacional es de 47,614<sup>9</sup> y se caracteriza de la siguiente manera: el 94% son hombres y el 6% mujeres; el 79% es menor de 40 años; el 74% redimen pena ya sea por trabajo o estudio (Cuadro 4). Por tipología del delito se encuentra distribuida así: homicidio (27%); hurto, en las modalidades de hurto agravado y calificado (25%); infracción a la ley 30/86 - estupefacientes - (12%); porte ilegal, fabricación y tráfico de armas y de munición (4%); otros (33%) (Cuadro 5).

El 57% de la población está condenada y el 43% se encuentra sindicada. De la población condenada nacional el 58% tiene condenas menores a 10 años y el 12% inferiores a un año; se destaca la Regional Noroeste pues el 33% de su población condenada se encuentra por menos de un año.

Por otro lado, de la población sindicada nacional, el 38% permanece en esa condición por menos de 5 meses. El procesamiento más lento se registra en la Regional Noroeste donde un 66% permanece en el sistema carcelario como sindicados por más de 10 meses (Cuadro 6).

La situación señalada se agrava dado que el 33.4% de la población carcelaria no tiene asesoría jurídica y sólo se cuenta con treinta y tres jueces de ejecución de penas en todo el país<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Considera el aumento y disminución de los cupos carcelarios.

<sup>9</sup> Población a octubre de 1999.

<sup>10</sup> El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad conoce: 1) Del cumplimiento de las normas contenidas en el Código Penitenciario y Carcelario, en especial de sus principios rectores. 2) De todo lo relacionado con la libertad del condenado que deba otorgarse con posterioridad a la sentencia, rebaja de penas, rendición de pena por trabajo, estudio o enseñanza y extinción de la condena. 3) De la verificación del lugar y condiciones en que se deba cumplir la pena o la medida de seguridad. 4) De la acumulación jurídica de penas en concurso de varias sentencias condenatorias proferidas en procesos distintos contra la misma persona. 5) De la aplicación del principio de la favorabilidad cuando debido a una ley posterior, hubiese lugar a reducción o extinción de la pena. 6) Del reconocimiento de la ineficacia de la sentencia condenatoria cuando la norma discriminadora haya sido declarada inexecutable o haya perdido su vigencia. 7) Del aporte de pruebas para el esclarecimiento de los hechos punibles cometidos en los centros de reclusión a fin de que sean investigados por las autoridades competentes (artículo 51 Ley 65/93).

Adicionalmente, se resalta que la población reclusa en los primeros cinco meses de detención presenta una alta tasa de salida. De un promedio de 5,000 personas que ingresan mensualmente a los establecimientos de reclusión solamente permanecen 1,000 al quinto mes (Gráfica 2).

## **2. Capacidad**

En la actualidad se cuenta con 166 establecimientos del orden nacional: 125 Cárceles de Circuito Judicial, 22 Cárceles de Distrito Judicial, 8 Penitenciarías Nacionales, 1 Penitenciaría Rural, 9 Reclusiones de Mujeres y 1 Colonia Penal, los cuales tienen una capacidad total de 33,090 cupos<sup>11</sup>. La distribución por regional se puede observar en el cuadro 7. La característica más sobresaliente de estos penales es su obsolescencia y antigüedad, el 82% tienen más de 20 años de construcción (Cuadro 8).

En el año 1995 se contaba con una capacidad de 27,540 cupos; de ese año a 1999 se generaron 6,316: 1,670 en cárceles nuevas y 4,646 por remodelación y ampliación (Cuadro 9). Aunque para el año 2000 se incorporarán 5,196 nuevos cupos al sistema: 2,072 en establecimientos de reclusión nuevos, 1,006 en cabañas prefabricadas y 2,118 por remodelación y ampliación (Cuadro 10), la presión de la demanda hará que persista el desequilibrio entre la oferta y la demanda.

En el año 1999 se registró un déficit promedio de 13,232 cupos en el sistema penitenciario y carcelario. Si la tasa de crecimiento de la demanda continúa con la tendencia de los últimos años (9.7%), se espera que la población se incremente y exista la necesidad de 24,591 cupos nuevos al finalizar el 2002.

