

ANÁLISIS DEL COMPONENTE DE MEJORA EN LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE
LA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA DE COLOMBIA (2015 -
2018) DESDE UNA PERSPECTIVA PRESUPUESTAL
Y DE CUMPLIMIENTO DE METAS

Estudiantes

ANDRÉS FERNANDO VIVEROS GUEVARA
RAMON JESÚS MARTINEZ SENIOR

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA
2020

ANÁLISIS DEL COMPONENTE DE MEJORA EN LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE
LA POLÍTICA PÚBLICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA DE COLOMBIA (2015 -
2018) DESDE UNA PERSPECTIVA PRESUPUESTAL
Y DE CUMPLIMIENTO DE METAS

Estudiantes

ANDRÉS FERNANDO VIVEROS GUEVARA
RAMON JESÚS MARTINEZ SENIOR

Trabajo de grado para optar al título de
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Director

JOSÉ MAURICIO CUESTAS GÓMEZ

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADOS
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ, D. C. COLOMBIA
2020

Nota de aceptación

Presidente del jurado

Jurado

Jurado

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	7
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
Justificación.....	11
Objetivo general.....	12
Objetivos específicos.....	13
Metodología.....	13
MARCO TEÓRICO	15
Concepto de Políticas Públicas.....	15
Ciclo de políticas públicas como punto de partida para el análisis y evaluación de una política pública.....	16
Marco de análisis de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian.....	21
Ciclo del Presupuesto General de la Nación – PGN en Colombia.....	23
Política penitenciaria y política carcelaria.....	26
Hacinamiento y cupo carcelario.....	31
1.1 Historia y evolución del sistema penitenciario y carcelario colombiano	33
1.1.1 Creación dirección general de prisiones 1914.....	34
1.1.2 Primer y Segundo Código Penitenciario y Carcelario 1934/1964.....	35
1.1.3 Nuevo contexto social, político y económico en Colombia: Narcotráfico, situación de los derechos humanos y actualización del Sistema Penitenciario.....	36
1.1.4 La Constitución Política de 1991	37
1.1.5 Siglo XXI.....	38
1.2 Hacinamiento e Infraestructura	40
Capítulo II: Los adelantos de la política penitenciaria y carcelaria (2000-2014).....	42
2.1 CONPES 3086: ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria.....	43
2.2 CONPES 3277: Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios.....	45
2.3 CONPES 3412 y 3575: seguimiento a los documentos CONPES 3277	46
2.5 Política Pública Penitenciaria y Carcelaria en el periodo 2015 – 2018	50
Capítulo III. Análisis de la implementación y cumplimiento de metas del componente de infraestructura física de la política penitenciaria y carcelaria CONPES 3828 (2015-2018).....	53

3.1 Análisis de la implementación del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la política penitenciaria y carcelaria CONPES 3828 a través del modelo de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian	53
3.1.1 Una teoría sólida	54
3.1.2 Capacidad de la Ley o Programa para estructurar coherentemente la implementación. .	56
3.1.2.1 Presupuesto 2015.....	61
3.1.2.2 Presupuesto 2016.....	63
3.1.2.3 Presupuesto 2017.....	66
3.1.2.4 Presupuesto 2018.....	68
3.1.3 Responsables capacitados y comprometidos.....	72
3.1.4 Apoyo político y social.....	75
3.1.5 Entorno favorable	76
3.2 Análisis del cumplimiento de las metas establecidas para el componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la política penitenciaria y carcelaria CONPES 3828.....	77
3.2.1 Indicadores en materia de cupos y hacinamiento carcelario del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.....	77
3.2.1.1 Cupos penitenciarios y carcelarios entregados.....	78
3.2.1.2 Tasa de hacinamiento en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios	79
3.2.2 Indicadores CONPES 3828. Política Penitenciaria y Carcelaria.....	82
3.2.3 Eficacia del componente: “mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la Política Penitenciaria y Carcelaria	84
RESULTADOS.....	86
CONCLUSIONES.....	89
REFERENCIAS.....	93

Tablas y Gráficas

Tabla 1. Fase del ciclo presupuestal	24
Tabla 2. Actores del sistema penitenciario y carcelario	28
Tabla 3. Inversión sector Justicia y del Derecho, 2002-2015	47
Tabla 4. Hacinamiento carcelario, 2000-2014	48
Tabla 5. Indicadores de resultado CONPES 3828	52
Tabla 6. Objetivos CONPES 3828	57
Tabla 7. Presupuesto solicitado y aprobado de proyectos de inversión 2015 (cifras en millones de pesos)	62
Tabla 8. Ejecución presupuestal de proyectos de inversión 2015 (cifras en millones de pesos)	63
Tabla 9. Presupuesto solicitado y aprobado de proyectos de inversión 2016 (cifras en millones de pesos)	64
Tabla 10. Ejecución presupuestal de proyectos de inversión 2016 (cifras en millones de pesos)	65
Tabla 11. Presupuesto solicitado y aprobado de proyectos de inversión 2017 (cifras en millones de pesos)	66
Tabla 12. Ejecución presupuestal de proyectos de inversión 2017 (cifras en millones de pesos)	67
Tabla 13. Presupuesto solicitado y aprobado de proyectos de inversión 2018 (cifras en millones de pesos)	68
Tabla 14 . Ejecución presupuestal de proyectos de inversión 2018 (cifras en millones de pesos)	69
Tabla 15. Metas y avances del indicador de cupos penitenciarios y carcelarios entregados 2015 – 2018	78
Tabla 16 Metas y avances indicador de tasa de hacinamiento en los ERON 2015–2018	80
Tabla 17 Metas y avances de los indicadores del CONPES 3828 2015-2018	83
Tabla 18. Eficacia en el cumplimiento de metas	85
Tabla 19 Resumen 2015-2018	86

Gráfica 1 . Apropiación vs Ejecución presupuestal del proyecto de construcción y ampliación de cupos 2015 - 2018 (cifras en millones de pesos)	70
Gráfica 2 Apropiación vs Ejecución presupuestal del proyecto de fortalecimiento de la infraestructura física de los ERON 2015 - 2018 (cifras en millones de pesos)	71
Gráfica 3 Población privada de la libertad vs cupos penitenciarios y carcelarios disponibles 2015 - 2018	81
Gráfica 4 ERON vs cupos penitenciarios y carcelarios disponibles 2015 - 2018	82

INTRODUCCIÓN

La crisis carcelaria ha sido una constante en la historia reciente de Colombia, en la que se presentan problemas de hacinamiento, espacios limitados, infraestructura de centros de reclusión en malas condiciones, deficiencias en materia de servicios públicos y actos de corrupción, violencia y extorsión. “Los porcentajes de hacinamiento carcelario han experimentado un crecimiento significativo, entre los años 2014 y 2015 se alcanzaron cifras históricas y extremadamente preocupantes, entre el 50% y 55%” (SINERGIA, 2019). Estas situaciones ponen en evidencia la vulneración de derechos fundamentales de los reclusos y reclusas, haciendo que la garantía a la dignidad humana se vea altamente cuestionada.

