

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Estudios Económicos

ARCHIVOS DE ECONOMÍA

El crecimiento de la población reclusa y el
hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada
(Documento elaborado por la Subdirección de Justicia y Gobierno de la Dirección
de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP)

Diego RESTREPO LONDOÑO

Documento 380
3 de octubre de 2011

La serie ARCHIVOS DE ECONOMÍA es un medio de divulgación de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Consultar otros **Archivos de economía** en:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/ArchivosdeEconomía.aspx>

http://www.dotec-colombia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=8857&Itemid=15

El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada

Diego RESTREPO LONDOÑO¹
e-mail: drestrepo@dnpp.gov.co

Resumen

El crecimiento de la población reclusa plantea enormes retos de política pública que no ha podido resolver el Estado Social de Derecho moderno, y Colombia no es la excepción a este fenómeno. Incluso, que Colombia no hace parte de los Estados que presentan las situaciones más críticas en el contexto mundial, sino apenas una situación promedio, independientemente incluso de su grado de desarrollo económico e institucional.

Para un total de 181 países, cuyos datos, de acuerdo con la base disponible oscilan entre los años de 2006 y el 2008, la tasa promedio de población reclusa por 100.000 habitantes en el mundo fue de 198, y para Colombia fue de 138,3 (dato de 2006), 144,8 (dato del 2007) y 157,4 (dato del 2008). Ello implica que Colombia apenas si alcanza una tasa de población reclusa similar a la del mundo. Si se observa a Colombia en comparación con los países de América, de Sur América y para aquellos con población de más o menos un 20% de la población colombiana de 2007, en todos los casos, se verifica que la tasa de población reclusa en Colombia es menor.

Sin embargo, Colombia hace parte de los países del continente y del mundo cuya población reclusa ha venido creciendo año a año en forma sostenida, y no existen razones objetivas para creer que este comportamiento creciente vaya a cambiar su tendencia en el corto y mediano plazo.

Las tasas de hacinamiento de Colombia se encuentran muy por debajo de la tasa de hacinamiento promedio de los países de América (únicos datos disponibles). A marzo de 2011, el hacinamiento se sitúa en el 22,9%.

Las tasas actuales de hacinamiento no parecen amenazar en el corto plazo al Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano, sin embargo, el crecimiento tan elevado y constante de la población reclusa hace prever un posible colapso del sistema si no se toman medidas y correctivos a tiempo. A pesar del esfuerzo iniciado por el Gobierno Colombiano en su Plan de Desarrollo actual, no será posible resolver el problema de hacinamiento en el cuatrienio. El resultado final de este esfuerzo servirá, si acaso, para culminar el período de gobierno del Presidente Santos con una tasa de hacinamiento de 27%, muy similar a aquella con la que el gobierno inició (29,4%, a agosto de 2010). Por ello es necesario tomar medidas a tiempo y buscar soluciones a este problema desde una visión estructural.

Palabras Clave: Tasa de población reclusa / Hacinamiento / Crecimiento de la población reclusa en Colombia / Evolución del hacinamiento / Estadísticas comparadas de población reclusa y hacinamiento

Clasificación JEL : K - Law and Economics / K1 - Basic Areas of Law / K14 - Criminal Law

¹ Asesor de la Subdirección de Justicia y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación. Junio de 2011.

1. Introducción

En los estados modernos, la ciudadanía reclama permanentemente de sus gobernantes políticas públicas más efectivas en materia de seguridad ciudadana y de justicia, y la respuesta de los Estados frente a este reto no se ha hecho esperar. Los avances tecnológicos en materia de investigación criminal, el fortalecimiento institucional y presupuestal, el mejoramiento de los procesos y la adecuación normativa han sido constantes en casi todos los Estados, lo que ha arrojado de manera consistente, mejores resultados en materia de reducción de la impunidad.

Sin embargo, el éxito relativo de estas políticas tiene impactos en otras esferas de la gestión gubernamental, que no cuentan con ese mismo respaldo ni esa misma visibilidad por parte de la ciudadanía. Uno de estos impactos, y que ha sido tema de debate recurrente en el mundo, es el que tiene que ver con el aumento de la población carcelaria. En ello, Colombia no ha sido la excepción.