La brecha entre la demanda y la oferta ha llevado a que las acciones frente a la infraestructura carcelaria y penitenciaria hayan respondido más a la generación de cupos habitacionales que a la construcción de instalaciones que contribuya de manera efectiva a los procesos de rehabilitación y resocialización de los individuos, pues no se cuenta con espacios adecuados para fomentar el trabajo, estudio y recreación en los penales.

## **B. Recursos**

Las fuentes de financiación en inversión para el Sistema Penitenciario y Carcelario del orden nacional se originan en las leyes 55/85 y 66/93<sup>12</sup>. De acuerdo con el Decreto 1890 de 1999<sup>13</sup>, del 50% del total de los

---

<sup>11</sup> Se desconocen las condiciones físicas de estos cupos y la distribución de las áreas de alojamiento y resocialización.

<sup>12</sup> La Ley 55 se refiere a los recursos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro. La Ley 66 a los rendimientos de los depósitos judiciales.

ingresos correspondientes por Ley 55, el 25% se destinan a infraestructura carcelaria. Respecto de los recursos de la Ley 66 de 1993, el 15% se utilizaran para el diseño, construcción, refacción, mantenimiento y dotación de establecimientos de reclusión a cargo del Fondo de Infraestructura Carcelaria; y otro 15% para los planes, programas y proyectos de inversión, mantenimiento y rehabilitación de las entidades del sector penitenciario.

El cuadro 11 muestra el comportamiento de los recursos de las Leyes 55/85 y 66/93 destinados al Sistema Penitenciario y Carcelario en el período 1994-1999 y su proyección para los años 2000, 2001 y 2002<sup>14</sup>. Debido a la crisis del sector de la construcción los recursos de la Ley 55/85 en el año 1999 registraron una caída del 54% respecto de 1998. Pese a este descenso no se hizo un recorte presupuestal dada la crítica situación del sistema penitenciario y carcelario.

## **II. ACCIONES PARA LA AMPLIACION DE LA INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA.**

Si bien la situación descrita anteriormente determina que las condiciones críticas en que se encuentra el sistema penitenciario y carcelario obedece en buena parte al alto nivel de hacinamiento, también se evidencian las graves deficiencias en la administración del sistema. Por lo tanto, las acciones a seguir deben abarcar tanto la ampliación de la infraestructura como el mejoramiento de la gestión. A lo anterior debe adicionarse el reconocer la importancia de desarrollar acciones tendientes a limitar la demanda penitenciaria y carcelaria.

### **A. Oferta**

#### **1. Plan de ampliación**

En el cuadro 12 se presenta el plan de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria a ser ejecutado en los años 2000, 2001 y 2002, el cual se elaboró teniendo en cuenta el valor estimado por el FIC tanto para la construcción de nuevos centros de reclusión de alta y mediana seguridad como para la expansión de la infraestructura actual, así como el déficit de cupos al finalizar el año 2002.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Por medio del cual se reorganiza el Ministerio de Justicia y del Derecho y se dictan otras disposiciones sobre la materia relacionadas con las entidades que integran el Sector Administrativo de Justicia.

<sup>14</sup> La proyección de los recursos se hizo teniendo en cuenta la tasas de crecimiento promedio de los recursos de las Leyes 55/85 y 66/93 en el periodo 1995 a 1999 y considerando las disposiciones contempladas en el art. 84 del Decreto 1890/99.

<sup>15</sup> Este déficit se calculó considerando el déficit actual (13,232 cupos), el aumento de la capacidad previsto para el año 2000(5,196 cupos) y el crecimiento de la población para los años 2000 al 2002 (16,555 internos).

