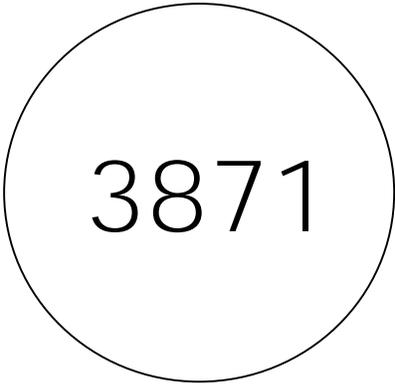


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3871

DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACIÓN DE CUPOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Justicia y del Derecho
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 3 de noviembre de 2016

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Juan Manuel Santos Calderón

Presidente de la República

Germán Vargas Lleras

Vicepresidente de la República

Juan Fernando Cristo Bustos

Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar

Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Jorge Eduardo Londoño Ulloa

Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri

Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe

Ministro de Salud y Protección Social

Clara Eugenia López Obregón

Ministra de Trabajo

Germán Arce Zapata

Ministro de Minas y Energía

Maria Claudia Lacouture Pinedo

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Francisco Javier Cardona Acosta

Ministro de Educación Nacional (E)

Luis Gilberto Murillo Urrutia

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Elsa Noguera De la Espriella

Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

David Luna Sánchez

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Jorge Eduardo Rojas Giraldo

Ministro de Transporte

Mariana Garcés Córdoba

Ministra de Cultura

Yaneth Giha Tovar

Directora Colciencias

Tatyana Orozco de la Cruz

Directora Prosperidad Social

Simón Gaviria Muñoz

Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate

Subdirector Sectorial

Manuel Fernando Castro Quiroz

Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

Con el fin de dar cumplimiento a una de las estrategias establecidas en el Documento CONPES 3828 *Política penitenciaria y carcelaria en Colombia*, que se expidió en respuesta al alto índice de hacinamiento de la población privada de la libertad, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social la declaración de importancia estratégica del proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de nuevos cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003¹ y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015², el Consejo Superior de Política Fiscal, en sesión del 20 de octubre de 2016, emitió el aval fiscal previo para este proyecto.

Según datos de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios con base en la información publicada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario con corte a 31 de agosto de 2016, el sistema penitenciario en Colombia cuenta con 136 establecimientos de reclusión del orden nacional, con un total de 78.055 cupos, mientras que la población intramuros es de 120.721 personas, lo que representa una sobrepoblación del 54,7% a nivel nacional. Según proyecciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, para el año 2021 la población privada de la libertad será de 158.251 personas (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2015).

El Documento CONPES 3828, se enmarca dentro de los objetivos que se establecen en el PND 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, en materia de seguridad, justicia y democracia. De esta manera, desde un enfoque integral, se busca propender por la efectiva resocialización de las personas privadas de la libertad.

Desde la expedición del Documento CONPES 3828 se han adelantado acciones específicas por parte de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, tales como: la elaboración de los estudios previos para la contratación de un plan maestro para el establecimiento de estándares para la construcción de establecimientos penitenciarios, encaminados a garantizar condiciones de vida digna y favorable para el proceso de resocialización; el avance de obras para generación de cupos a través del programa de construcción de pabellones; los programas rehabilitación de cupos penitenciarios y carcelarios al interior de establecimientos de reclusión y los diseños y estudios para nuevos establecimientos de reclusión del orden nacional. Por otra parte, actualmente se adelanta la

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector hacienda y crédito público.

estructuración de proyectos de asociación público privada para la construcción de establecimientos penitenciarios del orden nacional.

A pesar de estos importantes avances en el marco de la estrategia de generación de cupos, para el cumplimiento de las metas de la política pública, aun se requiere garantizar los recursos destinados a la generación de nuevos cupos carcelarios y promover las distintas iniciativas de construcción de nueva infraestructura, adecuada y suficiente. Por este motivo, a través de la Declaración de la importancia estratégica del proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de nuevos cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional, se posibilitará la construcción de este tipo de obras públicas en Pereira, Sabanas de San Ángel y Riohacha y la construcción de pabellones dentro de los erones de San Gil y Cómbita. De esta manera la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios habilitará 7.256 nuevos cupos integrales durante la vigencia 2016-2021.

Clasificación: K4.

Palabras clave: Política penitenciaria, población privada de la libertad, sistema penitenciario, cárceles, hacinamiento, cupos penitenciarios, establecimientos de reclusión del orden nacional (eron)

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	9
3. DIAGNÓSTICO	16
3.1. Necesidad de construir nuevos establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional	18
3.2. Nuevo eron en Riohacha	19
3.2.1. Nuevo eron en Pereira	19
3.2.2. Nuevo eron en Magdalena	20
3.3. Necesidad de ampliar la capacidad de los erones existentes	21
3.3.1. Ampliación del pabellón de mediana seguridad en Cóbbita	22
3.3.2. Ampliación del pabellón de mediana seguridad en San Gil	22
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	23
4.1. Objetivo general	23
4.2. Objetivos específicos	23
4.3. Plan de acción	23
4.3.1. Construcción de nuevos erones	25
4.3.2. Construcción de pabellones en erones existentes	28
4.4. Seguimiento	29
4.5. Financiamiento	30
5. RECOMENDACIONES	32
ANEXOS	33
Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	33
Anexo B: Aval fiscal	34
BIBLIOGRAFÍA	35

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Erones de segunda generación	17
Tabla 2. Erones de tercera generación	17
Tabla 3. Situación actual del sistema penitenciario y carcelario a nivel regional	18
Tabla 4. Erones en programa de construcción de pabellones	21
Tabla 5. Impacto regional de los proyectos en construcción en el crecimiento de la capacidad de los erones	22
Tabla 6. Distribución de recursos y cupos del proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los erones.....	23
Tabla 7. Valor total de la construcción y ampliación de erones	24
Tabla 8. Cuadro resumen de áreas del eron La Concordia	26
Tabla 9. Cuadro de resumen de áreas de pabellones por construir	29
Tabla 10. Cronograma de seguimiento.....	30
Tabla 11. Recursos financieros	31

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Población intramuros, enero-agosto de 2016.....	16
--	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CAF	Corporación Andina de Fomento
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EPC	Establecimiento penitenciario y carcelario
Eron	Establecimiento de reclusión del orden nacional
EPMSC	Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario
Fonade	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
PTAP	Plantas de Tratamiento de Agua Potable
PTAR	Pantas de Tratamiento de Agua Residual
SISIPEC	Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

1. INTRODUCCIÓN

Con el fin de dar cumplimiento a una de las estrategias establecidas en el Documento CONPES 3828 *Política penitenciaria y carcelaria en Colombia*, que se expidió en respuesta al alto índice de hacinamiento de la población privada de la libertad, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la declaración de importancia estratégica del proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de nuevos cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional³. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 819 de 2003 y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), en sesión del 20 de octubre de 2016, emitió el aval fiscal previo para este proyecto.

El Gobierno nacional, desde una perspectiva integral, ha promovido en los últimos años diferentes estrategias para dar solución al problema del hacinamiento en las cárceles. Por un lado, en materia de política criminal, ha promovido la reforma del Código Penitenciario y Carcelario, Ley 1709 de 2014⁴, que incluyó varias medidas relacionadas con las condiciones de vida digna de las personas privadas de la libertad. Por su parte, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), desde el año 2013, inició el programa de rehabilitación de cupos, desde el cual se han puesto en funcionamiento cupos en desuso y se han habilitado otros nuevos en áreas desaprovechadas en diferentes establecimientos de reclusión del orden nacional (eron). A pesar de estos esfuerzos, la población privada de la libertad continuó en aumentó más que proporcionalmente. Para agosto 31 de 2016, los niveles de hacinamiento han ascendido a 54,7%, con una población intramural de 120.721 internos y una capacidad de 78.055 cupos. El Documento CONPES 3828, se enmarca dentro de los objetivos que se establecen en el PND 2014-2018 *Todos por un nuevo país*, en materia de seguridad, justicia y democracia. De esta manera, desde un enfoque integral, se busca propender por la efectiva resocialización de las personas privadas de la libertad. Para esto, una de las estrategias definidas es la generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios, a través del fortalecimiento en materia de infraestructura carcelaria, bajo el esquema de asociaciones público privadas.