A pesar de que los medios de comunicación y los organismos de control frecuentemente destapan escándalos de corrupción en el sistema penitenciario, o fenómenos como el hacinamiento o el trato inhumano hacia la población reclusa, la situación parece no resolverse nunca y las políticas y logros en la materia parecen paños de agua tibia frente a la magnitud del problema.

Para enfrentarlo, los Estados buscan alternativas tanto judiciales (modificaciones normativas para despenalizar delitos o para establecer reducciones de penas, creación de subrogados penales, justicia terapéutica, etc.) o en materia de infraestructura (creación de nuevos cupos penitenciarios mediante la ampliación o la construcción de establecimientos). Sin embargo, el debate continúa y no parece vislumbrarse una única salida de política pública para resolver esta problemática.

En Colombia, el debate se explora desde el punto de vista del Estado Social de Derecho, en lo que la Corte Constitucional ha denominado el “estado de cosas inconstitucional de la población reclusa”.² A partir de esta aproximación constitucional, se analiza la problemática en Colombia como el caso excepcional de un Estado que a lo largo de muchos gobiernos no ha podido resolver el reto que plantea una política criminal y penitenciaria coherente. Igualmente, en ella pareciera que se parte del supuesto de que, dado que trata de un problema que comparten todos los Estados del planeta, con seguridad muchos de ellos ya lo han logrado resolver y Colombia pertenece al grupo de los que no.

² COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998.

Sin embargo, la evidencia empírica parece demostrar que éste es un problema de política pública que no ha podido resolverse en la gran mayoría de los estados del mundo (incluyendo los más ricos y poderosos), y que Colombia no es la excepción, sino más bien la regla, al punto que Colombia no pertenece ni siquiera al grupo de países en donde el problema tiene los síntomas más graves; es apenas un país promedio.

En este corto ensayo, se intentará demostrar que el crecimiento de la población reclusa plantea enormes retos de política pública que no ha podido resolver el Estado Social de Derecho moderno, y que Colombia no es la excepción a este fenómeno. Incluso, que Colombia no hace parte de los Estados que presentan las situaciones más críticas en el contexto mundial, sino apenas una situación promedio independientemente incluso de su grado de desarrollo económico e institucional.

2. La población carcelaria de Colombia en perspectiva comparada

De acuerdo con el Centro de Estudios Internacionales sobre Prisiones del Kings College de Londres,³ más de 9,7 millones de personas en el mundo están confinadas en establecimientos penitenciarios en calidad de sindicados o detenidos (prisión preventiva) o como condenados. Casi la mitad de ellos están concentrados en Estados Unidos (2.29 millones), Rusia (0,89 millones) y China (1,57 millones). Otros 0,85 millones están en calidad de “detención administrativa” en China, y si estos se incluyen dentro del total, la población mundial puede llegar a más de 10,6 millones.

En términos de tasa por 100.000 habitantes, los Estados Unidos encabezan la lista con 756, seguido por países como Rusia (629), Ruanda (604), Cuba (c.531), Palau (478), Bielorrusia (468), Belice (455), Bahamas (422) y Georgia (415), para sólo mencionar algunos.

Para un total de 181 países, cuyos datos, de acuerdo con la base disponible oscilan entre los años de 2006 y el 2008, la tasa promedio de población reclusa por 100.000 habitantes en el mundo fue de 198, y para Colombia fue de 138,3 (dato de 2006),

³ WALMSLEY, Roy. World Prison Population List (eighth edition). London: International Centre of Prison Studies. Kings College, 2008.

144,8 (dato del 2007) y 157,4 (dato del 2008)⁴. Ello implica que Colombia apenas si alcanza una tasa de población reclusa similar a la del mundo. Si a esta población reclusa de Colombia se le suma la población reclusa en establecimientos a cargo de entidades territoriales, Fuerza Pública y domiciliarias, esta tasa se acercaría a la media mundial.⁵

Si se observa a Colombia en comparación con los países de América, de Sur América y para aquellos con población de más o menos un 20% de la población colombiana de 2007, en todos los casos, se verifica que la tasa de población reclusa en Colombia es menor.

