

# Documento Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



3575

**ESTRATEGIA PARA LA EXPANSION DE LA OFERTA NACIONAL DE CUPOS  
PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - SEGUIMIENTO A LOS CONPES 3277 DE  
MARZO 2004 Y 3412 DE MARZO DE 2006**

**Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ).  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).  
Departamento Nacional de Planeación (DNP : DIFP – DJS).  
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).  
Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE).  
Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE).**

**Versión aprobada**

**Bogotá D.C., 16 de Marzo de 2009**

## **Resumen**

El presente documento realiza un seguimiento a los Documentos CONPES 3277 y 3412, que contienen la estrategia del Gobierno Nacional para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. En este documento se modifican los montos aportados por las diferentes fuentes de financiación de la estrategia, los cronogramas de entrega de las obras de los 11 establecimientos de reclusión, se incrementan los cupos inicialmente previstos, y se adicionan los recursos establecidos en el CONPES 3412, señalando las causas precontractuales y contractuales de los mayores costos de la construcción y dotación de los establecimientos de reclusión del orden nacional.

**Clasificación:** S341 – S331

**Palabras Claves:** Establecimiento de Reclusión, ERON, Medellín, Bogotá La Picota, Cartagena, Puerto Triunfo, Guaduas, Florencia, Acacías, Yopal, Jamundí, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Ley 55 de 1985, FRISCO, cupos penitenciarios y carcelarios, hacinamiento.

## TABLA DE CONTENIDO

I INTRODUCCIÓN	1
II ANTECEDENTES	2
A. Ejecución del Plan de Construcción y Dotación (CD)	6
B. Ejecución de la fase de preinversión	6
C. Ejecución de la fase precontractual	7
D. Ejecución de la obra	9
E. Factores que explican los mayores costos	10
III. PLAN DE ACCIÓN	13
IV. FINANCIAMIENTO	16
A. Fuentes de financiación	19
V. RECOMENDACIONES	20
VI. BIBLIOGRAFÍA	22

## **I. INTRODUCCIÓN**

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES el seguimiento y el ajuste a la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios contenida en los Documentos CONPES 3277 de 2004 y 3412 de 2006.

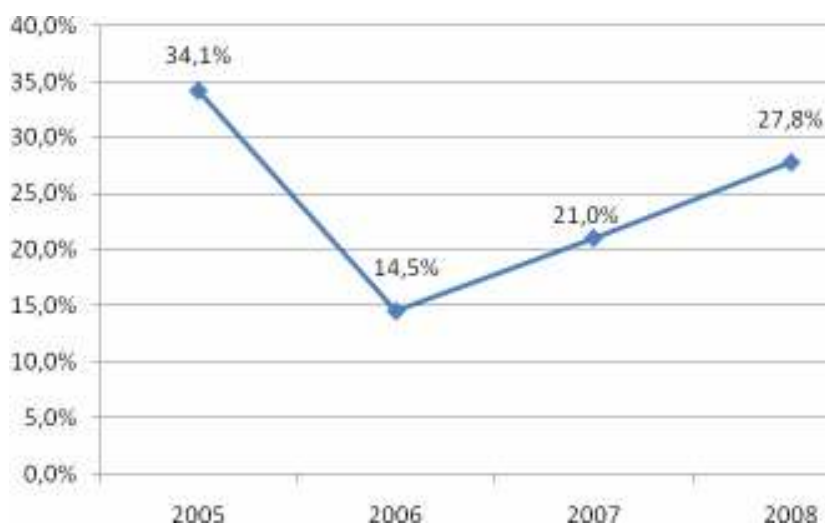
La propuesta está orientada a asegurar el cumplimiento de la política pública de expansión de la capacidad de cupos de reclusión y la consecuente reducción del hacinamiento penitenciario y carcelario. Para ello, se incluye la modificación de los montos aportados por las diferentes fuentes de financiación de la estrategia y los cronogramas de entrega de las obras en ejecución de los 11 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), el incremento de los cupos inicialmente previstos y la adición a los recursos presupuestales establecidos en el Documento CONPES 3412, señalando las causas precontractuales y contractuales de los mayores costos y tiempos en la ejecución de las obras previstas en la estrategia.

En la primera parte se hará un recuento de la política pública señalada en los Documentos 3277 de marzo de 2004 y 3412 de marzo de 2006, posteriormente se señalará el estado de avance en la ejecución y financiación, así como los recursos presupuestales requeridos para su culminación. Por último, se hacen recomendaciones a las instituciones involucradas para garantizar la entrada en operación de los 11 Establecimientos de Reclusión y asegurar la adecuada financiación de la estrategia, dentro del marco fiscal de mediano plazo.

## II. ANTECEDENTES

El alto índice de hacinamiento continúa como la principal problemática que enfrenta el Estado en el cumplimiento de la detención preventiva y la pena privativa de la libertad en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON). De un hacinamiento del 34,1% en 2005, la sobrepoblación pasó a 14,5% en 2006, 21,0% en 2007 y 27,8% en 2008, niveles considerados como críticos, en particular en los dos últimos años. De acuerdo con el INPEC, la Procuraduría General de la Nación estima que “en el plano internacional se considera que cualquier sistema de reclusión o prisión que funcione bajo condiciones de hacinamiento superiores al 20% (es decir 120 reclusas por 100 plazas disponibles) se encuentra en estado de `sobrepoblación crítica`”<sup>1</sup>

**Gráfico 1. Tasa de hacinamiento penitenciario y carcelario en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (2005-2008)**



Fuente: INPEC. Los datos corresponden al hacinamiento presentado en los ERON a diciembre 31 de cada año.

---

<sup>1</sup> Diagnóstico INPEC, Octubre 16 de 2003. Citado en: Documento CONPES 3277 de marzo de 2004. Así mismo, la Corte Constitucional declaró el hacinamiento carcelario y penitenciario “estado de cosas inconstitucional”. Ver: Corte Constitucional, Sentencia T-153-98.