**CUADRO 12. PLAN DE AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA  
2000-2002**

Miles de millones del 2000		2000		2001		2002		TOTAL	
		\$	Cupos	\$	Cupos	\$	Cupos	\$	Cupos
<b>A. CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA NUEVA</b>		<b>51.9</b>	<b>2,028</b>	<b>107.7</b>	<b>5,500</b>	<b>154.5</b>	<b>13,300</b>	<b>314.1</b>	<b>20,828</b>
CENT.	CONSTRUCCION Y DOTACION CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL CENTRAL No.1	12.1		12.1	1,600			24.3	1,600
	CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL CENTRAL No.2	12.1		12.1	1,600			24.3	1,600
	CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL CENTRAL No.3			5.9		18.4	1,600	24.3	1,600
	CENTRO DE RECLUSION PARA SINDICADOS Y CONDENADOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA	0.8	100					0.8	100
NOEST.	CONSTRUCCION PENITENCIARIA NUEVA DE APARTADÓ	1.5	328					1.5	328
	CONSTRUCCION Y DOTACION CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL NOROESTE No.1			5.9		18.4	1600	24.3	1,600
	CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL NOROESTE No.2			5.9		18.4	1,600	24.3	1,600
	CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL NOROESTE No.3			5.9		18.4	1,600	24.3	1,600
	CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL NOROESTE No.4			5.9		18.4	1,600	24.3	1,600
	CONSTRUCCION CENTRO PENITENCIARIO ALTA SEGURIDAD EN LA REGION NOROESTE	6.3		6.3	400			12.6	400
NORT.	CONSTRUCCION NUEVA CARCEL DEL DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR	10.6	1,600	3.2				13.8	1,600
OCC.	CONSTRUCCION Y DOTACION CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL DE OCCIDENTE-POPAYAN-CAUCA	8.4		15.9	1,600			24.3	1,600
	CONSTRUCCION Y DOTACION CENTRO CARCELARIO INDIGENA EN EL MUNICIPIO DE SILVIA-CAUCA			3.3	300			3.3	300
ORIENT.	CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL ORIENTAL			5.9		18.4	1,600	24.3	1,600
	ESTUDIOS, DISEÑO CONSTRUCCIÓN Y DOTACION COLONIA AGRICOLA DE LOS LLANOS ORIENTALES			7.5		7.5	500	15.1	500
V. CALD	CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL VIEJO CALDAS No.1			5.9		18.4	1,600	24.3	1,600
	CONSTRUCCIÓN Y DOTACIÓN CENTRO PENITENCIARIO REGIONAL VIEJO CALDAS No.2			5.9		18.4	1,600	24.3	1,600
<b>B. PLAN DE AMPLIACIONES</b>		<b>12.1</b>	<b>200</b>	<b>13.6</b>	<b>2,200</b>	<b>6.9</b>	<b>1,400</b>	<b>32.6</b>	<b>3,800</b>
CENT.	LIBATE			1.2		2.1	400	3.3	400
	TOLEMAIDA	1.2		1.2	400	1.2		3.6	400
NOESTE.	MEDELLIN-MUJERES			1.2		2.1	400	3.3	400
NORTE	MONTERÍA	1.2		1.2	200			2.4	200
	CARTAGENA	2.4		0.9	400			3.3	400
OCC.	PASTO	1.2		0.6	200			1.8	200
	FLORENCIA			1.2		0.6	200	1.8	200
	NEIVA	2.4		0.9	400			3.3	400
	PITALITO			2.4		0.9	400	3.3	400
	MOCOA	1.2		0.6	200			1.8	200
ORIENT.	BUCARAMANGA			1.2	200			1.2	200
V. CALD	IBAGUE	1.2	200					1.2	200
	ESPINAL	1.2		0.9	200			2.1	200
<b>C. REFACCIÓN Y/O RECUPERACIÓN</b>		<b>3.5</b>	<b>0</b>	<b>5.5</b>	<b>0</b>	<b>7.7</b>	<b>0</b>	<b>16.7</b>	<b>0</b>
PLAN DE REFACCIÓN Y/O RECUPER.		3.5		5.5		7.7		16.7	0
<b>TOTAL GENERAL (A+B+C)</b>		<b>67.5</b>	<b>2,228</b>	<b>126.8</b>	<b>7,700</b>	<b>169.1</b>	<b>14,700</b>	<b>363.4</b>	<b>24,628</b>

El plan incluye infraestructura nueva por un valor aproximado de \$314 mil millones para generar 20,828 cupos<sup>16</sup>; ampliación de la infraestructura existente en 3,800 cupos con un costo estimado en \$32,6 mil millones; y mejoramiento y mantenimiento por \$16,7 mil millones.