Cuadro No. 1. Comparación de la Tasa de Población Reclusa del Mundo, América y Colombia

Muestra	Tasa de población reclusa por 100.000 habitantes (promedio simple de las tasas de los países) (*)	Tasa de población reclusa por 100.000 habitantes (promedio absoluto) (**)
Mundo (216 países - años 1998 a 2008)	165,1	148,0
Mundo (181 países - años 2006 a 2008) (***)	198,0	159,7
América (44 países - años 2006 a 2008)	280,7	379,9
Sur América (12 países - años 2006 a 2008)	181,6	187,5
Países del mundo con población similar a Colombia (+-25%) (12 países- años 2006 a 2008).	180,4	176,8
Colombia (2006, 2007 y 2008)	138,3 / 144,8 / 157,4	138,3 / 144,8 / 157,4

Fuente: WALMSLEY, Roy. World Prison Population List (eighth edition). London: International Centre of Prison Studies. Kings College, 2008. Cálculos DNP-DJSG-SJG.

(*) Los promedios de la tasa por 100 mil habitantes en esta columna se calcularon con base en el promedio simple de la tasa reportada por cada Estado que cumple con el criterio.

(**) Los promedios de la tasa por 100 mil habitantes en esta columna se calcularon con base en el resultante de sumar la población reclusa de todos los estados y dividirla por la suma de la población total de estos mismos Estados.

(***) La mediana para países con datos de 2006 a 2008 corresponde a una tasa de 135 (Bulgaria - Zimbawe). Colombia se encuentra apenas a 8 posiciones por encima de la mediana entre 180 países.

⁴ Es importante señalar que los datos recopilados por este Centro del Reino Unido incluyen información para 216 países que han sido recopilados a partir de fuentes distintas, para años que van de 1998 a 2008. Por esta razón, para evitar distorsiones estadísticas, en la mayor parte de los análisis incluidos en este estudio se tomaron únicamente los datos de población reclusa y tasa correspondientes a países cuyos datos se encuentran entre el año 2006 y el año 2008, que representan un total de 181 países.

⁵ Normalmente los datos disponibles para todos los países no hacen explícita esta distinción, pero se presume que la información siempre hace referencia a personas, no militares, que se encuentran privadas de la libertad en establecimientos de reclusión a cargo del Estado.

Las tasas de población reclusa varían considerablemente entre las diferentes regiones del mundo, y entre diferentes países del mismo continente. Por ejemplo:

- En África, la tasa media es de 100,3, mientras que para los países del sur de África es 321,3 (entre los que se encuentran países como Botswana, Lesotho, Namibia y Sur África), y para África Occidental es apenas de 36,5 (con países como Gambia, Ghana, Liberia, Senegal y Togo).
- En Asia, la tasa media es de 88,2, mientras que para los países de Asia central - ex Unión Soviética- es de 225,6 (entre los que se encuentran países como Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán) y países del centro sur de Asia es de apenas el 46,5 (entre los que se encuentran países como India, Nepal, Pakistán o Bangladesh).
- En Europa la tasa media es de 229,1, mientras que para los países de Europa occidental es de 92,3 (entre los que se encuentran países como Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Países Bajos y Suiza).
- En Oceanía la tasa es de 124,5, pero hay países como Papúa Nueva Guinea con 69, o Nueva Zelanda con 185.
- En América la tasa media es de 378,2, pero para los países de Suramérica es de 187,6. En América existen países con tasas muy altas como Estados Unidos con 756 o relativamente bajas como Guatemala con 57.
- En Colombia, la tasa por 100.000 habitantes de población reclusa intramural para 2008 fue de 157,4.⁶
- Casi tres quintas partes de los países (59%) tienen tasas por debajo de 150 por 100.000 habitantes.