Ante la problemática, el CONPES aprobó en marzo de 2004 el documento CONPES 3277 con el objeto de mantener la gobernabilidad del sistema, amenazada por el exceso de demanda, bajo los preceptos de mejorar la situación espacial y habitacional de los reclusos y preservar el orden interno. Desde la perspectiva de la oferta, se formularon dos planes para generar 24.331 cupos: uno de ampliación, adecuación y dotación (AAD) de los establecimientos de reclusión existentes (3.131 cupos) con un costo de 32.200 millones de pesos (sin financiación) y otro de construcción, dotación y mantenimiento (CDM) de establecimientos de reclusión y complejos penitenciarios y carcelarios (21.200 cupos) con un costo estimado en 530.274 millones de pesos de 2004 (sin incluir costos de financiación).<sup>2</sup>

El plan de ampliación, adecuación y dotación (AAD), concebido para ejecutarse a través de contratos de obra pública, culminó en 2008 y dentro de él se entregaron 3.010 cupos generados en los establecimientos de reclusión de: Bogotá – La Picota (122 cupos), Bogotá – Reclusión de Mujeres (232 cupos), Popayán (948 cupos), Pereira (100 cupos), Sincelejo (200 cupos), Girardot (176 cupos), Apartadó (106 cupos), Calarcá (354 cupos), La Plata (200 cupos), Pitalito (410 cupos), Sogamoso (96 cupos) y Duitama (66 cupos). Aunque los cupos se incrementaron en 3.010 con el Plan de Ampliación, Adecuación y Dotación (AAD), la tasa de hacinamiento no logró disminuirse, de hecho se incrementó entre 2006 y 2007, esto debido a que la población de reclusos creció más rápido que el incremento en los cupos generados<sup>3</sup>.

El mecanismo de ejecución para el plan de construcción, dotación y mantenimiento (CDM), de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, incluía la vinculación del sector privado, motivada por las restricciones fiscales de la Nación que limitaban la capacidad del Gobierno para realizar los proyectos a través de contratos de obra en el corto plazo.

---

<sup>2</sup> Ver Documento CONPES 3277, p. 21.

<sup>3</sup> Los cupos generados en el EROD de Popayán están pendientes de entrar en operación mientras se superan los inconvenientes de tipo administrativo y técnico. Los 3.010 cupos creados con el Plan de AAD impactaron la capacidad disponible del sistema contribuyendo con un 5% en la disminución del hacinamiento, si se parte del supuesto que todos los nuevos cupos entraron en operación simultáneamente, hecho que en la realidad se dio en forma gradual. Fuente: INPEC, Oficina de Planeación. Marzo 16 de 2009.

El plan CDM suponía la formulación de los proyectos en etapa de factibilidad con estudios de preinversión. Se buscaba diferir a 10 años los costos de construcción, dotación y mantenimiento de los nuevos ERON, garantizando la entrega de los cupos previstos en un plazo contractual de dos años a partir de 2004, según el tipo de establecimiento, una vez realizados los estudios de preinversión.

Siguiendo los lineamientos del CONPES 3277 de 2004, el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) estructuró y ejecutó, con la participación de FONADE e INPEC, los estudios de preinversión que dictaminaron la necesidad de construir once (11) establecimientos de reclusión, precisaron sus respectivas localizaciones<sup>4</sup> y capacidad, y estimaron su costo total en 830.315,03 millones de pesos de 2006 (sin financiación). Dichos estudios y diseños fueron entregados en diciembre de 2005.

De acuerdo con el CONPES 3412 de 2006, la estructuración financiera de la modalidad de concesión, cuyos resultados, incluían seis diferentes escenarios, fueron puestos en conocimiento del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) por parte del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ). En el mejor escenario, la construcción de los 11 proyectos, incorporando el costo de la interventoría de la obra y el menaje necesario para ponerlos en operación incluía la aprobación de vigencias futuras por un período de 10 años y un costo total 1,49 billones de pesos de 2006, de los cuales 626 mil millones correspondían a costos de financiación. Ante los elevados costos financieros de la modalidad de concesión, el DNP y el MHCP, replantearon el mecanismo de ejecución de la estrategia en el plan de Construcción, Dotación y Mantenimiento (CDM), y optaron por la ejecución del plan mediante contrato de obra pública.<sup>5</sup>

La decisión adquirió carácter oficial en el documento CONPES 3412 del 6 de marzo de 2006 que ajusta el Plan de CDM proponiendo la ejecución de los proyectos a través de

---

<sup>4</sup> De acuerdo con la disponibilidad de terrenos, propiedad y condiciones técnicas, el MIJ determinó la ubicación de los proyectos en Bogotá (predio de La Picota), Medellín, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Florencia, Yopal, Guaduas (Cundinamarca), Puerto Triunfo (Antioquia), Jamundí (Valle) y Acacias (Meta).

<sup>5</sup> Ver: Anexo 1. Escenario 4 de la estructuración financiera. Documento CONPES 3412. p.13.

contratos de obra pública en lugar de concesión y ratificando el cronograma inicialmente previsto.

El valor de la estrategia de contrato de obra pública fue calculado en el CONPES 3412 en 972.293 millones de pesos de 2006, cifra que comprende los costos de construcción, interventoría, menaje y financiación a tres años. El documento CONPES 3412 precisa que el Plan de Construcción, Dotación y Mantenimiento (CDM) adquiere la connotación de Plan de Construcción y Dotación (CD) puesto que el mantenimiento (al igual que la operación) se asumirá con la apropiación corriente de cada vigencia.<sup>6</sup>

Respecto a la financiación del Plan, el CONPES 3412 ratifica las fuentes de financiación establecidas en el CONPES 3277, y señala que los pagos a realizar por la Nación serán con cargo a las vigencias futuras provenientes de la venta de bienes que hace parte del Fondo para la Rehabilitación, la Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), en cabeza de la Dirección Nacional de Estupefacientes y de los fondos especiales de la Ley 55 de 1985. Sin la participación de terceros, la Nación anticipa los recursos para la finalización de los proyectos más el costo de financiación. Como estaba prevista la culminación de las obras en 2008, el repago de los Aportes Nación sería de 350.000 millones de pesos corrientes del FRISCO (años 2009 y 2010) y 259.530 millones de pesos corrientes de Ley 55 (de 2009 a 2012).