Esta crisis se acentúa por errores de criminalización como la producción legislativa, el enjuiciamiento penal y el tratamiento penitenciario, en donde el concepto de populismo punitivo¹ toma relevancia, dado que frecuentemente se generan y emplean sanciones de corte punitivo para garantizar la tranquilidad y seguridad de la población, las cuales incrementan el hacinamiento y la necesidad de infraestructura física, pero no se reflejan en una mayor capacidad de prevenir los delitos. De allí, que se hable de una paradoja en el sistema carcelario colombiano, puesto que este debe obedecer a las exigencias internacionales, pero también tiene que asumir las consecuencias relacionadas con la severidad punitiva.

¹ “El “populismo punitivo”, pretende que la solución a los problemas de impunidad o de incremento de ciertos crímenes debe ser siempre el aumento drástico de las penas. Estas medidas suelen ser bastante populares a nivel de la opinión pública y dan buenos réditos políticos a quienes las defienden. Sin embargo, usualmente suelen tener una eficacia puramente simbólica pues su capacidad real para prevenir los crímenes y enfrentar problemas sociales complejos es limitada; pero esas medidas pueden agravar muchas de las dificultades del sistema penal, como el hacinamiento carcelario, como ya se ha visto o la incoherencia normativa” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p. 34).

Para dar solución a la crisis carcelaria, cada gobierno ha diseñado políticas que han resultado insuficientes, lo cual establece una alerta sobre los procesos de implementación, los cuales generalmente han sido proyectados a corto plazo y no se han articulado con el sistema penitenciario.

Bajo este panorama, la presente investigación pretende realizar un análisis del cumplimiento de las metas de ampliación, construcción y mejoramiento de los establecimientos carcelarios en Colombia, entre los años de 2015 y 2018 para la disminución del hacinamiento, que constituye una de las problemáticas del sistema carcelario en el país. La escogencia del periodo está fundamentada en que es a partir del año 2015 cuando se formula una política que busca dar solución a la crisis carcelaria.

De este modo, y como se advierte en las anteriores líneas, se describirá la inversión pública en Colombia destinada al cumplimiento del componente: “mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la Política Penitenciaria y Carcelaria y la eficacia en el logro de las metas de la ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria frente al comportamiento del hacinamiento en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del país, a los que más adelante nos referiremos con la sigla ERON. Lo anterior, revisando el avance presupuestal y el cumplimiento de metas establecidas en el documento CONPES 3828 de 2015, en el Plan de Desarrollo y en los proyectos de inversión.

Para alcanzar nuestro objetivo, en primer lugar, se realizará una síntesis histórica del Sistema Carcelario y Penitenciario en Colombia, con el fin de comprender las causas estructurales de la situación carcelaria y penitenciaria actual. En segundo lugar, se expondrán las estrategias utilizadas para mejorar la situación carcelaria y penitenciaria entre el 2000 y 2015, haciendo

énfasis en los avances o retrocesos del Estado colombiano en términos de Política Pública Carcelaria y Penitenciaria.

En tercer lugar, se revisará la implementación del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” del CONPES 3828 de Política Penitenciaria y Carcelaria, a través del modelo propuesto por Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, haciendo especial énfasis en el presupuesto, como variable del modelo que estos últimos proponen.

Por último, se realizará un ejercicio de revisión de los indicadores formulados para determinar el cumplimiento de las metas de la política pública, durante el periodo comprendido entre los años 2015 y 2018 con relación a la ampliación de la capacidad de la infraestructura del Sistema Penitenciario y Carcelario específicamente en los cupos habilitados y los cambios en las cifras de hacinamiento en Colombia.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Durante las dos últimas décadas, en Colombia se ha presentado un elevado crecimiento de personas privadas de la libertad y una insuficiente respuesta del Sistema Penitenciario y Carcelario en materia de mejoramiento de su infraestructura y la disponibilidad de cupos para alojar a este grupo de la población; generando altos índices de hacinamiento en los ERON. Tan grave es la situación, que a partir de fuentes del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y la Contraloría General de la República se evidencia que el hacinamiento carcelario en la actualidad ha superado el 50% de población reclusa en el país.

Según el INPEC, en el mes de abril del año 2016 el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano, al que en adelante nos referiremos con la sigla SPC presentaba una capacidad de 78.181 cupos habilitados en los 136 ERON, frente a una población privada de la libertad de 122.016 personas, encontrando una sobrepoblación de 43.835 personas, lo cual significa un hacinamiento del 56%. Lo más preocupante, es que al parecer esta cifra ha tenido un aumento considerable, a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de turno desde el año 2000 en materia de políticas públicas.

En ese orden, la investigación busca analizar la implementación de la Política Pública Penitenciaria y Carcelaria (CONPES 3828) desde una perspectiva presupuestal y de cumplimiento de las metas de ampliación, construcción y mejoramiento de los establecimientos carcelarios en Colombia, entre los años de 2015 y 2018, para la disminución del hacinamiento.

Justificación

El hacinamiento carcelario, además de ser un problema estructural, reviste de unas consecuencias sociales relevantes y de especial atención estatal, relacionadas con la vulneración de derechos humanos en los establecimientos carcelarios. Las precarias condiciones por ineficiencia en la atención o infraestructura inadecuada son situaciones que degradan lo más elemental de cualquier ser privado de la libertad: el valor de la dignidad humana.

Dada la importancia de la problemática en Colombia, se han elaborado diferentes estudios que analizan la crisis carcelaria y penitenciaria y la política pública asociada a la misma. Por un lado, se encuentran los documentos de seguimiento y evaluación de la Política Carcelaria y Penitenciaria, tales como los informes de la Comisión Asesora de Política Criminal, de la Defensoría del Pueblo, y de Organizaciones Internacionales como lo son, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Asimismo, existen pronunciamientos de la Corte Constitucional Colombiana frente al tema, especialmente a través de algunas de sus sentencias.

Por su parte, en el ámbito académico hay trabajos e investigaciones sostenidas desde el marco jurídico, que analizan y hacen seguimiento de algunas sentencias frente a las acciones que el gobierno está realizando para garantizar el mejoramiento en las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad.

No obstante, lo que se observa es que en la mayoría de los documentos referidos están relacionados, con el hacinamiento carcelario, sus causas y sus efectos; sin embargo, no se profundiza acerca de la inversión pública para el mejoramiento en la capacidad de la infraestructura penitenciaria y carcelaria nacional y cómo estos esfuerzos en recursos (si han existido), han tenido

incidencia en la reducción de las cifras de hacinamiento en los establecimientos de reclusión del orden nacional.

Pregunta de investigación

¿Cómo ha sido la implementación de la Política Pública Penitenciaria y Carcelaria (CONPES 3828) para el cumplimiento de las metas de ampliación, construcción y mejoramiento de los establecimientos carcelarios en Colombia, entre los años de 2015 - 2018, y la disminución del hacinamiento?

Hipótesis

La baja ejecución presupuestal de los recursos asignados por parte del Estado colombiano con el fin de fortalecer de la capacidad en infraestructura penitenciaria y carcelaria, particularmente con la ampliación de los cupos para albergar a la población privada de la libertad, ha generado dificultades para lograr las metas definidas en la Política Penitenciaria y Carcelaria del documento CONPES 3828 de 2015 y en consecuencia la imposibilidad de cumplir los objetivos rectores de dicha política. El principal efecto negativo de la situación descrita es la continuidad de la actual crisis de hacinamiento carcelario que se presenta en los ERON del país.