Con base en el nivel de hacinamiento de las regionales se prevé la construcción de 11 nuevos centros penitenciarios regionales de mediana seguridad con capacidad cada uno para 1,600 internos y con un costo de \$24,2 mil millones<sup>17</sup>, así: Región Central (3); Región Noroeste (4); Región Occidente (1); Región Oriental (1); Región Viejo Caldas (2).

Adicionalmente se tiene previsto terminar el pabellón de los sindicados y condenados de la Fuerza Pública en la Penitenciaría Nacional la Picota en la Región Central (100 cupos); construir un Centro Penitenciario de Alta Seguridad en la región Noroeste (400 cupos)<sup>18</sup>; un Centro Carcelario Indígena en la Región Occidental (300 cupos) y una nueva Colonia Agrícola de los Llanos Orientales en la Región Oriente (500 cupos). De otra parte, se estimaron las partidas para la terminación de obras adicionales en la Nueva Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar y para la Penitenciaría Nueva de Apartadó.

En lo referente a ampliación de la infraestructura existente, el plan contempla la realización de obras consistentes en pabellones de mediana seguridad<sup>19</sup> en aquellos centros de reclusión en donde las condiciones de la infraestructura lo permiten: Región Central: Cárcel del Circuito Judicial de Ubaté (400 cupos) y en Tolomaida (400); Región Noroeste: Penitenciaría Nacional de Itagüí (400); Región Norte: Cárcel del Distrito Judicial de Montería (200) y Cárcel del Distrito Judicial de Cartagena (400); Región Occidente: Cárcel del Distrito Judicial de Pasto (200), Cárcel de Circuito Judicial de Florencia (200), Cárcel del Distrito Judicial de Neiva (400), Cárcel de Circuito Judicial de Pitalito (400), Cárcel de Circuito Judicial de Mocoa (200); Región Oriental: Reclusión de Mujeres de Bucaramanga (200) y Región Viejo Caldas: Cárcel del Distrito Judicial de Ibagué (200) y Cárcel del Circuito Judicial del Espinal (200).

---

<sup>16</sup> En este plan se entiende que el cupo penitenciario y carcelario incluye áreas de: alojamiento, alimentación, salud, resocialización (talleres de trabajo y aulas); recreación y administrativas.

<sup>17</sup> El costo total para un centro de reclusión de mediana seguridad es de \$24,2 mil millones discriminados así: preinversión (ajuste de diseño) \$452 millones; interventoría de diseño \$80 millones; interventoría de obra \$360 millones; costos directos \$13,2 mil millones; costos indirectos (AIU) \$2,8 mil millones; licencias y trámites \$170 millones; otros costos (equipos especiales y dotación) \$7 mil millones e interventoría de equipo \$175 millones. El costo por interno es de \$15 millones.

<sup>18</sup> El costo total para un centro de alta seguridad es de \$12,6 mil millones así: preinversión (ajuste de diseño) \$184 millones; interventoría de obra \$241 millones; interventoría de diseño \$32 millones; costos directos \$8,4 mil millones; costos indirectos (AIU) \$1,8 mil millones; licencias y trámites \$65 millones; otros costos (equipos especiales y dotación) \$1,8 mil millones e interventoría de equipos \$74 millones. El costo por interno es de \$32 millones.

<sup>19</sup> El pabellón propuesto para las ampliaciones tiene un costo total de \$3,3 mil millones y su estructura de costos es la siguiente: preinversión (ajuste de diseño) \$59 millones; interventoría de obra \$64 millones; interventoría de diseño \$10 millones; costos directos \$2,2 mil millones; costos indirectos (AIU) \$482 millones; licencias y trámites \$35 millones; otros costos (equipos especiales y dotación) \$402 millones; interventoría de equipos \$16,2 millones. El costo por interno es de \$8,2 millones.