La meta inicial, definida bajo el criterio de emergencia, estableció como logro esperado la entrada en operación de once (11) nuevos establecimientos de reclusión en un tiempo inferior a dos años de construcción, y la entrega de 24.331 nuevos cupos para condenados y sindicados para revertir la tendencia creciente del hacinamiento en el país.<sup>7</sup> De estos cupos, han sido entregados 3.010 por el Plan de AAD, los demás cupos, correspondientes al Plan de CD, no han podido entregarse en los tiempos señalados en el

---

<sup>6</sup> Los costos de funcionamiento se calcularon en 150.000 millones al año y los costos de mantenimiento preventivo de la infraestructura en 33.726 millones para un período de 10 años. Ver Documento CONPES 3412 p. 7.

<sup>7</sup> Ver Documento CONPES 3277 p. 19.



CONPES 3412, por las razones expuestas más adelante y que hacen necesario el ajuste al Plan en sus cronogramas, cupos por ERON, presupuestos y fuentes de financiación.

#### **A. Ejecución del Plan de Construcción y Dotación (CD).**

El Plan CD comenzó en diciembre de 2004 con un convenio interadministrativo entre el MIJ y FONADE donde esta última entidad asumió el proceso de adjudicación y elaboración de los estudios y diseños financiados por el MIJ<sup>8</sup>. Según la programación, esta fase tendría una duración de cuatro meses, plazo posteriormente ampliado en dos meses ante la necesidad de incluir las determinantes básicas de diseño (topografía de terrenos, orientación, asoleación, temperatura, clima, afectaciones, etc.) por la insuficiencia de la información disponible. Como complemento, en un trabajo conjunto las instituciones involucradas (MIJ, INPEC y FONADE), con la asesoría de la Oficina de Prisiones de los Estados Unidos, desarrollaron un organigrama de relaciones espaciales y de circulación como marco de referencia<sup>9</sup>.

#### **B. Ejecución de la fase de preinversión.**

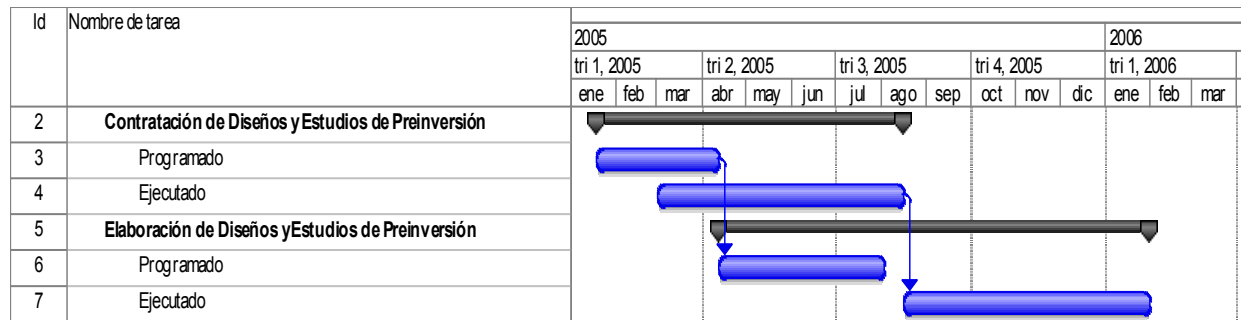
La prolongación de la fase de preinversión se debió también a la legalización de la titularidad de algunos de los terrenos seleccionados (la determinación oficial fue construir en lotes de propiedad de la nación), así como el ajuste en el uso del suelo dentro de los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial en ciertas localizaciones. De tal manera que los resultados de la mayoría de los proyectos se obtuvieron en 2005 quedando algunos para 2006, tal como lo registra la siguiente figura.

---

<sup>8</sup> El costo de la realización de los estudios y diseños para los once establecimientos de reclusión se estimó en 15.648,16 millones de pesos financiados de la siguiente manera: 4.492,23 millones de pesos de fuente Fondos Especiales Ley 55 (“reaforo” por desfase entre recaudo y apropiación), 5.979,52 millones de pesos del FRISCO (distribución presupuestal de la Dirección Nacional de Estupefacientes) y 5.176,41 millones de pesos del Memorando de Entendimiento USA-Colombia (apropiados en el presupuesto de funcionamiento del MIJ).

<sup>9</sup> Producto de este trabajo fue el diseño de cerca de 470 mil metros cuadrados de construcción cubierta (sin incluir las áreas de urbanismo) en más de 410 edificaciones, el dibujo de aproximadamente 13 mil planos (arquitectónicos, estructurales, hidráulicos, sanitarios, eléctricos y de seguridad) y el registro escrito de más de 250 volúmenes (incluyendo memorias de cálculo, especificaciones técnicas y presupuestos).

**Gráfico No. 2 Programación y ejecución de los estudios de preinversión de 11 ERON.**



Fuente: MIJ – DIN. Febrero de 2006.

### C. Ejecución de la fase precontractual.

El Ministerio del Interior y de Justicia, ante la magnitud de las inversiones que demandaba la construcción de los 11 ERON, decidió realizar un convenio interadministrativo con FONADE para la selección de las firmas y la adjudicación de las obras, el cual se estableció por un monto igual a las apropiaciones presupuestales vigentes. Esta decisión además, significó la destinación de una parte de los recursos para cubrir la cuota de gerencia de FONADE.