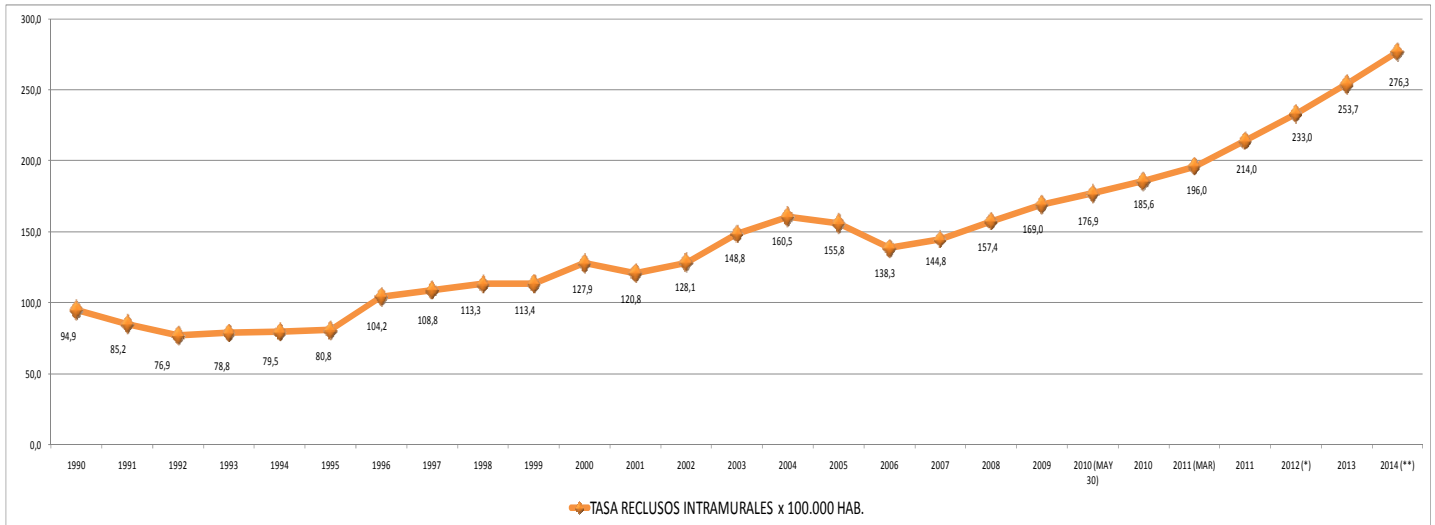
Las poblaciones de las cárceles han venido creciendo gradualmente en muchas partes del mundo. La información muestra que la población carcelaria ha aumentado en el 71% de los países (en el 64% de los países de África, el 83% de América, el 76% de Asia, el 68% de Europa y el 60% de Oceanía).⁷

⁶ Para Diciembre de 2010 la tasa de población reclusa intramural por 100.00 habitantes se situó en 185,6. Esta tasa se sitúa en 240,4, si se incluye la detención y la prisión domiciliaria, la población reclusa a cargo de las FFMM y aquella reclusa en establecimientos a cargo de entidades territoriales. Datos calculados a partir de las proyecciones del Censo DANE 2005 y datos de población reclusa INPEC, cálculos DNP-DJSG-SJG.

⁷ Op. Cit., WALMSLEY.

En Colombia la población reclusa, medida como tasa por 100 mil habitantes, también ha venido creciendo en forma sostenida a lo largo de los años, y casi se ha duplicado en 20 años, pasando de 94,9 en 1990 a 185,6 en el 2010, con un crecimiento anual de 4,8% tal y como se muestra en el gráfico No.1.

Gráfico No. 1 Crecimiento de la tasa de población reclusa intramural por 100.000 habitantes de Colombia durante los años 1990 a 2010 y proyección 2011 a 2014.



Fuente: Población y proyecciones de población nacional Censo DANE 2005. Población reclusa y capacidad INPEC (Marzo de 2011), proyecciones de población reclusa DNP-DJSG. Las proyecciones 2011 a 2014 se elaboraron con base en el crecimiento de la población reclusa intramural de los últimos 4 años.

Como conclusión se puede afirmar que Colombia hace parte de los países del continente y del mundo cuya población reclusa ha venido creciendo año a año en forma sostenida, y conociendo la experiencia de otros países del mundo, y la creciente inversión que el Estado Colombiano ha venido haciendo para fortalecer su aparato policial y judicial, no existen razones objetivas para creer que este comportamiento creciente vaya a cambiar su tendencia en el corto y mediano plazo.

A pesar de su crecimiento, Colombia no ostenta los niveles más altos de población reclusa como tasa por 100.000 habitantes en un contexto comparado. Incluso, en este indicador se ubica levemente por debajo del promedio mundial y muy por debajo del promedio continental (América) y subcontinental (Sur América).