³ Un cupo penitenciario está compuesto por un esquema de seguridad del entorno al privado de la libertad, un grupo de servicios que garanticen las condiciones mínimas para su habitabilidad (Ranchos, calderas, lavanderías depósitos de almacenamiento de dotaciones y comida, mantenimiento etc.), espacios para el desempeño de funciones administrativas para la seguridad, manutención y tratamiento de la persona privada de la libertad, espacios de sanidad para brindar todos los servicios de salud, Aulas, talleres, espacios para el trabajo, capacitación, ejercicio, culto y recreación del interno, y espacios para la reclusión y alojamiento del mismo.

⁴ Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento de estas disposiciones la USPEC ha adelantado acciones como la contratación de un Plan Maestro con los estándares para la construcción de establecimientos penitenciarios en el plan de inversiones, el avance de obras para generación de cupos a través del programa de construcción de pabellones en seis erones, el programa de réplica en un eron⁵, el programa rehabilitación de cupos en seis erones, diseños y estudios para un nuevo eron.

Así las cosas, en cumplimiento de la estrategia del Documento CONPES 3828, dirigida a la construcción de nuevos cupos mediante obra pública, la declaración de importancia estratégica del proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de nuevos cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional, permitirá la construcción de nuevos erones en Pereira, Sabanas de San Ángel y Riohacha; y la construcción de pabellones dentro de los erones de San Gil y Cómbita. Estas obras públicas, a cargo de la USPEC, habilitarán un total de 7.256 cupos integrales y serán financiadas con recursos de las vigencias 2016 a 2021. La entrega de estos cupos se realizará en etapas: Pereira y Cómbita en 2019; Sabanas de San Ángel y San Gil en 2020; y Riohacha en 2021.

El presente documento se desarrolla en cinco secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y justificación del programa. La tercera sección incluye un diagnóstico que identifica los principales problemas que las modificaciones del programa buscan resolver. La cuarta sección define el objetivo del programa, describe los principales ajustes y las estrategias de implementación, financiamiento y seguimiento. La quinta sección presenta las principales recomendaciones.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En 1993 el Estado colombiano expidió el Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993⁶, en el que se reguló la ejecución de las penas privativas de la libertad y las medidas de detención preventiva. En diciembre de 1997, debido al uso extensivo de dichas medidas privativas de la libertad, el país alcanzó niveles de hacinamiento del 27,90%. En este contexto, el Estado expidió la Ley 415 de 1997⁷ mediante la cual se plantearon estrategias de solución desde el punto de vista de política criminal, tales como: la libertad condicional, la redención de la pena por trabajo comunitario y permisos de salida.

⁵ Por programa de réplica se designan aquellos proyectos que contemplan la construcción de una obra de infraestructura similar a otra ya existente.

⁶ Ley 65 de 1993 Por medio de la cual se expide el código penitenciario y carcelario.

⁷ Por la cual se consagran normas de alternabilidad en la legislación penal y penitenciaria y se dictan otras disposiciones tendientes a descongestionar los establecimientos carcelarios del país.

Sin embargo, en 1998, frente al crecimiento de la población privada de la libertad y el incremento del fenómeno de hacinamiento carcelario, la Corte Constitucional, con relación al sistema penitenciario y carcelario, declaró el estado de cosas inconstitucional⁸, al considerar que la vulneración de derechos de las personas privadas de la libertad se extiende no solo a las condiciones de hacinamiento, alimentación, salud y familia sino también a la escasa oferta de puestos de trabajo y educación. En virtud de lo anterior, el Gobierno nacional decidió implementar un plan de acción encaminado a: (i) la construcción y refacción de los centros de reclusión con el fin de garantizar la habitabilidad y las condiciones de vida digna de la población privada de la libertad; (ii) la incorporación de partidas presupuestales al Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de realizar la construcción de centros de reclusión para los miembros de la fuerza pública; (iii) la creación de centros carcelarios y penitenciarios para separar a los condenados de los sindicados y (iv) medidas relacionadas con el orden público en los centros de reclusión.

En el marco de este plan, el Gobierno nacional expidió los documentos CONPES 3086⁹, 3277¹⁰, 3412¹¹, y 3575¹² en los que la política pública tenía un enfoque concentrado esencialmente en la ampliación de la oferta de cupos de reclusión en los establecimientos del sistema penitenciario y carcelario. Como resultado, en los últimos diez años se construyeron 16 nuevos establecimientos de reclusión de segunda y tercera generación¹³ que aportaron 31.499 nuevos cupos.

⁸ Sentencia T-153 de 1998, "La figura del Estado de Cosas Inconstitucional, es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía."

⁹ Documento CONPES 3086 *Ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria*. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3086.pdf>

¹⁰ Documento CONPES 3277 *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3277.pdf>

¹¹ Documento CONPES 3412 *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*. Seguimiento del Documento CONPES 3277. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3412.pdf>

¹² Documento CONPES 3575 *Seguimiento y ajuste a la estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3575.pdf>

¹³ La infraestructura penitenciaria y carcelaria del país cuenta con construcciones que datan aproximadamente de los años 1600. Los establecimientos se encuentran clasificados en tres grupos de acuerdo al año de construcción y se denominan. La primera generación con 120 erones (de 1600 a 1999), la segunda generación con 6 erones (de 2000 a 2003) y la tercera generación con 10 erones (de 2006 a 2011).

A pesar de estos esfuerzos enfocados principalmente en materia de infraestructura, la población privada de la libertad aumentó durante este periodo más que proporcionalmente con respecto a la generación de nuevos cupos. Según cifras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), para el 2008, la tasa de hacinamiento se incrementó en cerca de un 25%, en el 2009 en más del 35% y para el 2012 el hacinamiento ya superaba el 50% (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2016). Lo anterior se explica debido a que la política carcelaria y penitenciaria no fue acompañada de una estrategia de racionalización del uso de las medidas privativas de la libertad o a la búsqueda de soluciones alternativas para las personas detenidas preventivamente. Esto conllevó a que, el 28 de mayo de 2013, se declarara el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria por parte del Gobierno nacional, en razón a la situación de hacinamiento y a las deficiencias en materia de infraestructura que procuraban condiciones sanitarias e higiénicas precarias para la población privada de la libertad.

Como respuesta a la crisis carcelaria y penitenciaria, se expidió la Ley 1709 de 2014¹⁴ mediante la cual se pretendió solucionar los problemas estructurales del sistema penitenciario, a través de una propuesta agresiva en materia de protección de los derechos fundamentales de los reclusos. Dentro de las medidas que se adoptaron i) se fortaleció el trabajo penitenciario; ii) se eliminó el pago de multas para acceder a la libertad, iii) se flexibilizaron las condiciones para acceder a los subrogados penales o beneficios administrativos¹⁵; iv) se ampliaron las condiciones para acceder a la prisión domiciliaria, a la suspensión de la pena y a la libertad condicional; v) se adoptaron medidas para fortalecer la seguridad en los centros de reclusión; vi) se creó un sistema especial de salud para la población privada de la libertad; vii) se incentivó el uso de medidas alternativas y de tecnología para la resolución de la situación judicial de los privados de la libertad; entre otros. Luego de la entrada en vigencia de la ley, la tasa de hacinamiento se redujo en cinco puntos porcentuales en un año, del 58,4% en diciembre de 2013 al 53% en diciembre de 2014. En el mismo periodo, el INPEC estableció que, con los subrogados penales consagrados allí, el total de condenados beneficiados con la reforma de la ley 1709 de 2014 ascendió a 19.016 (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2016).