La contratación se desarrolló por etapas iniciando por aquellos proyectos que contaban con licencias de construcción y urbanismo, y permisos ambientales (Medellín, Yopal, Jamundí, Puerto Triunfo, Acacias y Guaduas). Cuando el tiempo previsto para analizar las propuestas y seleccionar a los contratistas de obra e interventoría era de tres meses contados a partir de abril de 2006, el proceso en realidad tardó ocho meses (culminó en diciembre de 2006). La magnitud de las obras a contratar y la cantidad y complejidad de las observaciones presentadas por los proponentes alteraron los cronogramas iniciales. Bajo esas circunstancias, las obras de estos seis proyectos iniciaron entre abril y mayo de 2007.

Los proyectos de Ibagué, Cúcuta, Florencia y la Picota en Bogotá debieron enfrentar dificultades de diversa índole antes del inicio de las obras<sup>10</sup>. Luego de superados los inconvenientes, de estos cuatro proyectos, tres comenzaron a finales de 2007 (Ibagué en octubre, Cúcuta en noviembre y Florencia en diciembre), mientras el de Bogotá empezó en febrero de 2008. En todos los casos, el proceso de selección duró más de lo previsto.

Los resultados de los estudios de preinversión mostraron que, por las condiciones técnicas del terreno<sup>11</sup>, la construcción del establecimiento de reclusión de Cartagena en el lote escogido era demasiado costosa frente a otros ERON. Descartada la primera ubicación, en el 2008 se optó por edificar en la misma ciudad, en terrenos aledaños al actual establecimiento de reclusión denominado “Ternera”, un establecimiento de reclusión para mujeres con una cantidad de cupos menor a la prevista (250). Los recursos excedentes del proyecto de Cartagena, por su menor magnitud, fueron distribuidos para cubrir faltantes en otros ERON en construcción. Esta decisión posibilita la ejecución de la obra y el cumplimiento del mandato legal sobre el retiro de la actual reclusión de mujeres del centro histórico de la ciudad.

---

<sup>10</sup> En Cúcuta se ejerció una acción popular en contra del municipio por la permuta de los predios donde se construiría el establecimiento de reclusión. El trámite de expedición de la licencia de construcción y urbanismo del proyecto de Ibagué fue objeto de interposición de recursos de apelación y reposición. Hubo demora en la aprobación del Plan de Regularización y Manejo y la licencia de construcción para La Picota en Bogotá. En el caso de Florencia, fue necesario un nuevo proceso de selección por incumplimiento en la documentación complementaria por parte del contratista inicialmente seleccionado.

<sup>11</sup> El proyecto de Cartagena, en los terrenos inicialmente previstos, demandaba la construcción de una vía de acceso de tres kilómetros, dos puentes, una acometida de acueducto de más de siete kilómetros (incluyendo estructuras de soporte) y una planta de tratamiento para aguas residuales (con su red de evacuación). Además, una extensión del predio requería de relleno para elevar los niveles de las edificaciones por la proclividad del terreno a la inundación.

**Cuadro No. 1. Causas de mayores tiempos precontractuales en el inicio de las obras de los 11 ERON.**

CAUSAS DE MAYORES TIEMPOS PRECONTRACTUALES PARA EL INICIO DE LAS OBRAS	ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL EN CONSTRUCCIÓN										
	MEDELLIN	PUERTO TRIUNFO	LA PICOTA	GUADUAS	FLORENCIA	ACACIAS	YOPAL	JAMUNDI	CARTAGENA	CUCUTA	IBAGUE
Aplazamientos de las licitaciones o necesidad de realizar una nueva licitación (Florencia).	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Mayores tiempos por cumplimiento de normas municipales y legales necesarias para la construcción de este tipo de obras. Plan de regularización y manejo.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Documentación incompleta para inicio de la construcción (revisión o ajuste a las licencias de construcción o a las licencias o permisos	x		x	x	x				x	x	x
Oposición de la comunidad.	x									x	x
Aplazamiento o redimensionamiento del proyecto									x		
Mayores tiempos en el inicio de las obras (meses).	7,1	6,1	16,3	10,1	14,2	6,1	6,1	6,1	34,5	13,2	12,2

Fuente: DNP -DJS -SJ, con base en información de estado y requerimientos de los proyectos de construcción de 11 ERON, remitida al DNP por FONADE el 12 de Marzo de 2009.

**D. Ejecución de la obra.**

Además del incumplimiento de los cronogramas de la fase de preinversión y las demoras en la contratación, otras dificultades propias de la ejecución de este tipo de proyectos de obra pública retrasaron los cronogramas, lo que ha impactado igualmente en mayores costos de interventoría y de gerencia por parte de FONADE, componentes éstos cuyo valor está ligado al tiempo de ejecución de las obras. El siguiente cuadro clasifica las causales de retraso para cada una de las obras y los mayores tiempos en los cronogramas generados por su acción concurrente.

**Cuadro No. 2 Razones que han motivado el incremento en los cronogramas de obra de los 11 ERON durante la ejecución de los respectivos contratos.**

CAUSAS DE MAYORES TIEMPOS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS	ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL EN CONSTRUCCIÓN										
	MEDELLIN	PUERTO TRUÑO	LA PICOTA (1)	GUADUAS	FLORENCIA	ACACIAS	YOPAL	JAMUNDI	CARTAGENA	CUCUTA	IBAGUE
Documentación incompleta pero sin inconvenientes para su aprobación o trámite.	x	x	x	x		x	x			x	x
Acciones legales de la comunidad (tutelas, acciones populares).						x					
Adecuaciones de acometidas de servicios públicos por disposición de la licencia de construcción o especificaciones de las empresas de servicios públicos municipales		x			x	x	x				
Dificultades en la vinculación de mano de obra o de proveedores de la región.		x				x					
Afectación de vías internas y del avance de las obras por el invierno.	x	x		x	x	x	x	x		x	x
Dificultades de transporte (vías cerradas, paros de transporte, reparación de puentes en vías de acceso a la obra).		x				x					
Licencias o permisos ambientales, de aprovechamiento forestal, de tala de árboles, de exploración o explotación de aguas subterráneas, de ocupación de causes o de reservorios de agua).	x	x		x	x					x	
Diseños y planos hidrosanitarios.				x	x		x	x			x
Diseños y planos eléctricos.		x		x	x			x			
Diseños y planos arquitectónicos y/o estructurales.	x	x		x	x			x			x
Diseños de sistemas de seguridad.								x			
Levantamientos topográficos. Altimetría. Terrazas y rellenos adicionales.	x	x				x	x				
Planos urbanísticos.	x										
Cambios en materiales.	x										
Estudios de suelos.							x				
Tiempos adicionales en obra.	12,5	9,4	1,3	12,5	7,3	13,4	9,3	7,5	0	1,2	6,4

Fuente: DNP -DJS -SJ, con base en información de estado y requerimientos de los proyectos de construcción de 11 ERON, remitida al DNP por FONADE el 12 de Marzo de 2009.