3. El hacinamiento carcelario de Colombia en perspectiva Comparada

El segundo problema que aqueja a los sistemas penitenciarios y carcelarios de los países es el hacinamiento. Sin embargo, los datos que están disponibles sobre hacinamiento en Internet para diversos países del mundo no tienen una fuente uniforme y corresponden a metodologías de cálculo y años base distintos.

Se logró ubicar una fuente única de información para los países de América, en la página Web del Observatorio Americano de Seguridad Ciudadana de la OEA⁸, la cual permite realizar comparaciones entre diversos países del continente americano y de Colombia frente a ellos. El dato más difícil de establecer en todos los casos es el de la capacidad instalada de cupos carcelarios y penitenciarios, ya que poco se maneja en los medios.

Llama la atención que no existe unidad de criterio en cuanto a la presentación del indicador. Para algunos países contar con 120 reclusos para 100 cupos no se considera "hacinamiento" sino "sobrecupo"; el hacinamiento se da luego de un tope máximo de "sobrecupo" que no se define explícitamente. Tampoco existe unidad de criterio en el cálculo del porcentaje de hacinamiento. Para el ejemplo anterior de 120 reclusos y 100 cupos, algunos países calculan el indicador de hacinamiento del ejemplo como un 20% y otros como un 120%. Es decir, los mismos datos no reflejan los mismos resultados, por lo que es necesario mirar con detalle las fuentes de los datos y recalcularlos unificando un mismo criterio para todos.

Además tampoco es posible determinar con claridad si incorporan dentro del dato de población reclusa los sindicados o condenados domiciliarios y los internos puestos disposición de autoridades territoriales o de las Fuerzas Militares, lo que puede distorsionar un poco la comparación entre unos países y otros.

Sin ánimo de iniciar una controversia sobre la mejor fórmula de cálculo, y con el único propósito de unificar la información disponible, la fórmula de hacinamiento que se utiliza en este documento, y que se expresa en porcentaje, es la siguiente:

⁸ OEA, Observatorio Americano de Seguridad Ciudadana. Tomado de Internet: <http://www.oas.org/dsp/espanol>. Mayo 17 de 2011.

$$\text{Hacinamiento} = \left\{ \frac{\text{Número de reclusos}}{\text{Número de cupos}} \right\} 1 \times 100$$

Una vez recalculados, los datos de hacinamiento en América permiten sacar las siguientes conclusiones:

El hacinamiento global para 25 países de América es de 68,8% y el promedio simple de la tasa de hacinamiento del continente americano es de 64,6%.⁹ Se destacan San Vicente y Granadinas con el 458,3%, Dominica con 229,8%, St. Kitts y Nevis con 146,4%, y Ecuador con el 102,7%. Trinidad & Tobago, Barbados, Bahamas y Belice sorprenden por tener tasas de hacinamiento inferiores a cero.

Colombia, para esos mismos años (2005 a 2009) contó con un hacinamiento en un rango entre 14,5% (2006) y 38,9% (2009). El dato más alto de hacinamiento de Colombia, de 1990 a la fecha se situó en el 41,3% (mayo 30 de 2010). En todos los casos, las tasas de hacinamiento de Colombia se encuentran muy por debajo de la tasa de hacinamiento promedio de los países de América. A marzo de 2011, el hacinamiento se sitúa en el 22,9%.

Las tasas actuales de hacinamiento no parecen amenazar en el corto plazo al Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano, sin embargo, los datos muestran que la tasa de crecimiento anual de la población reclusa desde el 2006 hasta el 2010 (años durante los cuales el crecimiento ha sido prácticamente lineal), ha sido del 10,2% anual en promedio. Este crecimiento tan elevado y constante hace prever un posible colapso del sistema si no se toman medidas y correctivos a tiempo.