Objetivo general

Analizar cómo ha sido la implementación de la Política Pública Penitenciaria y Carcelaria (CONPES 3828) en el cumplimiento de las metas de ampliación, construcción y mejoramiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia, entre los años de 2015 y 2018, para la disminución del hacinamiento desde un enfoque presupuestal.

Objetivos específicos

- Exponer la evolución histórica y normativa del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia y los pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de hacinamiento en cárceles.
- Describir los avances en la Política Penitenciaria y Carcelaria desde el año 2000 hasta el año 2018.
- Identificar y analizar el nivel de implementación y el logro de resultados de la Política Penitenciaria y Carcelaria en relación con la inversión pública en infraestructura y cupos penitenciarios en Colombia y el comportamiento del hacinamiento en los ERON en el periodo 2015 – 2018.

Metodología

Para alcanzar los objetivos planteados, la metodología adoptada estará basada en un método cualitativo-descriptivo de tipo documental. Será descriptivo en la medida en que se identificará y revisarán los antecedentes, el desarrollo y el avance de la Política Pública en materia de inversión pública para el mejoramiento de la infraestructura carcelaria nacional; y de tipo documental, porque las bases constituirán la revisión de literatura especializada sobre la teoría de evaluación y análisis de políticas públicas; informes institucionales sobre la política carcelaria y penitenciaria y los referentes de tipo normativo y jurisprudencial sobre la materia.

Por su parte, a través de la metodología también enfatizará en la necesidad de conocer el proceso de decisión de política pública, incorporando datos y evidencias para sustentarlo, lo cual coincide con el planteamiento de Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013), quienes establecen la importancia de:

“(…) saber cómo y por qué determinados problemas son calificados como públicos, cómo y por qué algunos de aquellos problemas ingresan en la agenda gubernamental, cómo son definidos dichos problemas y por qué han sido definidos de esa manera, cómo y por qué los gobiernos eligen ciertos cursos de acción y privilegian ciertos instrumentos de intervención en detrimento de otros, cómo y por qué se deciden ciertos patrones de implementación, cómo se estructura en la práctica dicha implementación, y cómo y por qué se decide la continuación, finalización o modificación de las políticas”. (p.72).

Dentro de la metodología de análisis de políticas pública, se tendrán en cuenta estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias de la crisis carcelaria, además de los procesos de elaboración y puesta en marcha de las políticas en la materia. Por último, con el fin de concretar la respuesta a la pregunta de investigación, en los capítulos siguientes se empleará información de entidades del Estado, así como documentos de evaluación e informes sobre Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia. Cabe señalar que los indicadores, metas y recursos fueron generados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y la Unidad de Servicio Penitenciarios y Carcelarios – USPEC. Actualmente estos dos últimos, son los encargados del funcionamiento y gestión del Sistema Penitenciario y Carcelario. Su función es expedir una proyección presupuestal anual incluyendo las necesidades futuras y ejecutan el presupuesto para el cumplimiento de sus objetivos.

MARCO TEÓRICO

El marco teórico comprenderá dos aspectos: El primero, referente a la definición de política pública, el proceso de análisis y evaluación de política pública bajo el modelo de Sabatier y Mazmanian, considerado como teoría, pero también como metodología de estudio de caso y la definición del ciclo presupuestal como instrumento para el cumplimiento de metas en la política pública.

En segundo lugar, se presentarán los conceptos de política criminal, política penitenciaria y carcelaria, hacinamiento, población penitenciaria y carcelaria y la estructura del sistema penitenciario y carcelario.

Concepto de Políticas Públicas

Teniendo en cuenta que el objetivo de esta investigación es analizar la implementación del componente de mejoramiento de la infraestructura física en la Política Penitenciaria y Carcelaria, resulta pertinente definir qué se entiende por política pública. Al respecto, se considerarán tres definiciones, la primera, aquella propuesta por Mény y Thoening (1989), quienes delimitan la política pública dentro de un programa de acción gubernamental al referirse que: “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o espacio geográfico” (citado en Muller, 2002, p. 48). Este concepto delimita la política pública a los programas gubernamentales, en este caso los documentos CONPES.

La segunda definición es la de Aguilar (2003), quien complementa la anterior al señalar que las políticas públicas son la respuesta del gobierno para resolver un problema público “es la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante

no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de discusión de los actores sociales clave” (citado en Torres-Melo y Santander, 2013, p. 56).

Por último, se halla la definición usada en documentos oficiales para la formulación de políticas públicas en Colombia, como es el caso de la Alcaldía de Bogotá (2017) que se refiere en los siguientes términos:

La política pública se inscribe como un proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes. Es un instrumento de planeación orientado a la acción para lograr objetivos prioritarios, fruto de un proceso de concertación intersectorial [...] Como quiera que la política pública pretenda generar un resultado que impacte las diferentes realidades sociales, es necesario dotar de sostenibilidad en el tiempo a los acuerdos logrados entre quienes participan, innovar en cuanto a las acciones propuestas para lograr el cambio y las fuentes para financiarlo; al mismo tiempo la política debe ser flexible para incorporar los cambios siempre presentes en esa realidad que se interviene. En consecuencia, el proceso de formulación debe ser exigente desde lo técnico y no solo centrarse en acuerdos “políticos” que surjan entre diferentes actores. (p.3).

De este modo, las políticas públicas constituyen el principal instrumento de acción del Estado para la resolución de un problema público, cuya incidencia directa se ve reflejada en la distribución de los recursos, y el bienestar de las personas.

Ciclo de políticas públicas como punto de partida para el análisis y evaluación de una política pública

La ruta a utilizar en esta investigación con el fin de analizar la política Penitenciaria y Carcelaria en su componente de mejoramiento de la infraestructura, se centrará en el ciclo de política pública, entendido como “el conjunto de fases o etapas que permiten la identificación del problema, el análisis de actores y la participación, la determinación de los factores estratégicos de

la política, la construcción del plan de acción y la implementación del mismo”. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017, p.28)

En otras palabras, abordar el ciclo de políticas públicas conlleva a analizar la política pública por etapas, tal como lo proponen Müller (2002), Jaime et al. (2013) y Parsons (2007). En este punto es importante reconocer el llamado que hace Parsons (2007) al señalar que este abordaje “presenta limitaciones frente a las políticas públicas que están enmarcadas en múltiples modelos, valores y explicaciones” (p. 115), por lo cual para efectos de la presente investigación se contemplarán los momentos de ajuste y retroalimentación de la política pública y se incorporarán en la fase de seguimiento y evaluación los resultados obtenidos, lo cual permitirá que el ciclo opere más allá de una estructura cerrada.

Así las cosas, las cinco fases del ciclo no son fijas, se adaptan a los cambios de la coyuntura de la política pública, dado que “La periferia juega un papel fundamental en la estabilidad de la política pública [...] permite tener un mínimo de consistencia en el actuar de las políticas, su núcleo debe estar protegido de cambios radicales o de los intereses de desmonte” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 62). Los momentos de ajuste y retroalimentación pueden darse en cualquier etapa, sin embargo, es importante mantener las bases de la política pública, es decir, el objetivo, la población beneficiaria y el lineamiento con el marco general de acción.