De nuevo, estos esfuerzos resultaron insuficientes debido al exponencial crecimiento de la población privada de la libertad y el deterioro de los establecimientos carcelarios. Debido a que la ley no fue acompañada con una estrategia de mantenimiento y generación de

¹⁴ Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Corte Constitucional colombiana, (1998) C-679 de 1998 MP: Carlos Gaviria Díaz “«los subrogados penales son medidas sustitutivas de la pena de prisión y arresto, que se conceden a los individuos que han sido condenados a estas penas, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos por el legislador”

nuevos cupos, para el año 2015 el índice hacinamiento ascendió a 54,5%. Así, la Corte Constitucional mediante sentencia T-388 de 2013 reiteró que las condiciones de hacinamiento de la población privada de la libertad constituyen una grave vulneración de los derechos de esa población, lo cual contraría el orden constitucional. Por lo tanto, se declaró nuevamente el estado de cosas inconstitucional y se hizo un nuevo llamado para que el gobierno adoptara una política criminal articulada, consistente y respetuosa de los derechos de las personas privadas de la libertad.

En mayo de 2015 el Gobierno nacional expidió el Documento CONPES 3828 *Política penitenciaria y carcelaria en Colombia*, mediante el cual se adoptó un enfoque integral de política criminal para remediar el problema de hacinamiento carcelario de manera eficaz y coherente, de acuerdo con el efectivo cumplimiento de los fines constitucionales de la pena. Este documento, contempla un plan de acción que contiene tres ejes específicos: (i) generar condiciones que permitan el cumplimiento de los fines del sistema penitenciario y carcelario, en condiciones de dignidad humana para las personas privadas de la libertad; (ii) armonizar la política penitenciaria y carcelaria como parte integral de la política criminal y (iii) promover alianzas estratégicas con las entidades territoriales y con el sector privado, en concordancia con su participación en el sistema.

Meses más tarde, la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-762 de 2015, reiteró la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y profirió órdenes concretas a los diferentes actores involucrados en la política penitenciaria y carcelaria del país con miras a superar el estado de cosas inconstitucional. Se determinó también que la Presidencia de la República debía ser el ente responsable de coordinar la adopción de las medidas necesarias por parte de los diferentes actores comprometidos.

Al respecto, la Corte ordenó que se adoptaran medidas estructurales para mejorar el sistema, tales como i) el fortalecimiento del Consejo Superior de Política Criminal; ii) la consolidación de un sistema de información del sector justicia unificado y confiable, iii) el desarrollo de políticas de concientización ciudadana sobre los fines de la pena ; iv) modificaciones normativas para que haya proporcionalidad de las penas y de la tasación penal y v) la implementación de medidas de alternatividad penal.

Asimismo, ordenó que se adoptaran medidas encaminadas a mejorar los procesos de investigación y judicialización. En particular, se recomendó la adopción de las siguientes medidas: i) conformación de brigadas jurídicas; ii) conformación del Comité Interdisciplinario de normas técnicas sobre privación de libertad; iii) levantamiento de una línea base de las condiciones de reclusión; iv) mejoramiento de la infraestructura y cupos carcelarios y penitenciarios, específicamente en 16 erones; v) mejorar la prestación del servicio de salud y programas de resocialización; vi) integrar a los entes territoriales, entre otros.

En cumplimiento de estas disposiciones, especialmente en materia del fortalecimiento de la infraestructura carcelaria para la generación de condiciones de dignidad humana para las personas privadas de la libertad, se han adelantado acciones específicas por parte de la USPEC. Entre estas, se destaca la inclusión de un plan maestro de inversión para la construcción de cupos penitenciarios. El plan establece estándares predeterminados en concordancia con los requisitos y las normas exigidas para la construcción de establecimientos penitenciarios, encaminados a garantizar condiciones de vida digna y favorable para el proceso de resocialización e inclusión de la población privada de la libertad.

Además de los estudios previos para la contratación del plan maestro, también se ha avanzado en la elaboración de obras para generación de cupos a través del programa de construcción de pabellones en seis erones, el programa de réplica en un eron, el programa de rehabilitación en seis erones y los diseños y estudios para un nuevo eron.

Frente a la construcción de cupos por obra pública, de los 11.843 cupos penitenciarios proyectados en el Documento CONPES 3828, en el 2015 se entregaron 3.954 y se espera que al finalizar el 2016 se haga la entrega de 4.928 cupos adicionales.

A pesar de estos importantes avances en el marco de la estrategia de generación de cupos por medio del fortalecimiento de la infraestructura carcelaria del Documento CONPES 3828, para el cumplimiento de las metas de la política pública, aun se requiere garantizar los recursos destinados a la generación de nuevos cupos carcelarios y promover las distintas iniciativas de construcción de nueva infraestructura, adecuada y suficiente.

En materia de racionalización del uso de la pena privativa de la libertad, en el año 2015 el Gobierno nacional expidió la Ley 1760 de 2015¹⁶ mediante la cual se busca racionalizar la detención preventiva estableciendo un término máximo de duración dependiendo la pena. Debe tenerse en cuenta que el porcentaje de reclusos detenidos de manera preventiva es del 32.6%. De acuerdo a las proyecciones, aproximadamente 40,000 personas podrían beneficiarse de esta medida (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2016).

Sin embargo, por medio de la Ley 1786 de 2016, se introdujeron algunos cambios a las medidas adoptadas en la Ley 1760 de 2015. Se prorrogó la entrada en vigencia de la norma hasta el 01 de julio de 2017 y se modificaron algunas condiciones sobre el término máximo de duración de la medida preventiva de privación de la libertad para algunos delitos.

¹⁶ Por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

Esto implica que a la fecha la normatividad no ha tenido efecto en el porcentaje de la población privada de la libertad.

Por otra parte, a pesar de la expectativa sobre los efectos positivos de la implementación de la Ley 1709 de 2014 en el índice de hacinamiento y el goce de derechos de las personas privadas de la libertad, el Gobierno evidenció la necesidad de proponer una nueva reforma al Código Penitenciario y Carcelario. Por tal razón, el pasado 20 de septiembre de 2016 se presentó una nueva reforma al Código Penitenciario y Carcelario, a los Códigos Penal y de Procedimiento Penal y otras disposiciones legales que los desarrollaron. Esta vez, la reforma está encaminada a cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional y a establecer mecanismos para armonizar el tratamiento penitenciario con los subrogados penales y medidas alternativas a la prisión.

Específicamente la propuesta incluye las siguientes medidas: (i) armonización de las medidas alternativas al encarcelamiento, con lo que se pretende regular de una manera más racional el acceso a los beneficios judiciales de las personas privadas de la libertad; (ii) regulación del certificado de disponibilidad carcelaria e implementación de la regla de equilibrio decreciente, según lo ha ordenado la Corte Constitucional; (iii) sistema de atención en salud para las personas privadas de la libertad, que persigue suprimir las trabas que ha presentado el sistema para brindar un adecuado servicio de salud a las personas privadas de la libertad; (iv) fortalecimiento del Consejo Superior de Política Criminal, con el fin de facilitar su funcionamiento y su injerencia en la política pública de atención a las personas bajo custodia del Estado; (v) territorialización de la política penitenciaria, con lo cual se pretende comprometer a los entes territoriales a asumir sus obligaciones respecto del sistema, en particular respecto de las personas bajo detención preventiva; (vi) modificación a la reglamentación del trabajo penitenciario.