## 2. Acciones complementarias a la ampliación de cupos

- a. Con el objeto de racionalizar recursos, agilizar la contratación y garantizar la eficiencia en la construcción de nueva infraestructura carcelaria y penitenciaria es necesario implantar los modelos arquitectónicos desarrollados por el FIC, los cuales responden a las necesidades del sistema y garantizan la incorporación de modernos equipos de seguridad y vigilancia; los mismos deben limitar el contacto entre el personal de custodia y los reclusos. Esto contribuirá a disminuir los costos de funcionamiento y los niveles de corrupción que actualmente se presentan en los penales colombianos.
- b. Se debe adelantar un inventario de los centros de reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional para determinar el estado físico, jurídico, administrativo y financiero de los inmuebles que son propiedad del Ministerio de Justicia y del Derecho, que constituya una base de información confiable sobre la cual el FIC pueda tomar decisiones en relación con la infraestructura penitenciaria y carcelaria existente. Lo anterior permitirá la elaboración de planes de mantenimiento, refacción y ampliación donde las condiciones físicas así lo permitan; determinará la viabilidad de transformar cárceles en penitenciarías y los establecimientos de reclusión susceptibles de enajenarse.<sup>20</sup>
- c. Se priorizará la construcción de nuevas penitenciarías sobre cualquier otro tipo de establecimiento de reclusión. Dichos esfuerzos se enfocarán, principalmente en las regionales en donde se presenta el mayor déficit de cupos: Noroeste, Central y Occidental.
- d. Se recomienda que la Nueva Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar, los centros penitenciarios que actualmente se construyen en las regionales Oriente y Occidente y los centros penitenciarios regionales programados en el plan propuesto sean exclusivamente penitenciarías.

---

<sup>20</sup>Para efectos de lo planteado se acoge la definición de los siguientes términos: **Mantenimiento:** se refiere a la acción de planear, presupuestar y ejecutar todas aquellas obras de construcción menor que requiere una edificación para garantizar su funcionamiento. Estas operaciones, tendientes al cuidado de la infraestructura carcelaria, estarán a cargo del INPEC; entidad que deberá preparar su plan de mantenimiento, definiendo todas y cada una de las necesidades de los centros de reclusión que estén a su cargo y deban ser objeto de intervención durante el año.

**Refacción y/o recuperación:** se refiere a todas y cada una de las acciones tendientes a la restitución de los elementos constructivos estropeados en una edificación. Dichas reparaciones se deberán hacer en aquellos centros de reclusión que estén en la posibilidad de generar o habilitar cupos; el INPEC elaborará el plan de recuperación para enviarlo al FIC, que se encargará de estudiarlo para designarle los recursos de inversión por año.

**Adecuación y/o ampliación:** bajo este término se podrán clasificar todas aquellas obras que generen o habiliten cupos en un centro de reclusión; es decir todas aquellas inversiones que mejoren las condiciones, los servicios y el funcionamiento del centro de reclusión tendrán cabida en el plan de adecuaciones.

**Obra nueva:** bajo esta denominación estarán todas aquellas construcciones que se realicen dentro la concepción nueva y moderna del deber ser de un centro de reclusión; es decir todas las obras que se inicien a partir de cero dentro de los lineamientos que definen los tipos arquitectónicos elaborados por el FIC, adelantadas en inmuebles que reúnan las

- e. Se debe determinar la capacidad de los establecimientos de reclusión del orden departamental y municipal para tener un conocimiento preciso de la capacidad total del sistema carcelario y penitenciario colombiano.

## **B. Limitación de la demanda**

- a. Dada la presión que sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario ejerce la tendencia al aumento de la población reclusa y las limitaciones fiscales para igualar la oferta con la demanda carcelaria, es imprescindible que el Ministerio de Justicia y del Derecho lidere gestiones ante otras entidades estatales, dirigidas a buscar soluciones frente la problemática penitenciaria, especialmente con las entidades que tienen relación con el tema, como: la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura. Dichas gestiones se realizarán a través del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria. Dentro del marco de este Consejo se dará prioridad al análisis del comportamiento de la población en los primeros cinco meses de haber ingresado a los establecimientos de reclusión la cual, como se indicó, presenta una alta tasa de rotación.
- b. Las iniciativas legislativas relacionadas con incremento de penas, sanción de hechos delictivos con pena privativa de la libertad deben contar previamente con un análisis del impacto que la expedición de la norma tendrá sobre la capacidad real del sistema penitenciario y carcelario, así como con la capacidad del Presupuesto General de la Nación. Dentro del marco de una política criminal, se debe procurar que dichas iniciativas contemplen la adopción de otro tipo de penas diferentes a la privativa de la libertad.
- c. Se debe incrementar el número de defensores públicos y de jueces de ejecución de penas a fin de agilizar procesos y descongestionar los penales del orden nacional. En consecuencia, el Ministerio de Justicia y del Derecho apoyará la solicitud presentada por el Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el aumento de jueces de ejecución de penas y defensores públicos.
- d. Es necesario contar con una base de datos sobre la demanda, real y potencial, del sistema penitenciario y carcelario que facilite y oriente la toma de decisiones.