La primera se ocupa de cómo se forman y se enmarcan los problemas, para lo cual “es preciso disponer de información que permita reconocer los componentes relevantes del problema, cuáles de ellos son nocivos o percibidos como nocivos, cuáles de esos componentes son tratables gubernamentalmente y cuáles son los costos económicos que la atención de ese problema genera” (Jaime et al., 2013, p. 90). Al respecto, es importante anotar que un problema debe ser definido,

colocado dentro de ciertos límites y estructurado, sin embargo, algo que caracteriza los problemas de políticas públicas es que su definición no es precisa (Parsons, 2007, p.120), lo cual quiere decir que siempre hay presente la posibilidad de reformular el problema en función de los resultados que se obtengan. Cabe anotar que los problemas se definen desde de los diferentes actores (actores sociales, diseñadores de políticas públicas, partidos o grupos de interés) y sus interacciones.

La segunda fase, tiene como objetivo explicar y analizar cómo los temas definidos en la fase anterior se convierten (o no) en temas o problemáticas dentro de la agenda de las políticas públicas. “La agenda de gobierno es un espacio muy estrecho, donde no todos los problemas o reclamaciones públicas tienen cabida. Esto deriva en un problema de escasez (múltiples necesidades buscan un espacio para ser escuchadas) y los actores sociales se mueven en función de que aquello de su interés sea de importancia general. El gobierno tiene como reto seleccionar, de esa amplia oferta de reclamaciones, en cuáles va a concentrar su interés y su ejercicio” (Aguilar, 2003, citado en Torres-Melo y Santander, 2013, p. 76). Es así, que los asuntos antiguos tengan mayor prioridad y cursos de acción predeterminados dentro de la agenda gubernamental, al ser problemas habituales y recurrentes; por otro lado, los asuntos nuevos, deben buscar ser posicionados y canalizados al ser espontáneos.

La tercera fase es la de formulación, es el momento en el cual las acciones de política se diseñan y estructuran, “la formulación de política pública es la conclusión del análisis sobre el problema y las opciones de política disponibles y aceptables (conforme una jerarquía de valores y preferencias) para atenderlo. Es un saber qué hacer respecto a la decisión de consecuencias deseadas (fines), el cual se traduce en un plan de manejo y en la selección de un tratamiento preferido (medios)” (Martínez, 2011, citado en Torres-Melo y Santander, 2013, p. 93). Entonces, la formulación de políticas públicas se divide en tres momentos: la definición y estructuración del

problema, la elaboración de un plan de acción e identificación de agentes e instrumentos de política pública, y por último, análisis de factibilidad para la implementación de la política pública.

La cuarta fase, se trata sobre el abordaje de la política pública. “La implementación se refiere a la forma como la política pública es producida para generar impactos reales en la sociedad” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 121). Para el análisis de la implementación, se utilizará el enfoque de gestión pública propuesto por Sabatier y Mazmanian (1979), que propone cinco condiciones necesarias para la implementación de las políticas públicas: una teoría sólida, la ley o decisión política, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social y entorno favorable (citado en Roth, 2009, p. 114). Estas condiciones ayudarían a cumplir con los objetivos de la política pública, pues las condiciones tienen elementos de diseño, recursos para la implementación y cumplimiento de objetivos. Autores como Roth, (2009), señalan que:

El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos; La ley – o la decisión política- debe contener directrices de actuación o ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto; los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley; el programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores claves (o por jefe del órgano ejecutivo). La actitud de los tribunales debe ser neutral o favorable; la prioridad relativa de los objetivos legales no se encuentra socavada significativamente con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que debilitan los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respaldan (p. 115).

Uno de los elementos que se analizará más a profundidad es la concepción de la ley, sobre todo desde el presupuesto. La coordinación con la programación presupuestal es la expresión de los intereses del programa de gobierno con respecto a quién, para qué y cómo deben ser invertidos los recursos; el presupuesto es clave para la implementación de política pública, puesto que la asignación de recursos permite la asignación de funciones para cada actor ejecutor. Según Torres -

Melo y Santander (2013), la planeación presupuestal “permite una primera aproximación a la realidad de la implementación de las acciones formuladas [...] identificar de forma más clara los actores necesarios, sus necesidades, recursos y capacidades” (p. 131). Es decir que el presupuesto define las líneas de acción, los recursos disponibles, el tiempo y los costos asociados de las políticas públicas.

Se continúa con la quinta y última fase, la evaluación y el seguimiento, igual de importantes que la anterior dentro de este trabajo de investigación. “La evaluación de las políticas públicas se entiende como un procedimiento analítico encargado de proveer información sobre el desempeño de la política, sirviendo de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 139). Esta fase le da pertinencia y justifica la política pública y el accionar del Estado, además de medir las consecuencias sociales.

Por otro lado, la evaluación y el seguimiento también permiten llevar un control del gasto según el logro de los resultados con la implementación de la política pública. Como se explicaba al comienzo de este apartado, el ciclo de la política pública no es cerrado, y la fase de evaluación y seguimiento es una fase transversal a lo largo del ciclo, que permite realizar cambios durante las diferentes fases y llegar al cumplimiento de las metas planteadas.

En esta investigación, para realizar la verificación del cumplimiento de metas, se utilizarán los insumos e información disponible sobre resultados de la Política Pública Carcelaria y Penitenciaria; por otro lado, se utilizará la evaluación de procesos, en los que se consideran los métodos empleados para alcanzar las metas. Y, por último, se abrirá una puerta para que se pueda realizar una evaluación de resultados, a fin de analizar los impactos de la política pública.

Marco de análisis de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian

En el ciclo de políticas públicas, la implementación está ubicada con posterioridad a la fase de formulación y antecede la fase de evaluación. El modelo de análisis que propone Sabatier y Mazmanian (1993) concibe la implementación como:

(...) El cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el(los) problema(s) que deben atacarse, estipula el(los) objetivo(s) a lograr y "estructura" el proceso de implementación de diversas maneras. (p. 329).

Sabatier y Mazmanian (1993) afirman que la función primordial del análisis de la implementación de políticas públicas “consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso” (p. 329). Este modelo incluye y pone en conocimiento cinco variables generales a ser consideradas en el análisis de implementación de políticas que se explican a continuación:

La primera de las cinco variables se encuentra relacionada con que la ley, estatuto o programa se fundamente en una teoría sólida, en otras palabras, que haya “disponibilidad de una teoría casual válida, en la variación del comportamiento de los grupos objetivo y en el resto de los factores” (Sabatier y Mazmanian, 1993, p. 331). En esta misma línea Roth (2014) menciona que establecer una causalidad de manera concreta entre el instrumento utilizado y los cambios en el comportamiento planeados contribuirán a conseguir los objetivos. (p. 192).

Sin embargo, esta variable enmarca ciertas características que deben tenerse en cuenta y que podrán condicionarla, tales como disponibilidad de tecnología, diversidad del comportamiento del grupo objetivo, porcentaje y lugar de la población, lo cual redundará en tener mayor maniobrabilidad para la tratabilidad del problema público. (Sabatier y Mazmanian, 1993, p.330).