Paralelamente, dentro de los diferentes esfuerzos que se están realizando para superar el estado de cosas inconstitucional y la emergencia carcelaria, también se están tomando medidas para:

- La creación de un único plan nacional de política criminal que unifique los lineamientos y líneas estratégicas de la política criminal del estado colombiano.
- La implementar un plan de acción nacional de política criminal, el cual incluya un enfoque de protección de derechos, leyes penales enmarcadas constitucionalmente y fundamentadas empíricamente, alternativas al sistema penal y a la privación de la libertad, y mecanismos de justicia restaurativa

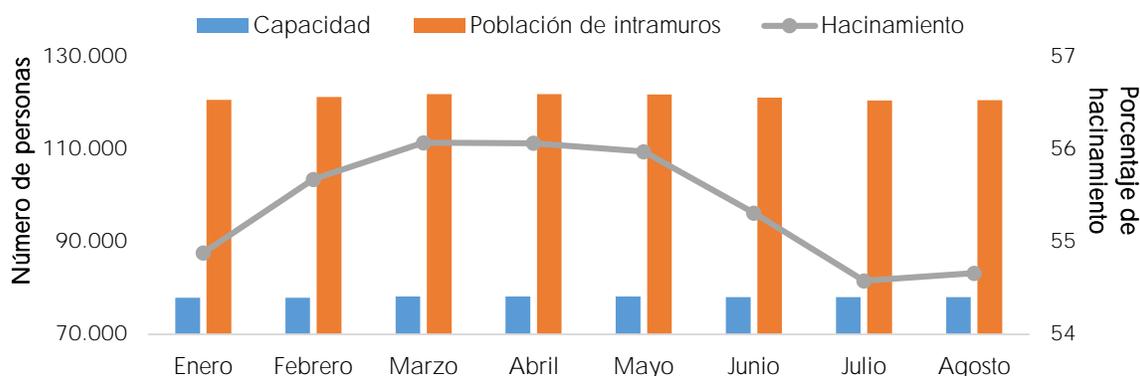
- Un sistema oficial de medición que sirva como base para la formulación de la política criminal, fortalecer las instituciones encargadas del diseño y de la implementación de la política criminal y fortalecer los programas de prevención de delito
- Estrategias de concientización ciudadana sobre el uso excesivo de la detención preventiva, la falta de credibilidad de los mecanismos diferentes a la privación de la libertad y el desconocimiento del derecho penal y su aplicación
- La revisión del sistema de tasación de penas, puesto que se ha evidenciado que los delitos y las penas de la legislación se han reformado a una velocidad superior a los cambios sociales, dejando ver que las modificaciones responden a proyectos políticos no articulados
- La implementación de brigadas jurídicas con el fin de que las personas privadas de la libertad que cumplan con los requisitos para acceder a subrogados penales o beneficios administrativos puedan hacerlo.

Así las cosas, el presente documento se enmarca dentro de las estrategias establecidas en el Documento CONPES 3828, para la solución del problema de hacinamiento de la población privada de la libertad. En particular, la propuesta del presente documento atiende al componente de generación de infraestructura para la ampliación de la capacidad del sistema. De esta manera, la declaración de importancia estratégica del proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en los erones permitirá que se disponga de 7.256 cupos integrales. Estos cupos se generarán mediante por obra pública a cargo de la USPEC con recursos de las vigencias 2016 a 2021. La entrega de los cupos se realizará en un periodo de tres años: Pereira y Cóbbita en 2019; Sabanas de San Ángel y San Gil en 2020; y Riohacha en 2021. En suma, junto con los 4.088 cupos que se entregarán en 2017, el número de cupos existentes a la fecha se incrementará en 11.344 nuevos cupos, que representan una disminución del 26% en los niveles actuales de hacinamiento.

3. DIAGNÓSTICO

La política penitenciaria y carcelaria en Colombia presenta a agosto de 2016 un déficit de 42.666 cupos. Como se muestra en el Gráfico 1 la capacidad de los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC es de 78.055 y albergan un total de 120.721 internos.

Gráfico 1. Población intramuros, enero-agosto de 2016



Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, USPEC 2016

Es importante tener en cuenta que los establecimientos de reclusión se encuentran clasificados en primera, segunda y tercera generación de acuerdo con su fecha de construcción: la primera generación son, en su mayoría, construcciones vetustas que ya no cumplen con la función penitenciaria y que en algunos casos se desarrollaron en edificios abandonados que fueron inicialmente concebidos para otras actividades tales como monasterios, colegios, cuarteles, casas grandes e incluso en la parte posterior de la alcaldía del municipio. Estas instalaciones se acomodaron para la reclusión de personas de acuerdo a las necesidades del momento y sin cumplir lineamientos para tal fin. Dentro de esta **generación se incluyen “las cárceles modelo”, construidas en la década de 1950**¹⁷. Los de segunda generación, son los establecimientos del Plan 2000 o Plan Colombia, los cuales cuentan con un promedio de 1.500 cupos. Estos establecimientos se construyeron entre 1999 y 2003 con una duración de obras de entre 24 y 36 meses. Los terrenos donde se construyeron estos establecimientos son relativamente planos y en su mayoría la cimentación se desarrolló en placas flotantes y pilotes, estructura aporticada y muros en concreto, confinados y bloques estructurales. En la Tabla 1, se pueden apreciar los establecimientos que pertenecen a la segunda generación.

¹⁷ Se debe tener en cuenta que los 120 erones de primera generación corresponden al 88% del total en funcionamiento a la fecha y que estos albergan el 62% de la población privada de la libertad intramuros en la actualidad.

Tabla 1. Erones de segunda generación

Establecimiento	Cupos	Inicio de obras	Fin de obras
Valledupar	1.632	1999	2000
Acacías	1.446	2000	2001
Popayán	1.500	2000	2002
Cómbita	1.500	2000	2002
La Dorada	1.524	2000	2003
Girón	1.444	2000	2003

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, 2016.

Los establecimientos de Tercera Generación que se desarrollaron a través del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) y que iniciaron la ejecución de obra en 2006, fueron entregados entre 2010 y 2013. El primero en ponerse en funcionamiento fue el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta (Cocuc), con un tiempo de construcción de 48 meses aproximadamente, y el último fue Guaduas que, aunque su entrega se hizo en 2011, solo hasta 2013 fue recibido a satisfacción por parte del INPEC. En la Tabla 2 se pueden apreciar los establecimientos de reclusión que pertenecen a la tercera generación.

Tabla 2. Erones de tercera generación

Establecimiento	Nro. de cupos	Inicio de obras	Fin de obras
Cocuc	1.298	2006	2010
Yopal	924	2006	2010
Puerto Triunfo	1.370	2006	2010
Coiba	2.974	2006	2010
Acacías	930	2006	2010
Comeb	3.466	2006	2011
Coped	2.474	2006	2010
Cojam	4.564	2006	2010
Florencia	1.469	2006	2011
Guaduas	2.984	2006	2011

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, 2016.

Como se puede observar en la Tabla 3, el sistema penitenciario y carcelario presenta niveles de hacinamiento del 55% en los erones. El índice de hacinamiento más alto se evidencia en la Regional Norte con un 84% y las regionales con mayor déficit de cupos

penitenciarios son la Central (con una sobrepoblación de 11.572 personas) y la Occidente (con una sobrepoblación de 10.163 personas).

Tabla 3. Situación actual del sistema penitenciario y carcelario a nivel regional

Región	Capacidad	Población	Sobrepoblación	Hacinamiento (%)
Central	29.085	40.657	11.572	40
Occidente	14.648	24.811	10.163	69
Norte	7.735	14.229	6.494	84
Oriente	7.557	12.083	4.526	60
Noroeste	8.485	14.967	6.482	76
Viejo Caldas	10.567	13.974	3.407	32
Total en el país	78.077	120.721	42.644	55

Fuente: Instituto Penitenciario y Carcelario, INPEC 2016

De acuerdo a las proyecciones del INPEC, la cifra de personas privadas de la libertad intramuros, para el año 2021, será de 158.251, lo que podría conllevar niveles de hacinamiento penitenciario del orden del 103% si no se concretan los esfuerzos en materia de generación nuevos cupos.

Con la meta de solucionar el problema de hacinamiento carcelario, la USPEC estableció diferentes programas de intervención, entre estos, el diseño y construcción de erones nuevos y, de manera complementaria, la construcción de pabellones al interior de erones ya existentes. En cada zona problemática, la elección de una u otra medida está determinada por las posibilidades arquitectónicas de los establecimientos ya existentes y por las posibilidades de los terrenos disponibles para la construcción de establecimientos nuevos. Estos factores son ponderados en relación a la magnitud del problema de hacinamiento en cada región para así estructurar la alternativa más adecuada.