### E. Factores que explican los mayores costos.

El factor que más incidencia tiene en incremento de los costos de los proyectos es la mayor cantidad de obra no presupuestada en los diseños iniciales. Durante la ejecución de los proyectos se han encontrado diferencias en la cuantificación de las cantidades de obra frente a los diseños, afectando los presupuestos iniciales entregados por los consultores, los cuales debieron ser ajustados. Igualmente, se han tenido que ejecutar obras adicionales no previstas en los diseños originales.

El segundo factor, que no estuvo contemplado en el CONPES 3412, radica en la mayor duración entre la presentación de las propuestas por los proponentes elegidos y la adjudicación de la obra. Evidentemente, la ampliación del tiempo previsto generó que los

valores unitarios estimados por los contratistas resultaran desactualizados para el momento del inicio de las obras. Previendo esta particularidad y otras estrechamente vinculadas a la ampliación de los cronogramas no imputables al contratista, FONADE incluyó una fórmula de reajuste de precios unitarios en los contratos a partir de un modelo de proyección, que considera los incrementos en los costos de obra derivados de los mayores costos de los materiales y los suministros de construcción. Para el cálculo, se utiliza el índice de costo de construcción de vivienda multifamiliar (ICCV) certificado por el DANE. Los mayores costos generados por esta fórmula de reajuste, diseñada para mantener el equilibrio económico contractual entre FONADE y el contratista, están directa y estrechamente relacionados con la duración de los proyectos.

Otros factores encarecieron el valor de los proyectos con relación al estimativo inicial arrojado por los estudios previos. Por ejemplo, las provisiones para el menaje de los establecimientos de reclusión resultaron inferiores al requerimiento real. El INPEC realizó una validación del presupuesto del material y elementos a suministrar por cada cupo y ERON y encontró insuficiente la provisión identificada en los estudios de preinversión, en parte debido al incremento final en los cupos.

De otro lado, es necesario incluir el costo asociado al trámite de licencias de construcción, permisos ambientales, prediales, otros impuestos y ajustes de diseño.

La Ley 1106, en vigencia desde finales de 2006, determinó que los contratos de obra pública deben cancelar una contribución<sup>12</sup> con destino al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON. El mandato legal impactó los presupuestos de los proyectos de Florencia, Cúcuta e Ibagué que al promulgarse la norma no habían sido contratados, afectando el costo final de las obras, frente a lo estipulado en los estudios de

---

<sup>12</sup> Ley 1106 de 2006 Artículo 6°. *De la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones* El artículo 37 de la Ley 782 de 2002, quedará así: Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

preinversión y en los diseños. La medida igualmente afectará cualquier adición a los contratos que se requiera.

La experiencia en el desarrollo de los proyectos y sus impactos sobre las comunidades en sus entornos evidenciaron la necesidad de contar con un acompañamiento social para mejorar la comunicación entre los ejecutores y las comunidades indirectamente afectadas y crear sentido de pertenencia en torno a los distintos proyectos, dada la naturaleza de las implantaciones (ubicación de población carcelaria y penitenciaria). Por ello, se contempla la destinación de recursos para realizar esta intervención.

Sobre el valor final del Plan CD también ejercen presión rubros como el gravamen a los movimientos financieros.

Adicionalmente, se encuentran aquellos factores relacionados con la ampliación de los cronogramas de las obras, tales como la cuota de gerencia de FONADE y los costos de interventoría que, por su naturaleza, están asociados directamente con los tiempos de ejecución de los proyectos.

Por último, se incorporan ajustes en el costo de los menajes de los internos, en parte explicados por un mayor número de cupos, los equipos de seguridad y la dotación de los ERON que también afectan el costo final de cada proyecto.

De acuerdo con lo señalado, es claro que el costo de cada proyecto (a excepción del establecimiento de reclusión de Cartagena) y del Plan CD en su conjunto, supera el presupuesto previsto en el CONPES 3412, que se incluye en el cuadro anexo.

**Cuadro No. 3. Recursos aprobados para la construcción de los 11 ERON en el CONPES 3412 de 2006, recursos aprobados por vigencias futuras, adición solicitada por el Ministerio del Interior y de Justicia y total, discriminados por proyecto. Millones de pesos constantes de 2008.**

No.	Establecimiento de Reclusión	Costo inicial CONPES 3412 (A)	Recursos Aprobados (B)	Adición solicitada MIJ (C)	TOTAL ESTRATEGIA (D=B+C)
1	Medellín	99.363	89.854	21.883	111.737
2	Puerto Triunfo	47.376	64.441	2.178	66.618
3	La Picota	108.724	91.572	12.399	103.972
4	Guaduas	84.100	64.685	24.663	89.348
5	Florencia	47.413	66.426	4.849	71.276
6	Acacias	55.400	39.583	10.727	50.310
7	Yopal	72.513	60.981	5.131	66.112
8	Jamundí	134.025	138.712	34.282	172.994
9	Cartagena	64.598	19.827	-	19.827
10	Cúcuta	63.256	74.801	3.310	78.112
11	Ibagué	131.313	167.693	-	167.693
	<b>Total</b>	<b>908.079</b>	<b>878.576</b>	<b>119.422</b>	<b>997.998</b>

Fuente: Documento CONPES 3412 de marzo 6 de 2006 y DNP- DIFP.