---

condiciones mínimas establecidas para los centros de reclusión; los tipos arquitectónicos FIC actuarán como estándares y modelos que permitirán la concepción del plan de obra nueva.

### **C. Gestión y administración del sistema**

- a. Diseñar modelos de gestión, seguridad y evaluación, definiendo procedimientos que permitan tener un mayor control de los establecimientos de reclusión. Dichos esquemas se deberían implantar en los centros que en el año 2000 comenzarán a funcionar para posteriormente reproducir los resultados positivos.
- b. Se recomienda fortalecer el sistema de información actual que permita no sólo contar con un conocimiento oportuno y veraz sobre la población penitenciaria y carcelaria y la oferta (capacidad), sino además racionalizar los recursos financieros, técnicos y humanos. Dicho sistema deberá servir como herramienta de apoyo para la toma de decisiones.
- c. Es prioritario redistribuir el personal recluso entre los diferentes centros, con base en planes de descongestión de los penales, teniendo como punto de partida una correcta categorización de la población, conforme lo determina la ley.
- d. Es necesario que el INPEC prevea los recursos requeridos para la puesta en funcionamiento de un nuevo centro de reclusión; al momento de aprobarse un proyecto de inversión, para la construcción de un nuevo establecimiento carcelario, el INPEC deberá diseñar un plan que determine la necesidad de recurso humano, personal administrativo y de custodia con el fin de contar oportunamente con los nuevos cupos generados.
- e. Se crearán mecanismos de coordinación entre el INPEC y el FIC que permitan trabajar conjuntamente las labores de planeación hasta la puesta en funcionamiento de un centro de reclusión. Dicha coordinación estará en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- f. Se conformará un Comité de Seguimiento integrado por representantes de todas y cada una de las entidades que participan en el estudio, planeamiento, ejecución y funcionamiento de las cárceles y penitenciarias.
- g. Se hace necesario estudiar la división actual del mapa carcelario del país, con el objeto de determinar los límites convenientes para las regionales que lo conforman; lo anterior con fines tanto de planeamiento de obras de inversión como de procesos administrativos.

- h. Con base en la supervisión y vigilancia por parte del INPEC sobre las cárceles territoriales se creará un sistema de información que permita establecer la oferta carcelaria total del país.

#### **D. Financiamiento**

El plan tiene un costo aproximado de \$363,4 mil millones, discriminados por vigencias de la siguiente forma: año 2000: \$67,5 mil millones; año 2001: \$126,8 mil millones; año 2002: \$169,1 mil millones. El plan implica aumentar en un 60% el presupuesto de funcionamiento del INPEC, tomando como base el presupuesto promedio de esta institución en el período 1995-1998. Este cálculo se realizó considerando el costo anual de operación de un Centro Penitenciario Regional de mediana seguridad para 1600 internos, el cual se estima en \$9,3 mil millones<sup>21</sup>.

Considerando la apropiación de recursos en la vigencia 2000 (\$67,5 mil millones) y los proyectados de las Leyes 55 y 66 para los años 2001 y 2002 (\$50,9 mil millones – Cuadro 13), los requerimientos adicionales de inversión para superar el hacinamiento al finalizar el año 2002 serían de \$245 mil millones.