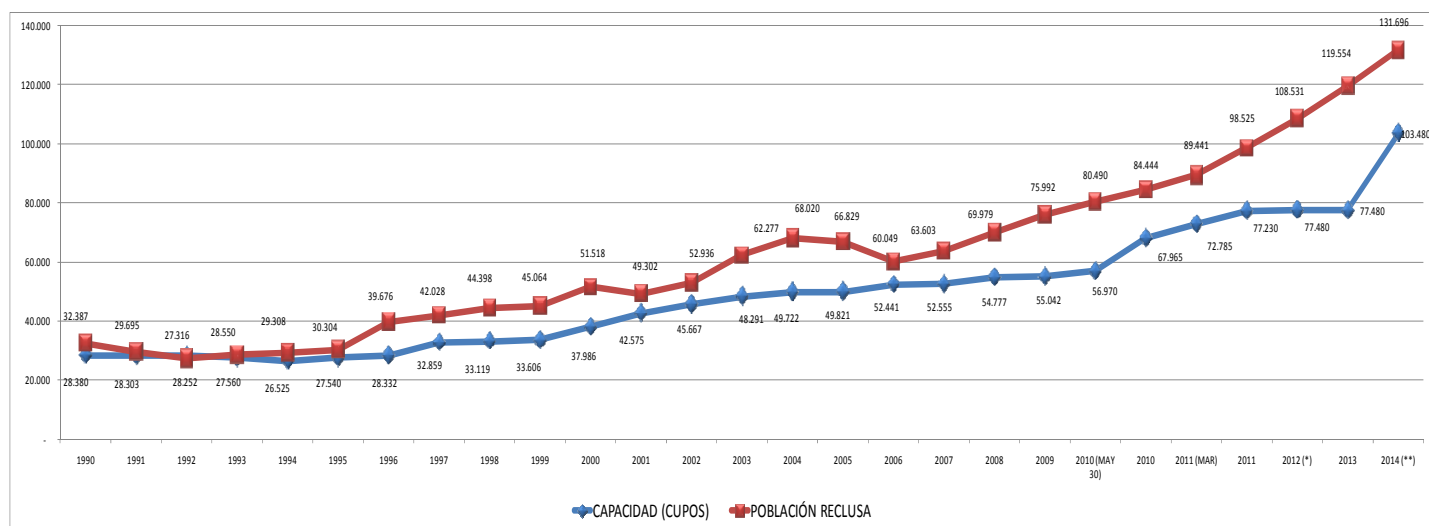
En la gráfica No. 2 se muestra la evolución de la capacidad instalada vs el crecimiento de la población reclusa de Colombia de 1990 a 2010 y proyectada 2011 a 2014. Nótese que a excepción de 1992, siempre la población reclusa ha sido superior a la capacidad instalada del sistema.

En la gráfica N. 3 se muestra la evolución del hacinamiento y la tasa de crecimiento anual de la población reclusa de Colombia de 1990 a 2010 y proyectada 2011 a 2014. En los gráficos se incluye el punto más alto de hacinamiento de la historia

⁹ Los datos recopilados oscilan entre los años de 2005 y el 2009 y no incluyen Estados Unidos, Surinam, Guyana, Haití, Honduras, Paraguay, Costa Rica, Nicaragua y Chile, en donde no se encontró la capacidad del sistema penitenciario y carcelario, ni el dato simple de hacinamiento, o que permitiera verificar el cálculo de éste último. Para el cálculo del hacinamiento global se sumó la población total penitenciaria de los 25 países y se dividió por el número de cupos disponibles de esos mismos países. Para el cálculo del hacinamiento promedio se realizó un promedio simple de los hacinamiento reportados por los países.

reciente del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano (mayo de 2010). Nótese que en el gráfico existe una relación directa entre la tasa de crecimiento anual de la población reclusa (naranja) y el porcentaje de hacinamiento (verde). El comportamiento de la gráfica de hacinamiento, que muestra una serie de montañas sucesivas, permite afirmar que la respuesta del Estado Colombiano ha sido siempre reactiva frente al crecimiento de la población reclusa y de la tasa de hacinamiento. Una vez que el Estado resuelve en el corto plazo el hacinamiento, y se revierte la tendencia del problema, sin resolverlo, el tema sale de la agenda por unos años hasta que el hacinamiento vuelve a reportar tasas preocupantes y se renueva el ciclo de política penitenciaria y carcelaria.

Gráfico No. 2 Crecimiento de la capacidad en cupos y de la población reclusa intramural de Colombia durante los años 1990 a 2010 y proyección 2011 a 2014.