No obstante, el redimensionamiento del proyecto de Cartagena, permitió liberar recursos en la vigencia 2008 para transferirlos aquellos proyectos con mayor demanda de financiación<sup>13</sup>, atenuando en parte el déficit generado, lo que supone una cantidad menor de adición de recursos para la culminación de los proyectos.

### III. PLAN DE ACCIÓN

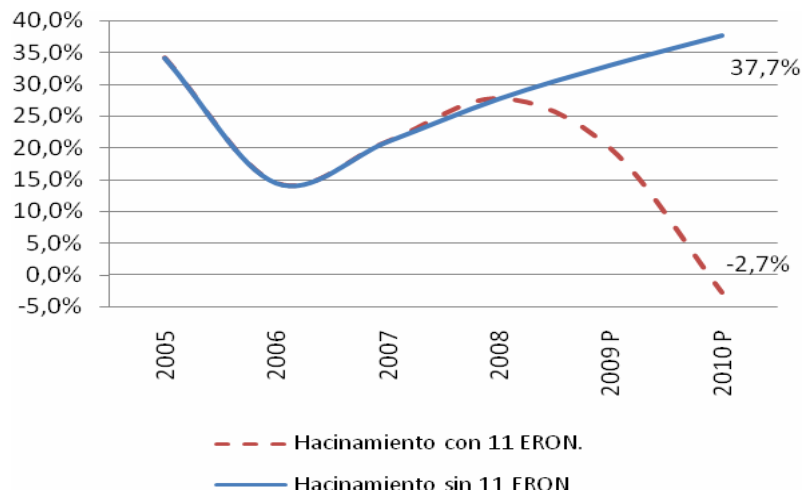
La culminación del Plan de CD de establecimientos de reclusión definida en el CONPES 3412 está orientada a hacer efectiva la expansión de la capacidad de la

<sup>13</sup> La Resolución 2634 del 11 de septiembre de 2008 perfeccionó el traslado de recursos con un contracrédito del proyecto de Cartagena y un crédito a los proyectos de Puerto Triunfo, Ibagué y Yopal.



infraestructura penitenciaria y carcelaria, que se ha establecido como política pública para responder adecuadamente al hacinamiento existente. Una vez finalizada la estrategia, y partiendo de la proyección histórica del crecimiento de la población reclusa, el porcentaje de hacinamiento se reduciría de un 34,1% a diciembre de 2005 a 0,0% a diciembre de 2010, mejorando significativamente las condiciones de vida de la población reclusa, solucionando el hacinamiento existente<sup>14</sup>, y permitiendo además, atender la demanda futura de mediano plazo.

**Grafico No. 3. Comparación tasa de hacinamiento proyectada con o sin la construcción y dotación de los 11 ERON.**



Fuente. INPEC. Marzo 11 de 2009. Cálculos DNP – DJS. El gráfico muestra el hacinamiento histórico 2005-2008 y proyectado 2009 y 2010, con la construcción de los 11 ERON (línea punteada) y sin la construcción de los 11 ERON (línea continua). La proyección supone que la estrategia está acompañada de una política criminal que no altera las actuales condiciones de crecimiento de la población reclusa y no incluye el impacto sobre el hacinamiento por la entrada en operación de otros mecanismos como el de vigilancia electrónica.

<sup>14</sup> Es importante señalar que el hacinamiento no es uniforme en todos los centros penitenciarios y carcelarios, y que aún con la capacidad en cupos que entre en operación, es posible que algunos de los establecimientos continúen estando por encima de la situación crítica. No obstante, la distribución geográfica de los 11 ERON nuevos está concebida para lograr el mayor impacto posible en el hacinamiento de la mayor cantidad de centros de reclusión a nivel nacional.

En consideración al avance en la ejecución de las obras (con excepción del ERON de Cartagena), los recursos invertidos, el cumplimiento del fallo mencionado de la Corte Constitucional, sobre el “estado de cosas inconstitucional”<sup>15</sup> y los beneficios de su finalización exitosa, es imprescindible realizar un esfuerzo fiscal adicional sustentado en las fuentes de financiación específicas del sector, alterando el cronograma, el aporte de cada fuente y las vigencias futuras inicialmente previstas.

Por tal razón el ajuste a la estrategia contenida en este documento se focaliza en tres componentes:

- 1) La ampliación de los cronogramas de entrega y entrada en funcionamiento de las obras.
- 2) La ampliación en el número de cupos finales a ser entregados al INPEC, respecto a los previstos en el CONPES 3412.
- 3) El incremento en la asignación presupuestal y en la recomposición de la financiación originado en los mayores costos del Plan de CD y en las posibilidades de las fuentes de los recursos, conforme a las condiciones actuales y reales del desarrollo de los proyectos.

Con respecto al primer componente, es necesario aclarar que, por razones de diseño, el número de cupos previsto en el CONPES 3412 experimentó un cambio significativo con respecto a lo establecido, lo que implicó un aumento en la oferta pese a la disminución de la cantidad de cupos programados para el establecimiento de Cartagena, lo que supone un incremento de 1.103 cupos frente a los previstos. En el cuadro No. 5 se observa el incremento en los cupos para cada ERON.

Respecto al segundo componente, en concordancia con el avance actual de las obras, y bajo el supuesto de una asignación presupuestal oportuna, la duración del Plan de CD debe ajustarse en atención a que el último de los diez proyectos en obra entra en operación en

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-153-98.

agosto de 2010. En el cuadro No. 5 siguiente se enuncian las fechas definidas para la entrada en operación de los ERON, las cuales ya incluyen las modificaciones en los cronogramas producto de la ampliación de los plazos generados por los factores ya descritos.

En el capítulo siguiente se profundiza sobre el presupuesto adicional requerido, la modificación de aporte por tipo de fuente aprobadas en el CONPES 3412 y el monto de los recursos y los mecanismo a través de los cuales a partir de 2010 se devolverá a la nación los recursos que ésta ha anticipado para la financiación de los proyectos desde la vigencia de 2006.