3.1. Necesidad de construir nuevos establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional

La USPEC, a la hora de definir los criterios de priorización para los proyectos de generación de cupos tiene en cuenta tres factores: índice de hacinamiento, decisiones judiciales y área disponible. En términos generales los erones alcanzaron un hacinamiento del 54,7%, con 39.373 personas sindicadas y 81.348 personas condenadas. Las regionales que presentaron un alto índice de hacinamiento fueron: la Regional Noroeste (76.4%) y la

Región Norte (84.5%)¹⁸. Caldas, Caquetá, Meta, Santander, Norte de Santander, Risaralda y Sucre no cuentan con cárceles para sindicados, esto afecta la situación de hacinamiento en los erones de dichos departamentos.

3.2. Nuevo eron en Riohacha

El Establecimiento de Riohacha, cuenta con una capacidad de 100 cupos y tiene una población de 548 internos (el nivel de hacinamiento llega al 448%)¹⁹. El alto índice de hacinamiento de este eron se explica por la no existencia de centros penitenciarios cercanos que puedan recibir internos de regiones aledañas de toda la Guajira (San Juan Fonseca, Barrancas, Maicao, Dibulla, Uribia y Manaure). Los niveles de sobrepoblación en este establecimiento generan un gran impacto en la Regional Norte.

Con miras a superar la problemática de hacinamiento de la región, tanto la USPEC como el INPEC han ponderado diferentes alternativas para la ampliación del establecimiento. Sin embargo, para el caso de Riohacha, la extensión del lote en donde se encuentra el establecimiento no permite la construcción de un pabellón adicional. Así mismo, de acuerdo a los lineamientos del POT, tampoco es viable la construcción de pisos adicionales. De este modo, la solución adecuada es la construcción de un nuevo establecimiento y por tanto la búsqueda de un lote que cumpla las condiciones requeridas en términos de extensión y ubicación. Es por eso que la Gobernación junto con las Alcaldías de Riohacha y de Maicao han hecho los esfuerzos necesarios para la consecución del lote en el cual se planea desarrollar el proyecto. El lote fue cedido por la Gobernación de la Guajira al INPEC, mediante la cesión a título gratuito el 14 de agosto de 2013, con resolución N°1045 inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria N°210-46662 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Riohacha y resolución aclaratoria N°1174 de 2013.

Finalmente, el proyecto busca dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira en la acción popular del 8 de febrero de 2006, y los distintos requerimientos adelantados por la comunidad y los entes de control en relación con los niveles de hacinamiento anteriormente mencionado y las difíciles condiciones de habitabilidad de la población privada de la libertad.

3.2.1. Nuevo eron en Pereira

En el departamento de Risaralda, el Gobierno evidenció que, si bien se trata de la regional que tiene la menor tasa de hacinamiento, también es en donde se cuenta con el

¹⁸ Cifras suministradas por la USPEC con corte a 31 de agosto de 2016.

¹⁹ *Ibíd.*

mayor número de establecimientos de primera generación que requieren de mantenimiento. Ante esta situación de precarias condiciones de infraestructura los derechos de las personas privadas de la libertad se han visto afectados. Es así como el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Risaralda, el 17 de abril de 2013, concedió el amparo de tutela en favor de población privada de la libertad e impartió órdenes con el fin de proteger asegurar el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y de salubridad de la población privada de la libertad en el eron de Pereira. Este establecimiento de mediana seguridad actualmente cuenta con una capacidad de 676 internos y una población de 1331 reclusos (el nivel de hacinamiento es del 96,9%)²⁰.

En vista de los requerimientos, la Gobernación de Risaralda ofreció tres predios a la USPEC; El Vergel, El Pílamó y la Siria. De estos, el predio de El Pílamó reunió las mejores condiciones para la construcción de un nuevo establecimiento. Mediante la ordenanza 025 de 2013 la Asamblea Departamental faculta al gobernador de Risaralda para ceder el predio al INPEC, a título de donación, mediante la escritura 1977 de 2014, suscrita por representante de la Promotora de Vivienda de Risaralda, la Gobernación de Risaralda y el INPEC. Una vez el predio estuvo en propiedad del INPEC se procedió a adelantar el proceso de contratación de diseños y estudios bajo la modalidad de concurso de méritos. Actualmente, teniendo la disponibilidad y viabilidad del terreno, se hace necesario iniciar la construcción del nuevo eron.

3.2.2. Nuevo eron en Magdalena

El proyecto para la construcción del nuevo eron, se origina en respuesta a la acción popular instaurada el 21 de enero de 2010 ante el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Santa Marta, y los entes de control, con referencia al estado actual de las condiciones de la población privada de la libertad y la infraestructura. Actualmente el eron de Santa Marta, tiene una capacidad de 312 internos y tiene una población total de 1.476, lo cual determina un nivel de hacinamiento evidente del 373,1%²¹.

Por esta razón, la Gobernación del Magdalena, con el fin de encontrar una solución al problema de hacinamiento, cedió a título de donación al INPEC un lote en Sabanas de San Ángel, Magdalena, mediante escritura pública 2705 de noviembre 24 de 2014 de la notaría primera del círculo de Santa Marta.

²⁰ Ibíd.

²¹ Ibíd.

3.3. Necesidad de ampliar la capacidad de los erones existentes

Dentro de las iniciativas a realizar para atender la situación de hacinamiento del país, la USPEC estableció diferentes programas de intervención, entre estos la Construcción de pabellones al interior de erones ya existentes. Para dicho cometido, es necesario la valoración, por parte del grupo de diagnóstico, de las posibles zonas de intervención, con base en la disponibilidad de espacios existentes al interior de los establecimientos.

Para ello la USPEC, en el año 2013, realizó un convenio interadministrativo con la Universidad Nacional, con el fin de desarrollar un modelo base para la identificación de elementos, objetos y espacios susceptibles de ser replicables en otras localizaciones. De esta manera, se estructuraron los diseños y los estudios para la construcción de pabellones en los erones de Buga, Tuluá, Espinal, Ipiales, Girón, Ibagué, Cómbita, San Gil y Palmira de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

La ampliación de tales establecimientos ha permitido generar 6.056 nuevos cupos penitenciarios en sectores independientes de mediana seguridad. Teniendo en cuenta las limitaciones en la disponibilidad de predios para la construcción de nuevos erones, la USPEC, conjuntamente con el INPEC, identificó terrenos disponibles al interior de los erones existentes, con las características físicas y técnicas adecuadas la construcción de nuevos pabellones. En la Tabla 4 se pueden apreciar los establecimientos que están siendo objeto de intervención.

Tabla 4. Erones en programa de construcción de pabellones

Establecimiento	Capacidad actual de cupos	Nuevos cupos proyectados	Proyección total de cupos	Incremento en la capacidad con cupos proyectados (%)
Espinal	350	768	1.118	219
Cómbita	2.530	576	3.106	23
Tuluá	422	656	1.078	155
Girón	1.444	752	2.196	52
Buga	821	720	1.541	88
Ipiales	280	608	888	217
Palmira	1.257	720	1.977	57
San Gil	262	680	942	260
Ibagué	4.600	576	5.176	13
Total	11.966	6.056	18.022	51

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, USPEC 2016

Estos diseños han sido desarrollados teniendo en cuenta la normativa de construcción local, y las recomendaciones de organismos internacionales como el del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). En la Tabla 5, se puede observar la incidencia, a nivel regional, de seis proyectos a desarrollar en Espinal, Buga, Tuluá, Girón, Ibagué e Ipiales en etapa de construcción. En suma, tales proyectos generarán 4.080 nuevos cupos penitenciarios y aumentarán la capacidad actual de la infraestructura a cargo del INPEC en un 5%. Estas obras serán entregadas en el 2017 para ser operadas por el INPEC.

Tabla 5. Impacto regional de los proyectos en construcción en el crecimiento de la capacidad de los erones

Regional	Capacidad actual	Cupos en construcción	Capacidad proyectada	Crecimiento de la capacidad
	Número de cupos			Porcentaje
Central	29.085	768	29.853	3
Occidente	14.648	1.984	16.632	14
Oriente	7.557	752	8.309	10
Viejo Caldas	10.567	576	11.143	5
Total en el país	78.077	4.080	82.157	5

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, 2016.