Se prevén recursos complementarios generados en el sector justicia por \$60,3 mil millones así: \$24,1 mil millones originados por el incremento en la tarifa del certificado de tradición y libertad expedido por la Superintendencia de Notariado y Registro (Cuadro 14); \$10,2 mil millones de los excedentes financieros de la Imprenta Nacional y \$26 mil millones por Cooperación Judicial de los Estados Unidos. De esta forma, los recursos adicionales requeridos no financiados para garantizar el cumplimiento del plan propuesto ascienden a \$184,7 mil millones.

Lo anterior se discrimina por vigencias en la forma como indica el siguiente cuadro:

---

<sup>21</sup> Adicionalmente a los 11 nuevos centros penitenciarios regionales de mediana seguridad y al Centro Penitenciario Regional de Alta Seguridad en la Región Noroeste, se incluyeron los requerimientos del Centro Penitenciario Regional de Oriente en Acacías y la Nueva Cárcel de Valledupar. La información base se tomó del presupuesto proyectado para la Nueva Cárcel de Valledupar.

**Cuadro 15:**  
**Requerimientos Financieros para el Plan de Ampliación de Infraestructura**  
**Penitenciaria y Carcelaria**  
**(cifras en miles de millones de pesos)**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>TOTAL</b>
Costo del plan	67,5	126,8	169,1	363,4
Recursos apropiados	67,5*	25,7 (py)	25,2 (py)	118,4
Total recursos requeridos		101,1	144	245
Recursos otras fuentes**		30,2(py)	30,1(py)	60,3
Total recursos a ser financiados		70,9	113,8	184,7

\$ constantes de 2000

py: Recursos proyectados

\* Incluye la adición de \$24 mil millones que se tramita para ser incluida en el presupuesto de la vigencia actual.

\*\* Recursos procedentes de la Cooperación Judicial con Estados Unidos y del sector justicia mediante la ampliación de las tarifas de los certificados de tradición y libertad expedidos por la Superintendencia de Notariado y Registro y de los excedentes financieros de la Imprenta Nacional de Colombia.

A fin de apropiar el monto de los recursos requeridos a ser financiados se adelantarán las siguientes acciones:

- a. Con relación a la Ley 55 de 1985, el Ministerio de Justicia y del Derecho gestionará la expedición del decreto por el cual se incrementa el valor del certificado de tradición y libertad emitido por la Superintendencia de Notariado y Registro de \$1 mil a \$7 mil.
- b. De los excedentes financieros generados por la Imprenta Nacional correspondientes a la Nación se destinará el 100% a la financiación del plan de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, estimados en \$10,2 mil millones.
- c. Gestionar por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho frente al gobierno de Estados Unidos recursos por un monto de \$26 mil millones, en el marco de los acuerdos de cooperación judicial.

Para la consecución de los \$184,7 mil millones restantes, se proponen las siguientes acciones:

- a. Venta de activos del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional para generar recursos que se inviertan en otros proyectos de ampliación y/o refacción del sistema.

- b. Facilitar la introducción e implementación de mecanismos financieros tales como el BLT (Build, Lease and Transfer), la titularización de rentas y la emisión de bonos que constituyen instrumentos de largo plazo para cubrir las necesidades presupuestales que determina el Plan de Ampliación y Refacción de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria.
- c. Adelantar acuerdos con empresas del sector privado en el área de resocialización, más concretamente en los procesos productivos dentro de los centros de reclusión, que generen ingresos adicionales que eventualmente sean invertidos en la refacción, mejora e incluso ampliación de la infraestructura del establecimiento.
- d. Incrementar la tarifa del 5 por mil correspondiente al registro de instrumentos públicos teniendo en cuenta que al menos el 70% de los ingresos de la Superintendencia de Notariado y Registro provienen por este concepto.

### **III. RECOMENDACIONES**

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Justicia y del Derecho recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES:

- A. Aprobar el plan de expansión de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional contenido en este documento.
- B. La Unidad de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación, las Oficinas de Planeación del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Dirección del Fondo de Infraestructura Carcelaria, conformarán un comité de seguimiento y evaluación de las medidas de racionalización de la demanda de cupos carcelarios y penitenciarios, con el objetivo de determinar su impacto sobre el crecimiento de la población reclusa y ajustar, si es del caso, los requerimientos presupuestales establecidos.