**Cuadro No. 4. Cronograma de obra y comparativo de cupos penitenciarios y carcelarios entre los establecidos en el CONPES 3412 y los previstos para la entada en operación en los 11 ERON.**

No.	Establecimiento de Reclusión	CRONOGRAMA OBRA				CUPOS	
		Avance de obra (1)	Fecha inicio obra (1)	Fecha de terminación estimada de la obra (1)	Fecha de entrada en operación del ERON (1)	Cupos Conpes 3412 (2)	Cupos Finales (1)
1	Medellín	40,2%	May-07	Abr-10	Ago-10	2.100	2.474
2	Puerto Triunfo	40,3%	Abr-07	Jun-09	Oct-09	1.200	1.370
3	Jamundí	86,5%	Abr-07	Oct-09	Feb-10	4.000	4.564
4	Acacias	32,4%	Abr-07	Ago-09	Dic-09	800	930
5	Ibagué	43,9%	Oct-07	Dic-09	Abr-10	2.700	2.974
6	Florencia	38,4%	Dic-07	Ago-09	Dic-09	1.400	1.469
7	Guaduas	34,3%	Ago-07	Ene-10	May-10	2.600	2.984
8	Bogotá - La Picota	31,1%	Feb-08	Feb-10	Jun-10	3.200	3.466
9	Yopal	69,6%	Abr-07	Abr-09	Ago-09	800	924
10	Cúcuta	84,7%	Nov-07	Mar-09	Jul-09	1.200	1.298
11	Cartagena	ND	Ago-09	Jul-10	Ago-10	1.600	250
<b>TOTAL</b>						<b>21.600</b>	<b>22.703</b>

(1) Fuente: FONADE, con corte a 22 de febrero de 2009. El dato del ERON Cartagena es estimado.

(2) Fuente: Documento CONEPES 3412 de marzo 6 de 2006.

#### IV. FINANCIAMIENTO

De acuerdo con lo estipulado en el documento CONPES 3412, el MHCP autorizó en 2006 vigencias futuras (VF) para el año 2007 por 445.770,99 millones de pesos y para 2008

por 309.310,78 millones de pesos. Además, en las vigencias 2005 y 2006 existía apropiación presupuestal en el MIJ, por un monto de 33.740,00 millones de pesos y 84.711,38 millones de pesos, respectivamente.

En cumplimiento de los compromisos del convenio interadministrativo, el MIJ efectuó pagos a FONADE, con cargo a las apropiaciones presupuestales de cada proyecto, por 33.740 millones de pesos en 2005 y 46.543,28 millones de pesos en 2006. Al finalizar el 2007, la transferencia de fondos entre el MIJ y FONADE por 152.500 millones de pesos cuando cinco proyectos entraron en ejecución.

El desfase entre lo presupuestado y la evolución de las construcciones condujo a un replanteamiento en el año 2007 de la programación de apropiaciones del Presupuesto General de la Nación (PGN) y en el costo cada proyecto, sin alterar el valor total del plan.

Al finalizar la vigencia la vigencia 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) autorizó una reprogramación de VF con la ampliación del Plan de CD hasta los años 2009 y 2010. En esa misma vigencia se efectuó un otrosí al convenio MIJ-FONADE.

En el cuadro siguiente se ilustra cuál ha sido el comportamiento que ha tenido la ejecución de los recursos por vigencia presupuestal por parte del Ministerio del Interior y de Justicia:

**Cuadro No. 5. Apropiación definitiva o proyectada y compromisos vigentes o proyectados por fuente y año. Cifras en millones de pesos constantes de 2008.**

Año	APROPIACION DEFINITIVA O PROYECTADA (millones de pesos constantes de 2008)				COMPROMISOS (millones de pesos constantes de 2008)			
	Nación	Ley 55	Frisco	Total	Nación	Ley 55	Frisco	Total
2005	0	39.702	0	39.702	0	39.702	0	39.702
2006	0	49.242	44.053	93.295	0	49.242	44.053	93.295
2007	210.560	36.877	34.401	281.838	161.719	0	0	161.719
2008	133.867	75.444	84.076	293.387	133.867	75.444	84.076	293.387
2009	116.560	102.454	71.361	290.376	116.560	102.454	71.361	290.376
2010 (*)	0	80.951	38.568	119.519	0	80.951	38.568	119.519
<b>TOTAL</b>	<b>460.987</b>	<b>384.670</b>	<b>272.460</b>	<b>1.118.117</b>	<b>412.146</b>	<b>347.793</b>	<b>238.059</b>	<b>997.998</b>

Fuente: DNP –DIFP Marzo 12 de 2009. En 2005, 2006 y 2008 la ejecución fue igual a la apropiación. En 2007 hubo una “pérdida de apropiación” por valor de 120.119 millones de pesos constantes de 2008.

(\*) Corresponde a la apropiación inicial. Las cifras de compromisos suponen que se compromete la totalidad de la apropiación en la vigencia.

(\*\*) Monto previsto por fuente como apropiación en 2010. Las cifras de compromisos suponen que se compromete la totalidad de la apropiación en la vigencia.

De acuerdo con lo anterior, el costo del Plan de Construcción y Dotación a marzo de 2009 es de 997.998 millones de pesos de constantes de 2008 lo que implica un aumento del valor total de la construcción de los once establecimientos de reclusión en 119.422 millones de pesos constantes 2008 (un 14,94% adicional).

En concordancia con el avance de las obras y bajo el supuesto de la asignación presupuestal oportuna, es necesaria una reprogramación de las vigencias futuras incluyendo apropiaciones presupuestales para 2009 y 2010 que consideren los recursos adicionales, y los requerimientos para la finalización de las obras y la puesta en operación de los diferentes establecimientos de reclusión. Para incluir los costos adicionales que garantizan el término exitoso del plan se requiere la asignación de 119.519 millones de pesos constantes de 2008 en la vigencia 2010 con las apropiaciones presupuestales detalladas a continuación.