Fuente: Población reclusa y capacidad INPEC (Marzo de 2011), proyecciones de población reclusa DNP-DJSG.

En actual ciclo de política penal y penitenciaria, el gobierno del Presidente Santos se encuentra estructurando un programa de asociación público-privada que permitirá la construcción y entrega a finales de 2014 de 26.000 nuevos cupos con un costo estimado en 1,4 billones de pesos, en un esfuerzo similar al realizado por el gobierno anterior¹⁰.

No obstante, si la tasa de crecimiento de la población reclusa mantiene su misma dinámica histórica reciente (10,2% anual desde 2006), este gran esfuerzo será en todo caso insuficiente, y su año más crítico será el 2013 con un hacinamiento

¹⁰ Esta estrategia de ampliación de cupos penitenciarios y carcelarios se encuentra formulada en los documentos CONPES 3412 de 2006 y 3575 de 2009.

proyectado de 54%, la más alta de los últimos 23 años (ver proyección para el año 2011 a 2014 en los gráficos 2 y 3). El resultado final del esfuerzo gubernamental, servirá, si acaso, para culminar el período de gobierno con una tasa de hacinamiento de 27%, muy similar a aquella con la que el gobierno inició (29,4%, a agosto de 2010).

Gráfico No. 3 Hacinamiento y tasa de crecimiento anual de la población reclusa en Colombia durante los años 1990 a 2010 y proyección 2011 a 2014.



Fuente: Población reclusa y capacidad INPEC (Marzo de 2011), proyecciones de población reclusa DNP-DJSG.

4. Conclusión

Los datos muestran sin lugar a dudas que el problema del crecimiento de la población reclusa es de carácter mundial y éste crecimiento plantea retos permanentes en materia de política pública para todos los países, pero también, los datos muestran que la capacidad de Colombia para atender el reto en esta materia no es tan precaria como se cree desde una visión exclusivamente nacional.

Colombia hace parte de los países del continente y del mundo cuya población reclusa ha venido creciendo año a año. Así mismo, si bien el país no ostenta los niveles más altos de población reclusa como tasa por 100.000 habitantes, se ubica en general por debajo del promedio mundial, americano y suramericano.

Así mismo, cuenta con índices de hacinamiento menores que el promedio de América, aunque la rata de crecimiento de su población reclusa es preocupante.

5. Recomendaciones de política pública

El crecimiento de la población reclusa plantea retos de política pública en por lo menos los siguientes aspectos:

- a) La necesidad de continuar con el proceso de construcción de nueva infraestructura que no sólo atienda la población creciente sino que permita reponer la infraestructura obsoleta.
- b) El esfuerzo en materia de infraestructura no puede ser producto de la coyuntura o de la presión que producen las imágenes de hacinamiento en los medios, las ONG de derechos humanos o las sentencias de tutela, sino debe hacer parte de un Plan de Infraestructura de largo plazo que permita generar una oferta de cupos consistente con el crecimiento de la demanda.
- c) El Plan debe asegurar una fuente de recursos sostenida que permita financiar no sólo la construcción de nuevos establecimientos sino sobre todo su mantenimiento y operación. En este orden de ideas, y dado que la población reclusa es creciente, el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario demandará cada vez más recursos, no tanto para la construcción de nuevos establecimientos, sino para su operación y mantenimiento¹¹.
- d) La necesidad de buscar soluciones al hacinamiento por la vía normativa (modificaciones normativas para despenalizar delitos, reducciones de penas, creación de subrogados penales, justicia terapéutica, detención o prisión domiciliaria con vigilancia electrónica, flexibilidad en la sanción intramural, etc.).

¹¹ El costo de un recluso en Colombia es del orden de los 12 millones de pesos al año. La construcción de un establecimiento para 1.000 reclusos puede estar por el orden de los \$75 mil millones de pesos, por lo que la operación durante seis (6) años de un establecimiento de este tamaño es igual a su costo de construcción.

6. Bibliografía

WALMSLEY, Roy. World Prison Population List (eighth edition). London: International Centre of Prison Studies. Kings College, 2008.

OEA, Observatorio Americano de Seguridad Ciudadana. Tomado de Internet: <http://www.oas.org/dsp/espanol>. Consulta: Mayo 17 de 2011.