3.3.1. Ampliación del pabellón de mediana seguridad en Cómbita

En la Regional Central, en donde se encuentra el centro penitenciario de Cómbita, el hacinamiento asciende a 39,8%. A pesar de ser la regional con el mayor número de establecimientos, en algunos de ellos los índices hacinamiento son superiores al 50%. Se espera, a través del proyecto de ampliación del eron de Cómbita, generar 576 nuevos cupos que permitan reducir la problemática de la regional.

3.3.2. Ampliación del pabellón de mediana seguridad en San Gil

Para el caso de la Regional Oriente, en donde se encuentra el establecimiento de San Gil, el nivel de hacinamiento asciende al 59,9% y en algunos establecimientos el índice supera el 100% (Arauca 133,5%, Aguachica 184,3%, Ocaña 110,6%, Barrancabermeja 156,0%). Se espera, a través del proyecto de ampliación del eron de San Gil, generar 680 nuevos cupos que permitan reducir la problemática de la regional.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Generar nuevos cupos penitenciarios y carcelarios con el fin de disminuir los niveles de hacinamiento de la población privada de la libertad intramuros.

4.2. Objetivos específicos

OE1. Construir nuevos erones para la generación de nuevos cupos integrales.

OE2. Construir nuevos pabellones dentro de los erones existentes para la generación de cupos integrales.

4.3. Plan de acción

El proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para generación de nuevos cupos busca reducir el déficit actual de cupos penitenciarios y carcelarios en el país. Con este proyecto se espera generar 7.256 nuevos cupos integrales, cuya entrega se hará entre 2017 y 2021, y así, reducir el déficit actual en un 17%.

La Tabla 6 presenta la distribución de estos nuevos cupos en las cinco obras que comprenden el alcance del presente documento. De acuerdo al primer objetivo planteado, se plantea la construcción de tres nuevos erones ubicados en Sabana de San Ángel, Riohacha y Pereira. El primero, Renacimiento, tendrá la capacidad para albergar a 3.000 reclusos mientras que los otros dos, Riohacha y La Concordia, contarán con 1.500 cupos cada uno. En línea con el segundo objetivo, se contempla la construcción de un pabellón dentro de dos erones ya existentes con el fin de ampliar su capacidad. Estos son: San Gil, en donde se espera proporcionar 680 nuevos cupos, y Cómbita, en donde la meta de cupos nuevos es de 576.

En la Tabla 6 también se presentan los recursos proyectados necesarios para la construcción de cada eron o pabellón, que estará a cargo de la USPEC, así como los años en los que deberán ser entregados.

Tabla 6. Distribución de recursos y cupos del proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los erones

Eron	Localización	Recursos en millones de pesos	Cupos estimados	Estrategia de intervención	Año de entrega
La Concordia	Pereira Risaralda	163.500	1.500	Eron	2019

Eron	Localización	Recursos en millones de pesos	Cupos estimados	Estrategia de Intervención	Año de entrega
Renacimiento	Sábanas de San Ángel, Magdalena	330.015	3.000	Eron	2020
Riohacha	Riohacha, La Guajira	167.300	1.500	Eron	2021
San Gil	San Gil, Santander	77.566	680	Pabellón	2019
Cómbita	Cómbita, Boyacá	66.438	576	Pabellón	2019
Total		804.819	7.256		

Fuente: DNP con base en datos de la USPEC, 2016.

En la Tabla 7 se presenta el valor total de la construcción de los nuevos erones y de los pabellones. Estos valores incluyen recursos ejecutados en vigencias anteriores, en general, para la elaboración de estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos, tal y como se detalla en las notas de la mencionada tabla.

Tabla 7. Valor total de la construcción y ampliación de erones
Millones de pesos

Ítem	Nuevos erones			Pabellones	
	La Concordia ^(a)	Renacimiento ^(b)	Riohacha ^(c)	San Gil ^(d)	Cómbita ^(e)
Construcción	150.000	300.000	150.000	68.000	57.600
Interventoría	9.000	21.000	10.500	4.760	4.032
Estudios y diseños	1.939	3.666	4.239	1.059	1.034
Dotación	4.500	9.000	4.500	4.806	4.806
Otros		15	12		
Total	165.439	333.682	169.251	78.625	67.472

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, 2016.

Notas: ^(a) En 2014 se contrató, por un valor de 1.939 millones de pesos, la elaboración de estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos para la construcción del eron La Concordia, en el municipio de Pereira. ^(b) En 2015 se adelantó el proceso de contratación de la consultoría y se suscribió el contrato Nro. 124 de 2015 con el Consorcio Intercárceles, por un valor de 3.666 millones de pesos, para la construcción del eron Renacimiento ubicado en Sabanas de San Ángel (Magdalena). ^(c) En 2014 se contrató, por un valor de 1.939 millones de pesos, la elaboración de estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos para la construcción del eron EPMSC Riohacha. En 2015 se contrató el cerramiento del lote por un valor de 12 millones de pesos. ^(d) En 2013 se contrató, por un valor de 1.059 millones de pesos, la elaboración de estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos para la construcción del pabellón en San Gil. ^(e) En 2013 se contrató la elaboración de estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos para la construcción del pabellón el Cómbita, por un valor de 1.034 millones de pesos.

En el marco del desarrollo del objetivo de generar 7.256 nuevos cupos integrales penitenciarios la USPEC es responsable de:

- Realizar la dotación de la infraestructura y la entrega de los cupos penitenciarios para la construcción de los erones de Pereira, Sábana de San Ángel y Riohacha.
- Realizar la dotación de la infraestructura y la entrega de los cupos penitenciarios para la construcción de los pabellones dentro de los erones de San Gil y Cómbita
- Contratar los estudios y diseños necesarios para la construcción del eron de Riohacha, los cuales deberán ser entregados en diciembre de 2017.
- Gestionar las vigencias futuras para la generación de los nuevos cupos penitenciarios y carcelarios.

4.3.1. Construcción de nuevos erones

Como se mencionó anteriormente, la habilitación de nuevos cupos penitenciarios se llevará a cabo a través de dos estrategias, una de ellas: la construcción de nuevos erones. Para esto se dispondrá de predios cedidos al INPEC, con áreas de mínimo diez hectáreas, con disponibilidad de servicios públicos, y con uso dotacional para actividades penitenciarias y carcelarias (de acuerdo a los planes de ordenamiento territorial de cada municipio). Adicionalmente, deben cumplir con los requerimientos pertinentes relativos a las distancias que deben guardarse con los centros poblados para el acceso a servicios básicos.

Para la construcción de nuevos erones, la USPEC cuenta con los diseños para La Concordia (Pereira), Renacimiento (Sabanas de San Ángel) y Riohacha. Tales diseños fueron desarrollados teniendo en cuenta la normativa de construcción local y las recomendaciones de organismos internacionales. Entre el 1 de noviembre de 2016 y el 2 de julio de 2021, se adelantará la construcción de los tres nuevos establecimientos los cuales aportarán un total de 6.000 cupos nuevos. En particular, con los recursos de la vigencia 2016 se contratarán las obras para la construcción del eron de Pereira.

Eron La Concordia

La USPEC adelantó un proceso contractual para la elaboración de estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos para la construcción del eron EPMSC Pereira en el departamento de Risaralda, el cual fue adjudicado al Consorcio Renacer, por valor de 1.939 millones de pesos aproximadamente. De las 20,09 hectáreas del predio el Píamo, se van a utilizar 8,86 hectáreas para la construcción de las instalaciones, áreas de urbanismo y demás servicios necesarios para el eron. Se proyecta que el nuevo eron La Concordia generará 1.500 cupos para hombres de mediana seguridad.