## A. Fuentes de financiación

Las fuentes previstas en el CONPES 3412 para cubrir los pagos del plan CD a los ingresos del presupuesto nacional no varían. Seguirán siendo las originadas en la venta de los bienes que hacen parte del Fondo para la Rehabilitación, la Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) que no tengan otra destinación legal, así como los fondos especiales de la Ley 55 de 1985.

No obstante, ante posibles desfases en las proyecciones de bienes del FRISCO para venta, y su posible impacto sobre los recursos previstos en el CONPES 3412 con destino a la financiación del Plan, en el presente documento CONPES se replantea la financiación de los recursos provenientes de las dos fuentes, considerando el avance, menor al esperado, de la venta de inmuebles por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Según el desarrollo actual de los proyectos y la programación de las vigencias que restan para la entrega de los once establecimientos de reclusión, las fuentes y usos se detallan en los cuadros que se enuncian a continuación. En ellos, se establece un comparativo entre la financiación establecida en el CONPES 3412 y la que se aprueba en este documento:

**Cuadro No. 6. Usos y fuentes según CONPES 3412. Cifras en millones de pesos constantes de 2008.**

<b>FINANCIACIÓN CONPES 3412</b> <b>(millones de pesos constantes de 2008)</b>					
<b>VIGENCIA</b>	<b>USOS (A)</b>	<b>FUENTES</b>			<b>FALTANTE</b> <b>(E=A-D)</b>
		<b>Ley 55 (B)</b> <b>(B)</b>	<b>FRISCO</b> <b>(C)</b>	<b>Total</b> <b>(D=B+C)</b>	
<b>2006</b>	126.049	81.995	44.053	126.049	-
<b>2007</b>	472.719	61.033	74.232	135.265	337.454
<b>2008</b>	309.311	60.144	100.000	160.144	149.167
<b>TOTAL</b>	<b>908.079</b>	<b>203.173</b>	<b>218.285</b>	<b>421.458</b>	<b>486.621</b>

Fuente: DNP –DIFP. Marzo 12 de 2009, con base en el Documento CONPES 3412 de marzo 6 de 2006.

**Cuadro No. 7. Usos y fuentes propuestos. Cifras en millones de pesos constantes de 2008.**

<b>NUEVA FINANCIACIÓN (millones de pesos constantes de 2008)</b>					
<b>VIGENCIA</b>	<b>USOS (A)</b>	<b>FUENTES</b>			<b>Faltante cubierto Nación (E)= (A-D)</b>
		<b>Ley 55 (B)</b>	<b>Frisco (C)</b>	<b>Total (D)</b>	
<b>2005</b>	39,702	39,702	-	39,702	-
<b>2006</b>	93,295	49,242	44,053	93,295	-
<b>2007</b>	161,719	-	-	-	161,719
<b>2008</b>	293,387	75,444	84,076	159,520	133,867
<b>2009</b>	290,376	102,454	71,361	173,815	116,560
<b>2010</b>	119,519	80,951	38,568	119,519	-
<b>TOTAL</b>	<b>997,998</b>	<b>347,793</b>	<b>238,059</b>	<b>585,852</b>	<b>412,146</b>

Fuente: DNP –DIFP. Marzo 12 de 2009.

**Cuadro No. 8. Nueva forma de pago a la Nación. Cifras en millones de pesos constantes de 2008.**

<b>NUEVA FORMA DE PAGO A LA NACIÓN</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>FUENTES</b>		
	<b>Ley 55</b>	<b>Frisco</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2009</b>	-	51.377	51.377
<b>2010</b>	-	61.373	61.373
<b>2011</b>	64.392	52.081	116.473
<b>2012</b>	59.405	46.287	105.692
<b>2013</b>	62.461	33.216	95.677
<b>2014</b>	54.113	-	54.113
<b>TOTAL</b>	<b>240.371</b>	<b>244.333</b>	<b>484.704</b>

Fuente: DNP –DIFP. Marzo 12 de 2009. El escenario financiero se modelo con Tasa DTF = 8.59%,

## **V. RECOMENDACIONES**

El Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, y el Ministerio del Interior y de Justicia – MIJ recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES:

1. Aprobar el ajuste a la estrategia planteada en este documento de expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios, y en particular del Plan de Construcción y Dotación de Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.
2. Encargar al MHCP y al DNP que las vigencias futuras se aprueben antes del 31 de marzo de 2009, de acuerdo con lo planteado en este documento, para evitar mayores incrementos en el costo del Plan de CD.
3. Encargar al MHCP y MIJ, reprogramar como transferencias de la DNE y la SNR al MHCP los recursos provenientes de la Ley 55 de 1985 y del Fondo para la Rehabilitación, la Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO, incluyendo el pago de la deuda y sus costos financieros, y solicitar al MHCP adoptar un mecanismo para este propósito.
4. Solicitar al MIJ, una supervisión estricta frente a la administración que realiza FONADE a los recursos, para que las obras en curso se culminen a agosto de 2010 (con excepción de Cartagena), tal y como lo señalan los cronogramas establecidos.
5. Solicitar al MIJ (DIN) y al INPEC establecer un cronograma y un procedimiento expedito para la recepción oficial de las obras, de tal forma que se reduzcan los tiempos requeridos para su entrada en operación.
6. Solicitar al MIJ, el INPEC y al MHCP que incorporen en el presupuesto del INPEC de las vigencias 2009 y subsiguientes, los recursos requeridos para la vinculación del personal administrativo y de guardia de los nuevos ERON, así como para cubrir los demás gastos de funcionamiento que demande la entrada en operación de los 11 ERON, con base la propuesta que para el efecto prepare el INPEC.



## **VI. BIBLIOGRAFIA**

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL –Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Documento CONPES 3277. Bogotá D.C. : DNP, Marzo 6 de 2006.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL –Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios – Seguimiento del Conpes 3277. Documento CONPES 3412. Bogotá D.C.: DNP, Marzo 6 de 2006.