La segunda variable consiste en tener la ley o política bien concebida que debe implementarse de acuerdo con el proceso de formulación que trae con anterioridad para cumplir los objetivos. Sabatier y Mazmanian (1993) definen:

La ley tiene también la capacidad de "estructurar" el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias. En la medida en la que el estatuto estipule un conjunto de objetivos claros y consistentes, incorpore una teoría idónea que relacione las modificaciones del comportamiento con esos objetivos y en la medida en la que, posteriormente, estructure el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones, las posibilidades de alcanzar los objetivos estatutarios serán mayores; esto puede esperarse aun en el caso de que la cantidad de modificaciones requeridas en el comportamiento de los grupos objetivo sea muy grande. (p. 336).

En cuanto a la tercera variable, se establece que los altos responsables o dirigentes de nivel estratégico relacionados directamente con la implementación de la política cuenten con capacidades políticas, compromiso decidido con el logro de objetivos y gestiones destacadas para mantener el compromiso y apoyo de grupos involucrados (Roth, 2014, p.194).

El apoyo político y social es la cuarta variable, la cual consiste en contar de manera fundamental de “poder contar con el apoyo de grupos organizados y de actores políticos de peso durante todo el transcurso de la implementación para la realización de los objetivos de la política” (Roth, 2014, p. 194).

Por último, la quinta variable menciona que se debe tener en cuenta un entorno favorable en donde las condiciones socioeconómicas no presenten grandes cambios toda vez que podrían afectar la teoría que sustenta la política generando fracasos, quedar desactualizada o perder a sus defensores (Roth, 2014, p.195). Por su parte, Sabatier y Mazmanian (1993) que “las condiciones sociales, económicas y tecnológicas son algunas de las principales variables exógenas que influyen en las decisiones políticas de las agencias encargadas de la implementación y, en última instancia,

en la consecución de los objetivos” (p. 348) lo cual puede repercutir en la disminución del apoyo político, legislativo y de los grupos objetivos teniendo como consecuencia ajustes en sus objetivos.

Los autores de este modelo son contundentes en afirmar que estas cinco condiciones o variables de implementación de políticas pocas veces se cumplen por eso establecen que es posible “mejorar la situación” a través de estrategias que puedan optimizar la implementación exitosa. (Roth, 2014, p.195).

Durante el desarrollo de la investigación se utilizará este modelo para analizar la implementación del componente: “mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” en el marco de la Política Penitenciaria y Carcelaria ejecutada entre el año 2015 y 2018, CONPES 3828, recurriendo a variables del modelo de análisis de implementación propuesto por Sabatier y Mazmanian, que se consideran clave para este estudio como objetivos claros, recursos financieros, disponibilidad de teorías, entre otras, para hacerle un seguimiento al proceso de implementación llevado a cabo por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, la encargada de implementar este componente como representante del gobierno central.

Ciclo del Presupuesto General de la Nación – PGN en Colombia

Teniendo en cuenta que esta investigación tiene un énfasis particular en la inversión, resulta importante tener claridad del ciclo presupuestal, especialmente de las fases de programación y ejecución, dado que ellas dan cuenta de si la asignación de los recursos ha resultado suficiente y pertinente para dar respuestas a la problemática de hacinamiento carcelario.

Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el presupuesto es una herramienta con la que cuenta el Estado, tanto para cumplir con las funciones de asignación, distribución, y estabilización, como para la producción de bienes sociales, la disminución de la desigualdad y el crecimiento económico (2019, p.21). Es decir que el presupuesto permite que el gobierno impacte de manera directa e indirecta la economía y la sociedad. La manera directa se desarrolla por el conducto de la tributación y el gasto público; la indirecta se ejecuta mediante mecanismos de regulación económica (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, p.22). Entonces, el presupuesto se divide en los ingresos que involucra rentas y recursos de capital y en gastos, que se fracciona en funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

Después de definir el presupuesto público, se ilustrará el ciclo presupuestal que está basado en los siguientes principios: planeación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal. Este ciclo presupuestal se ejecuta en seis fases (**Tabla No. 1**).

Tabla 1. Fase del ciclo presupuestal

Programación	El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) expedirán Circular Externa con directrices para la elaboración de anteproyectos de presupuestos de los órganos que hacen parte del presupuesto general de la Nación (PGN). Los órganos que hacen parte del PGN enviarán al MHCP su anteproyecto de presupuesto para la siguiente vigencia fiscal.
Presentación	La DGPPN consolida la información relacionada con el PGN y prepara el texto del proyecto de ley que el gobierno nacional presenta a consideración del Congreso de la República, por conducto del Ministro de Hacienda, durante los primeros 10 días de las sesiones ordinaria.
Discusión y Aprobación	Antes del 25 de septiembre, las comisiones económicas decidirán en primer debate sobre la aprobación del proyecto. A partir del 1º de octubre de cada año se dará inicio a la discusión del proyecto de ley en plenarias de Cámara y Senado y, antes de la media noche del 20 de octubre, las cámaras del Congreso de la República decidirán en segundo debate sobre la aprobación de la Ley de PGN.
Liquidación	Una vez aprobado el presupuesto, el presidente de la República sanciona la respectiva ley. Así mismo, le corresponde al Gobierno Nacional expedir el decreto de liquidación del PGN, ambos antes de que se inicie la nueva vigencia fiscal.
Ejecución	El presupuesto asignado a cada órgano, como sección presupuestal, será ejecutado en virtud de su autonomía presupuestal y en desarrollo de la capacidad de ordenación del gasto que posee el jefe de cada órgano, o el funcionario del nivel directivo a quien éste delegue, observando las normas consagradas en el EOP, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

Seguimiento

El seguimiento financiero del presupuesto está reglado por los artículos 91 a 94 del EOP. Es competencia de la DGPPN efectuar el seguimiento financiero del presupuesto general de la Nación. El DNP es el encargado de evaluar la gestión y efectuar el seguimiento de los proyectos de inversión pública.

Fuente: Elaboración propia basada en fuentes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano.

La primera fase hace referencia a la programación, “es decir la elaboración del proyecto de presupuesto de ingresos y gastos teniendo como base las políticas, objetivos y programas a mediano y largo plazo, así como la dinámica de la economía y las restricciones fiscales y económicas proyectadas” (DNP, 2016, p.16). Esta fase inicia con la emisión de una circular conjunta entre Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación en la cual establecen los criterios a considerar por las entidades que conforman el PGN para identificar los ingresos y gastos que tendrán en la vigencia fiscal siguiente.

Esta fase continúa con todo el entramado institucional que abarca distintos instrumentos de planificación y presupuesto como los son: el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan de Desarrollo con su Plan Plurianual de Inversión – PPI -, el Presupuesto General, el Plan Operativo Anual de Inversión, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión y el Plan Anual Mensualizado de Caja, que relacionados entre sí, aportan información necesaria para la programación anual del presupuesto. (DNP, 2016, p.19); y finaliza con la consolidación de la información aportada por todos estos instrumentos y que son contruidos con datos que fueron emitidos por cada una de las entidades que hace parte del PGN.