Para la etapa de construcción del establecimiento, debido a que el terreno en su mayoría es ondulado, se deben realizar grandes movimientos de tierra. Por lo tanto, para la etapa de construcción que corresponde a replanteo, descapote, excavación, terraceo e inicio de la cimentación, se estiman 12 meses de ejecución, 12 meses más para la finalización de la cimentación y estructura del primer y segundo piso y otros 12 meses para la construcción de acabados, detalles y dotación estructural. En suma, el plazo de ejecución es de 36 meses. Las áreas con que contará el proyecto se describen en la Tabla 8 y en la Tabla 7 se presenta el valor total de la inversión.

Tabla 8. Cuadro resumen de áreas del eron La Concordia

Edificio	Área en m²
Portal 1	486,65
Administración	1.003,14
Alojamiento de guardias	2.972,95
Almacén	861,82
Basuras	415,76
Mantenimiento	806,97
Portal 2	373,85
Caniles	97,07
Rancho	1.328,00
Reseña	405,69
Portal 3	220,42
Visitas	2.112,04
Sanidad	748,84
Aula derecho	800,63
Aula izquierda	716,73
Taller derecho	1.045,00
Taller izquierdo	1.045,00
Pabellones	14.874,45
Unidad de tratamiento especial	232,75
Garitas	304,99

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, 2016.

Eron Renacimiento

El predio para el desarrollo del proyecto es un polígono regular con topografía relativamente plana, conformado por las fincas Palma de Vino y Garupal ubicadas en la

zona rural. Una vez viabilizado el predio, se adelantó el proceso de contratación de la consultoría y se suscribió el contrato Nro. 124 de 2015 con el Consorcio Intercárceles 2015, por valor de 3.666 millones de pesos aproximadamente. Para el desarrollo del proyecto se delimitó dentro de las 185 hectáreas del área total del lote, un área para intervenir de 24 hectáreas y un área aproximada de construcción de 72.000 metros cuadrados. En la Tabla 7 se presenta el valor total de la inversión.

Este establecimiento será de mínima y mediana seguridad, contará con un sector para hombres y otro para mujeres, con un total aproximado de 3.000 cupos. La infraestructura del establecimiento de reclusión contará con 52 edificios (portal de acceso, guardia externa y visitas, guardia interna, centro de acopio, edificio administrativo y alojamiento de guardias, rancho, sanidad, lavandería, panadería, centro de desarrollo infantil, pabellones para hombres y mujeres, unidad de tratamiento especial, garitas, espacios de recreación y deporte, visitas familiares e íntimas, talleres, aulas entre otros), plantas de tratamiento de agua potable, planta de tratamiento de agua residual, central eléctrica, central de Almacenamiento de Gas Natural, dos anillos de seguridad perimetral, un sector de Mínima Seguridad, un sector de Mediana Seguridad y un sector de mujeres. Cada patio tiene una capacidad aproximada de 262 internos.

Eron Riohacha

Dado el alto índice de hacinamiento en la Regional Norte, la Gobernación de la Guajira ofreció el predio Laguneta de 10 hectáreas, ubicado en el sector paraje Laguneta, detrás del aeropuerto Almirante Padilla, para el desarrollo del nuevo establecimiento. La USPEC adelantó un proceso de selección y suscribió el contrato Nro. 346 de 2014 con el Consorcio MPS para la elaboración de estudios y diseños técnicos, arquitectónicos, trámites y permisos para la construcción del eron EPMSC Riohacha en el departamento de la Guajira. Este establecimiento penitenciario y carcelario contará con una capacidad de aproximada de 1.500 cupos.

Sin embargo, no fue posible dar inicio a los estudios, trabajo de campo y demás actividades del contrato Nro. 346 de 2014 de acuerdo al cronograma previsto, en razón a la invasión que se efectuó por parte del clan Sijona al predio, la cual se evidenció al tratar de realizar la entrega oficial del lote al consultor. El contrato Nro. 346 de 2014 a la fecha se encuentra en proceso de terminación y liquidación por razones de orden público atribuidas a terceros. El día 26 de mayo de la presente vigencia, se llevó a cabo una reunión interinstitucional en las instalaciones de la Gobernación de la Guajira, en la cual se suscribió el acta de liberación del predio por parte de la comunidad Indígena, entes territoriales e INPEC, de acuerdo con el acta aportada por el señor secretario de gobierno del municipio

el día 1 de junio de 2016. En dicha oportunidad se indicó que se llevaría a cabo una reunión con los demás alcaldes del departamento y la gobernación con el fin de coordinar el apoyo para la construcción de un cerramiento para el terreno, que asegure a la USPEC que no se generará una nueva invasión al terreno. Es necesario contar con los siguientes documentos para adelantar un nuevo proceso de contratación de la consultoría:

- Documento expedido por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, donde certifique si se registra presencia de grupos indígenas, minorías, rom, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el área del Proyecto y la necesidad de consulta previa.
- Documento formal escrito por los entes territoriales y el INPEC dirigido a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, donde se confirme la disponibilidad del predio para la ejecución del proyecto, 2016-2017.

Estos documentos aportaran las garantías para respaldar la contratación del nuevo proceso. No obstante, el nuevo eron Riohacha es un proyecto vital para el municipio, el departamento y la Regional Norte, en la medida en que el actual establecimiento no brinda las condiciones dignas de habitabilidad a los internos y no cuenta con la infraestructura necesaria para albergar la población reclusa. El valor total de la inversión se estima en la Tabla 7.

4.3.2. Construcción de pabellones en erones existentes

En el marco del programa de construcción de pabellones se han desarrollado diseños de ampliación en nueve establecimientos para generar 6.056 nuevos cupos, dentro de los cuales se propone en el presente documento la construcción de los pabellones en los erones de Cómbita y San Gil. Estos generarán conjuntamente 1.256 nuevos cupos integrales para hombres en sectores de mediana seguridad y serán entregados a finales de 2019 y 2020, respectivamente. A continuación, se presentan detalles de cada obra.

Ampliación del eron San Gil

Tal como se aprecia en la Tabla 9, la ampliación del eron de San Gil se llevará a cabo en un lote de 17.837,9 metros cuadrados. Aproximadamente el 75% de la extensión del lote será aprovechada para la construcción de las diferentes áreas proyectadas. El costo total de inversión se estima en 78.625 millones de pesos aproximadamente (incluye consultoría de estudios y diseños, construcción de obra, interventoría de obra y dotación) con un cupo penitenciario estimado en 115.626 millones de pesos. El valor total de la inversión en la ampliación de San Gil y su relación con el costo por cupo se aprecia en la Tabla 7.

Ampliación del eron de Cóbbita

La ampliación de Cóbbita contará con una inversión de 67.472 millones de pesos aproximadamente (Tabla 7). El lote disponible tiene una extensión de 20.047,2 metros cuadrados la cual será aprovechada en un 62% (Tabla 9). para la construcción de las diferentes áreas proyectadas. La obra Con la ampliación de este eron se espera aumentar su capacidad en 576 cupos. Teniendo en cuenta que el hacinamiento del eron en Cóbbita asciende a 12%, con la construcción de este nuevo pabellón, se espera reducirlo a cero.

Tabla 9. Cuadro de resumen de áreas de pabellones por construir
Metros cuadrados

Edificio	Cóbbita	San Gil
Portal de acceso al sector	679,3	679,3
Pabellones de celdas	2.733,2	3.239,6
Comedores	1.107,7	1.915,7
Talleres	411,9	796,1
Talleres pesados	610,1	530,7
Aulas y formación (panadería)	620,6	531,3
Cultural	626,6	568,7
Cocina	492,0	492,8
Sanidad	492,0	475,6
Visita familiar	475,0	475,0
Visita íntima	466,0	443,4
Lavandería	71,3	71,4
Unidad de tratamiento especial	282,3	273,8
Unidad De Tratamiento	239,7	185,5
Unidad Judicial	239,7	201,3
Peluquería	70,4	70,4
Basuras	60,0	60,0
Circulaciones, escuelas, cuartos técnicos	2.845,6	2.546,2
Total de área por construir	12.523,3	13.556,6
Área disponible para ampliación	20.047,2	17.837,9

Fuente: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, 2016.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este, se señalan las entidades

responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades concernidas en este documento CONPES y será consolidado por el DNP, de acuerdo a lo estipulado en la Tabla 10.

Tabla 10. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer	Junio de 2017
Segundo	Diciembre de 2017
Tercer	Junio de 2018
Cuarto	Diciembre de 2018
Quinto	Junio de 2019
Sexto	Diciembre de 2019
Séptimo	Junio de 2020
Octavo	Diciembre de 2020
Noveno	Junio de 2021
Informe de cierre	Diciembre de 2021

4.5. Financiamiento

Los recursos financieros que garantizarán la puesta en marcha del proyecto de inversión denominado *Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en los erones* están enmarcados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2017-2020. Estos recursos, del Presupuesto General de la Nación, serán aprobados mediante la figura de vigencias futuras ordinarias de conformidad con la Ley 819 de 2003 y el artículo 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015. El CONFIS, en sesión del 20 de octubre de 2016, emitió el aval fiscal previo para este proyecto, el cual se presenta en el Anexo B. Es importante aclarar que la USPEC cuenta con las apropiaciones correspondientes para 2016.

La Tabla 11 presenta los recursos financieros correspondientes a las obras de construcción y ampliación de los erones que se desarrollarán a través de las vigencias mencionadas. Tales vigencias serán tramitadas en tres fases y, para cada una de ellas, se tiene en cuenta una apropiación de, al menos, el 15% del total de los recursos proyectados para cada obra, conforme lo señala la Ley 819 de 2003.

La primera fase se realizará en el año en curso –2016–, con el fin de realizar la contratación de las obras de Cómbita y Pereira. Estas obras cuentan con una apropiación de

45.900 millones de pesos (28% del total) y 23.443 millones de pesos (35% del total), respectivamente. En la segunda fase (año 2017), se tramitará la vigencia futura para la contratación de las obras de Sabanas de Ángel²² y San Gil. Estas, cuentan con una apropiación de 56.100 millones de pesos (16% del total) y 14.076 millones de pesos (18% del total), respectivamente. Finalmente, en la tercera fase (año 2018), se tramitará la vigencia futura para realizar la contratación de la construcción del eron de Riohacha²³. La apropiación para este año corresponde a 46.050 millones de pesos (27% del total).

Tabla 11. Recursos financieros

Proyecto	Recursos proyectados en millones de pesos						Total ^(b)
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Erones							
La Concordia	45.900 ^(a)	16.260	40.740	60.600	0	0	163.500
Renacimiento	15	56.100 ^(a)	74.880	74.880	124.140	0	330.015
Riohacha	0	2.300	46.050 ^(a)	21.495	29.730	67.725	167.300
Pabellones							
San Gil	0	14.076 ^(a)	11.152	17.700	34.638	0	77566
Cómbita	23.443 ^(a)	6.445	11.578	24.972	0	0	66.438
Total	69.359	95.181	184.400	199.647	188.508	67.725	804.819

Fuente: CONFIS, sesión del 20 de octubre de 2016 (Anexo B).

Notas: ^(a) Monto de apropiaciones correspondiente a, por lo menos, el 15% del total de los recursos proyectados para cada obra a través de vigencias futuras (artículo 10 de la Ley 189 de 2003). ^(b) Recursos proyectados para cada obra a través de vigencias futuras. Estos recursos incluyen las apropiaciones requeridas en cada vigencia y las dotaciones requeridas en cada obra. Para las dotaciones no será necesario realizar el trámite de vigencias futuras.

²² Para este proyecto, la USPEC en el año 2016 realizará un trámite de licencias por valor de 15 millones de pesos, tal como se evidencia en la Tabla 11.

²³ Para este proyecto, la USPEC, en el año 2017 contratará los estudios y diseños por valor de 2.300 millones de pesos, tal como se evidencia en la Tabla 11.

5. RECOMENDACIONES

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

1. Declarar de importancia estratégica el proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional.
2. Solicitar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios:
 - a. Adelantar las gestiones que permitan la entrega de 6.000 cupos penitenciarios y carcelarios a través de la construcción del eron La Concordia (Pereira, Risaralda), Renacimiento (Sabanas de Angel, Magdalena), y Riohacha (La Guajira) durante las vigencias 2016-2021.
 - b. Adelantar las gestiones que permitan la entrega de 1.256 cupos penitenciarios y carcelarios a través de la construcción de pabellones de mediana seguridad en San Gil (Santander) y Cómbita (Boyacá) durante las vigencias 2016-2020.
 - c. Adelantar las gestiones que se requieran para realizar la dotación estructural de estos establecimientos y pabellones contemplados dentro del proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en establecimientos de reclusión del orden nacional, en las vigencias 2019 a 2021.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera de manera semestral, siendo el primer corte el 30 de junio de 2017, según lo establecido en la Tabla 10.

ANEXOS

Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel.

Anexo B: Aval fiscal



AMMH_#9Su.b34s.VF04.3k4s.eq7ng.Dg=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>



5.3.0.3. Grupo de Política y Administración Judicial

Radicado: 2-2016-039393

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2016 17:35

Doctora
MARIA CRISTINA PALAU SALAZAR
Directora General.
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC
Carrera 97 A No. 9 A - 34
Bogotá, D.C.

Radicado entrada 1-2016-065051
No. Expediente 22690/2016/RCO

Asunto Aval fiscal para la declaratoria de importancia estratégica proyecto "Construcción, y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional".

Apreciada doctora Maria Cristina:

En forma atenta, le comunico que el Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS-, en atención a la solicitud formulada mediante comunicaciones Nos. 110-OAPLA-13961 /16482 de agosto y 110-OAPLA-18439 de septiembre del año en curso, así como lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 y el Decreto 1068 de 2015, en sesión del 20 de octubre de 2016, emitió concepto fiscal para que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC, continúe con los trámites ante el Departamento Nacional de Planeación –DNP y el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-, de declaratoria de importancia estratégica para el país del proyecto "Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional", con el siguiente plan de inversiones

VIGENCIA	RECURSOS	PESOS CORRIENTES
2017	Nación	95,181,000,000
2018	Nación	184,400,000,000
2019	Nación	199,647,000,000
2020	Nación	188,508,000,000
2021	Nación	67,725,000,000

Cordial saludo,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Secretario Ejecutivo
Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS

C.C : Doctor Jorge Eduardo Londoño Ulloa, Ministro de Justicia y del Derecho, Calle 53 No. 13 - 27

APROBÓ: Omar Montoya Hernandez
REVISÓ: Myriam Yaneth Navarrete Morales
ELABORÓ: Ricardo Rivera Medina.

Firmado digitalmente por: CICERON JIMENEZ RODRIGUEZ
Director General del Presupuesto Público Nacional

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Comutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
www.minhacienda.gov.co

BIBLIOGRAFÍA

- Corte Constitucional de Colombia. (1998) T- 153 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- Corte Constitucional de Colombia (2013) T- 388 (MP. María Victoria Calle Correa)
- Corte Constitucional de Colombia (2015) T- 762 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado)
- Departamento Nacional de Planeación (2004, marzo). *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Documento CONPES 3277*, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3277.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006, marzo). *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios. Seguimiento del Documento CONPES 3277. Documento CONPES 3412*, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3412.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2009, marzo). *Estrategia para la Expansión de la Oferta Nacional de Cupos Penitenciarios y Carcelarios - Seguimiento a los CONPES3277 de marzo 2004 y 3412 de marzo de 2006. Documento CONPES 3575*, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3575.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación (2015, mayo). *Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia. Documento CONPES 3828*, Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/Pol%C3%ADtica%20penitenciaria%20y%20carcelaria.pdf>.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC (2015). Consejo Superior de Política Criminal. Disponible en: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estadísticas/Estadísticas/Presentaciones%20-%20foros%20encuentros%20INPEC/5.%20PRESENTACION%2014072014%201%20POL%20CDTICA%20CRIMINAL%20JULIO%202015.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2016). Primer Informe de Seguimiento a la Ley 1786 de 2016. Diagnóstico y Recolección de información.