Una vez se tenga esta información consolidada, se pasa a la segunda fase: la presentación, en la cual el Ministerio Hacienda preparará el texto del proyecto de ley y presentará a consideración durante los primeros 10 días de sesiones ordinarias del Congreso de la República para que se surta la tercera fase de estudio y aprobación, en donde cada cámara debe aprobar en dos debates el

proyecto de Ley y ser enviado para sanción presidencial. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019, p.120). Luego de la sanción presidencial, en la cuarta fase de liquidación, el Gobierno Nacional expide el Decreto de liquidación del PGN antes de que inicie la vigencia fiscal. Este incorpora las modificaciones incluidas durante la fase aprobación y detalla la especificación, definición y clasificación del gasto (DNP, 2016, p.17).

La quinta fase, la cual hace referencia a la ejecución del presupuesto que inicia desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre del año fiscal, “consiste en desarrollar el presupuesto definitivamente aprobado, es decir la realización de las operaciones presupuestales, financieras y contractuales que permitan cumplir con los programas, objetivos y metas trazadas por la administración” (DNP, 2016, p.17).

La sexta y última fase se orienta al seguimiento y evaluación del presupuesto, las entidades vinculadas son: el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por parte del ejecutivo, el Congreso de la República por parte de la rama legislativa en lo referente al control político y la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación en cuanto al control fiscal y control administrativo respectivamente.

Política penitenciaria y política carcelaria

El sistema carcelario y penitenciario colombiano se enmarca en los fundamentos del Estado social de derecho como lo expresa el artículo 1^o2 de la Constitución Política de 1991. Bajo la Carta Política Nacional se expide el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), el cual

² Artículo 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Constitución Política de Colombia de 1991)

se ha reformado en algunos artículos (Ley 1709 del 2014) teniendo en cuenta las exigencias de los preceptos de los Derechos Humanos y leyes internacionales.

A partir de los principios del Estado Social de Derecho y el respeto por los Derechos Humanos, las normas que rigen el Sistema Carcelario y Penitenciario protegen los derechos de las personas privadas de la libertad. La Corte Constitucional (1996), ha señalado que:

Si bien la condición de recluso -sujeto a una relación de especial sujeción con la administración penitenciaria y carcelaria- implica una restricción particularmente intensa de los derechos fundamentales, ello no significa que las autoridades penitenciarias puedan disponer a su arbitrio de los derechos fundamentales de los internos. (p.10)

Desde esta perspectiva, la política que se describe es de tipo proteccionista y fiel a los principios constitucionales. “Esto se traduce en la existencia de unas garantías penales, a la hora de pensar en la definición de los comportamientos relevantes para el derecho penal, como garantías procesales en el marco del proceso” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p.17).

Entonces la Política Penitenciaria y Carcelaria presenta rasgos punitivos, ya que se encarga de la criminalización, investigación y judicialización, “que se ve reflejada en el incremento de los tipos penales, en la implementación en mayor medida de la privación de la libertad como pena, en el aumento de los mínimos de duración de esta privación, en la reducción de los beneficios administrativos y judiciales, en el aumento de los delitos excarcelables, entre otros” (Galvis, 2003. p. 91).

Con base, en lo expuesto se concluye que la política penitenciaria y carcelaria comprende los aspectos de decisión política, cómo deben ser sancionadas las conductas que contrarían la ley penal y el orden jurídico; y los medios jurídicos, los instrumentos penales, procesales y penitenciarios. Se parte de una idea, y es que, la política penitenciaria y carcelaria, apunta hacia el diseño y consolidación de una política integral, contextual y preventiva. Integral, con el fin de

coordinar las acciones en los diferentes actores que interviene en el diseño, planeación e implementación de los planes y proyectos; contextual, con una respuesta gubernamental oportuna a los problemas coyunturales en temas penitenciarios y carcelarios; y preventiva, a través de la definición de medidas pedagógicas, sanciones administrativas y alternativas de encarcelamiento que garanticen la resocialización y la no repetición.

La política criminal comprende la política carcelaria y la política penitenciaria. “Si bien existe un aparente divorcio entre la política penitenciaria y la política carcelaria, es necesario entenderlas bajo una visión holística de la política criminal en general” (CONPES 3828, 2015). La política penitenciaria, en este mismo documento CONPES, es entendida como aquella reguladora de las condiciones adecuadas para las penas privativas y el cumplimiento de estas. Por otro lado, la política carcelaria debe garantizar los derechos de la población privada de libertad.

Al concentrarse la Política Pública en resolver un problema y definir rutas en su solución, la política pública carcelaria y penitenciaria no solo será responsabilidad del gobierno, tal responsabilidad se encuentra distribuida entre diferentes instituciones y actores estatales: los que diseñan, los que administran y quienes evalúan. A continuación, se presenta el cuadro de actores y sus funciones en el ciclo de la Política Pública Penitenciaria y Carcelaria:

Tabla 2. Actores del sistema penitenciario y carcelario

Actores que diseñan la política penitenciaria y carcelaria	Actores que administran la política penitenciaria y carcelaria
Congreso de la República Ministerio de Justicia y del Derecho Ministerio de Hacienda y Crédito Público Departamento Nacional de Planeación Corte Constitucional	Jueces de la República Fiscalía General de la Nación Jueces de Ejecución de Pena Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) Defensoría del Pueblo Procuraduría General de la Nación
Actor Que Asesora, Aprueba, Evalúa Y Monitorea La Política Penitenciaria Y Carcelaria	
Consejo Superior de la Política Criminal:	

1. El Ministro de Justicia y del Derecho (MJD) quien lo presidirá.
2. El Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.
3. El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.
4. El Fiscal General de la Nación.
5. El Ministro de Educación.
6. El Procurador General de la Nación.
7. El Defensor del Pueblo.
8. El Director General de la Policía Nacional.
9. El Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana (ANIC).
10. El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).
11. El Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).
12. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
13. El Director General del Departamento Nacional de Planeación.

14. Dos (2) Senadores y cuatro (4) Representantes a la Cámara pertenecientes a las Comisiones Primera y Segunda, es decir, un Senador (1) y dos (2) Representantes de cada Comisión respectivamente, elegidos por esas células legislativas.

La Secretaría Técnica del Consejo la ejerce la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Fuente: Elaboración propia basado en Instituto Rosarista de Acción Social –SERES–. Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010, en el marco de las políticas de Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional, 2011. pp. 79-88.

En el caso de la política pública criminal cada institución tiene a cargo un momento del ciclo, a excepción del Consejo Superior de la Política Criminal, cuyas funciones engloban el ciclo de las políticas públicas: “Asesorar al Gobierno Nacional en la implementación de la Política Criminal; aprobar el Plan Nacional de Política Criminal; presentar concepto previo no vinculante sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo que incidan en la política penitenciaria y carcelaria y en el funcionamiento del sistema de justicia penal, los cuales cursen trámite en el Congreso de la República” (Ley de 1993). Asimismo, “debe asesorar a las autoridades competentes en el proceso de la política criminal con el fin de que ésta se base en fundamentos empíricos; realizar recomendaciones sobre la estructura y funcionamiento del sistema penal” (Decreto 2055 del 2014).

Las funciones del Consejo Superior de Política Criminal aparte de ser el órgano asesor del gobierno, se encarga de la cooperación entre ramas del poder público e instituciones

involucradas para el cumplimiento de los objetivos de la política pública y será el ente encargado de hacer seguimiento y evaluación para para las decisiones en materia de Política Penitenciaria y Criminal. Sus funciones serán un eje transversal para garantizar que las políticas sean preventiva, integral y resocializadora. El Ministerio de Justicia y del Derecho, también cumple un papel de máxima importancia en todo el ciclo de política, toda vez que es la institución que representa al ejecutivo y la encargada del “diseño, de hacer seguimiento, y de evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria” (Decreto 1427, 2017).

El diseño de la política penitenciaria y carcelaria se lleva a cabo en los momentos de identificación del problema y desarrollo de las actividades de formulación, partes del proceso en las cuales Congreso de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Política Criminal, intervienen como entes que delimitan y dan legitimidad al campo de acción de la política pública: El Congreso de la República es el responsable de elaborar, interpretar, reformar y derogar leyes y códigos en relación con la política penitenciaria y carcelaria, además de dar trámite a los proyectos de ley y documentos relacionados; El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se encarga de la destinación de los recursos para el aprovechamiento e inversión; el Departamento Nacional de Planeación formula, monitorea, evalúa y hace seguimiento a las estrategias para el desarrollo social y económico del país, dentro del marco de las políticas y planes del Gobierno Nacional, y la Corte Constitucional está a cargo de decidir la constitucionalidad de la política pública (Instituto Rosarista de Acción Social –SERES–, 2011. p. 79-84).

La política pública es explícita y debe estar plasmada en documentos formales que estén respaldados por alguno o todos los actores. Igualmente, al momento de la implementación y ejecución, los actores deben actuar de forma congruente y articulada. En este caso los Jueces de la

República, la Fiscalía General de la Nación, los Jueces de Ejecución de Pena, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, la Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación tiene a cargo el cumplimiento de las metas y la ejecución del presupuesto de las políticas criminales, manteniendo los preceptos de resocialización, respeto por los derechos humanos y la imparcialidad en los actos penales y punitivos (Instituto Rosarista de Acción Social –SERES–, 2011. p. 84-88).

Hacinamiento y cupo carcelario

El concepto de hacinamiento hace referencia al sobre poblamiento de los espacios penitenciarios, es decir que hay mayor número de reclusos que de cupos penitenciarios, entendiendo cupos:

el conjunto de espacios donde se desarrollan las actividades de atención y tratamiento que requiere un perfil específico del interno, como el de los condenados varones de mediana seguridad con penas entre cinco a diez años, que participan de un programa de tratamiento penitenciario y se encuentran redimiendo pena. Tales espacios a considerar son la celda dormitorio con todos los servicios sanitarios; las áreas de comedores, cocina, lavandería; áreas para actividades de formación, educación producción, deportivas y recreativas, culturales, de culto, sanidad, atención psico-social, atención y recepción de visitas familiares y conyugal; unidades judiciales con salas de audiencia virtual, locutorios para abogados, fiscales y jueces de cumplimiento de penas; espacios para el control de la guardia y áreas al aire libre (Contraloría General de la Republica, 2016, p. 5).

En este entendido, “El hacinamiento generalmente se define comparando la tasa de ocupación y la capacidad oficial de las cárceles.” (ONUDD, 2014, p.13). En ese orden, se establecieron “como condiciones mínimas para la vida diaria de los reclusos, el acceso a celdas ventiladas, 300 litros de agua diarios, una dieta balanceada, acceso a baños y duchas en buen estado.” (Mejía, Segura y Silva, (2013), p.38).

De igual manera, el Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR- estableció unos requerimientos de espacio y servicios básicos en las cárceles, es decir un mínimo de espacio por

recluso para moverse, dormir y guardar sus objetos personales. La sugerencia del CICR es de 5,4 metros cuadrados en espacios individuales o de 3,4 metros cuadrados por persona para las celdas compartidas (CICR, 2012, p. 31). Sin embargo, estos requerimientos varían según el país, el índice de criminalidad y las reglas regionales.

Todas estas teorías y elementos conceptuales que fueron de alguna manera descritos en este apartado, son los que enmarcarán todo el desarrollo argumentativo y de análisis del cumplimiento del componente: “mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la Política Penitenciaria y Carcelaria (CONPES 3828), junto con los resultados de las metas en la ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria en relación al comportamiento del hacinamiento en los ERON durante el periodo 2015 – 2018.

Capítulo I. Evolución histórica y normativa del sistema carcelario y penitenciario en Colombia.

La pena de prisión es el castigo que se emplea en el sistema punitivo colombiano para sancionar, en el peor de los casos, una conducta que contraría la ley y el orden jurídico, así lo establece el Código Penal Colombiano. La cárcel fue el medio para “hacer del castigo un instrumento intimidatorio y ejemplarizante, al más claro estilo colonial, que interiorizara en la población el supremo respeto a la ley y la punición a quien se atreviera a quebrantarla” (Márquez, 2012, p.84). Aunque aún se considera como instrumento ejemplarizante, los lineamientos Internacionales y los del Estado Social de Derecho direccionan la evolución de los establecimientos carcelarios y la normatividad penitenciaria con el fin de garantizar: una reeducación para la reinserción social; evitar que el sistema penitenciario y carcelario se convierta

en un aparato reproductor de delincuencia y garantizar un acceso a derechos y servicios básicos a los reclusos.

En este capítulo se expondrá la evolución tanto del sistema penitenciario y criminal en Colombia, como de la normatividad asociada. Este esbozo histórico se realiza con el propósito de hacer un seguimiento a los temas de hacinamiento, infraestructura y financiación, que han sido recurrentes a lo largo de la historia penitenciaria y carcelaria colombiana, y siguen siendo parte de la agenda pública actual.

1.1 Historia y evolución del sistema penitenciario y carcelario colombiano

Para la Gran Colombia que se estableció a partir de la organización del Virreinato de la Nueva Granada y comprendía países como Ecuador, Panamá, Venezuela y Colombia, la cárcel se convirtió en un lugar de privación absoluta de la libertad. Sin embargo, Bolívar busco tener en cuenta aspectos referentes a “la ubicación, utilidad del trabajo del reo, los recursos municipales necesarios para su mantenimiento, la alimentación y la dirección de los establecimientos” (Instituto Rosarista de Acción Social, 2011, p. 30).

En 1837 se expide el primer código penal en Colombia, el cual trae consigo el diseño del conjunto de las leyes sobre el tipo de crimen y los procedimientos, a lo anterior se suman los principios del debido proceso: como son la presunción de inocencia, derecho de defensa, órdenes judiciales (Márquez, 2011, p. 69). A partir de la expedición de este código se instauraron los límites para aplicar la justicia y los sistemas penales y penitenciario se vuelven un solo organismo. (Márquez, 2012) señala que:

Es necesario aclarar que el surgimiento de toda esta normativa no quiere decir que la Administración de Justicia haya alcanzado en este período una sólida estructuración, ni que el sistema carcelario estuviera funcionando de manera eficiente y que los sitios que la sociedad había construido para corregir al delincuente estuvieran operando

suficientemente. El surgimiento de toda esta normativa es más un reflejo de la preocupación del gobierno por darle solución a este tema dentro de su agenda gubernativa. (p.81)

En 1873 se autoriza la construcción de un Panóptico, el cual albergaba los internos, pero también dentro de este se realizaban los trabajos, dándole un carácter de reclusión permanente (INPEC, 2014, p. 18). Por otro lado, en 1880, se inaugura la primera cárcel para mujeres dirigida por la orden religiosa del Buen Pastor. En 1985, en Medellín se establece otra cárcel para mujeres, dirigida por la misma comunidad religiosa.

1.1.1 Creación dirección general de prisiones 1914.

A finales del siglo XIX, la pena de muerte fue legitimada. Sin embargo, en 1910 fue abolida y continúa así en la actualidad. En 1912 la organización carcelaria permitió evidenciar la necesidad de varios funcionarios para la Penitenciaría Central, que funcionó en el edificio del Panóptico. Contaban con: “un director, un subdirector, un secretario, un escribiente, un cartero, un síndico, un capellán, un médico, un ayudante del médico, cinco vigilantes maestros, cuatro vigilantes: dos de ellos están destinados a la sección de enjuiciados, un vigilante encargado de visitas” (INPEC, 2014, p.22).

Uno de los problemas que presentaba el Panóptico de Bogotá es que no se consideraba como un edificio nacional, sino departamental, dando paso al problema de no diferenciación del tipo de reclusos, es decir que habían detenidos de cárceles de circuito y penitenciarias. “El mismo director de prisiones de la época lo manifiesta [...] que el tratamiento para los menores era poco, pues se les trataba como un preso más [...] las pocas casas de menores existentes habían sido destinadas para varones [...]” (INPEC, 2014, p. 35).

Como se observa, para este periodo la legislación estuvo encaminada a la organización administrativa de las prisiones. Por ejemplo, se resalta la creación de la Dirección General de Prisiones y se distinguen algunas problemáticas como la falta de presupuesto y limitaciones que se encuentran en la aplicación de la nueva organización carcelaria.

1.1.2 Primer y Segundo Código Penitenciario y Carcelario 1934/1964.

En 1934 se expide el Decreto Ley 1405, creando el Código del Régimen Penitenciario. Uno de los objetivos era favorecer la readaptación del recluso y se eliminaron los castigos humillantes, en las prisiones del país. Por otro lado, de forma exitosa “[...] se unificaron disposiciones para todos los establecimientos referentes a cuestiones de funcionamiento y castigo, así como reglas específicas para condenados y sindicados” (SERES, 2011, p. 31).

En los años cincuenta se da la época de la violencia, que generó mayores condiciones de pobreza y violencia en las ciudades a causa del desplazamiento. El número de reclusos llegó a ser de 37.000. Para dar abasto con el número de internos, el Estado construyó nuevos centros penitenciarios como La Picota y La Modelo (Bogotá) y la Distrital (Barranquilla), y las cárceles de Popayán (Cauca); Bucaramanga, San Gil y Pamplona (Santander), Picalaña (Tolima), entre otras (Carreño y Tamayo, 2018).

Además de la construcción de nuevos establecimientos y la ampliación de cupos, se ordenó expedirse la Ley de Vagos y la Ley de Maleantes, ley 48 de 1936, la cual definía el tratamiento de vagabundos, nómadas, proxenetas y otros comportamientos considerados antisociales. Al enfrentar la época de la violencia y el golpe militar en 1953, el hacinamiento se convirtió en el principal problema a resolver y permitió pensar en actualizar el Código Penitenciario de 1934. Esta actualización tenía como fin impulsar el Régimen Progresivo, para que

el recluso siguiera un proceso de resocialización, además de tomar medidas para mantener separados a los penados y a los detenidos, igualmente que crear espacios especiales para los enfermos contagiosos (INPEC, 2014, p. 66).

Sin embargo, para los años setenta el país se transforma y el Código Penal queda obsoleto para los nuevos delitos que surgen. Por ejemplo, “el bandolerismo pasó a ser delincuencia organizada y las acciones de la guerrilla se recrudecieron; la producción, la comercialización y el consumo de nuevas sustancias psicotrópicas reemplazó el consumo de marihuana”. (INPEC, 2014, p. 91). Este contexto dio lugar a la expedición del decreto 1923 de 1978, para la protección de la vida, la honra y bienes de las personas; se expide “el estatuto de libertad anticipada, reforma penal con novedosos proyectos como el de la acumulación de penas, elevación del nivel ocupacional de las cárceles”. (INPEC, 2014, p.91).

1.1.3 Nuevo contexto social, político y económico en Colombia: Narcotráfico, situación de los derechos humanos y actualización del Sistema Penitenciario.

Para la década de los ochentas se ve la necesidad de reformar el Código Penal, mediante el Decreto 3473 de 1980. Sin embargo, solo se establecen las recomendaciones para un futuro Código de Procedimiento Penal, las cuales son: “[...] establecer en el Estatuto Carcelario, criterios homogéneos que expongan fundamentos racionales, los cuales deben estructurarse en la cuantía de la pena. [...]” (INPEC, 2014, p. 93).

Entre el año 1983 y 1984, se hace evidente el déficit de presupuesto para invertir en el Sector Penitenciario y Carcelario, repercutiendo en el funcionamiento de los establecimientos carcelarios. Para este mismo periodo, el Comité Internacional de la Cruz Roja visita algunos centros de detención y establece las condiciones y tratamiento que debe darse a los reclusos.

“Según el parte de la Cruz Roja Internacional, las condiciones y el trato que recibían los detenidos políticos y comunes eran aceptables” (INPEC, 2014, p.94).

Durante los años ochenta, el gobierno se enfocó en la reestructuración el Sistema Carcelario y Penitenciario, dadas las necesidades que se evidenciaban y las recomendaciones tanto de entes internacionales como de los directivos de los centros carcelarios.

1.1.4 La Constitución Política de 1991

A principios de los años noventa, las problemáticas sociales, económicas y políticas en el país fueron la razón para cambiar la estructura en las instituciones estatales, razón por la cual se propuso la instalación de una Constituyente dando como resultado la Constitución Política de 1991. La nueva carta política que derogaría a la Constitución de 1886.

La Constitución Política de 1991 juega un papel muy importante en el campo carcelario: para los reclusos significa el reconocimiento de derechos básicos, la Constitución sigue los lineamientos de los derechos humanos internacionales; y desde lo institucional, se moderniza la Dirección General de Prisiones, con el fin de descentralizarla a través de la creación de un Instituto. Carreño & Tamayo, (2018) señala, que

Comenzando la década de los 90, el sistema carcelario tenía un 14 % de hacinamiento. Y para los siguientes años el problema se siguió acentuando sin dar tregua. Esta dificultad responde a que el Estado, por lo general, priva de su libertad a personas que cometen delitos menores (hurto, conducir en estado de embriaguez, entre otras) y Colombia es un país en el que se cometen crímenes cada día. (Periódico El espectador. p. 1).

En esta década la privación desproporcionada de libertad se vuelve la herramienta para castigar el delito. La consecuencia de esta medida se ve reflejada en los establecimientos, donde se presentan problemas de abuso del poder y corrupción. En lo administrativo, una incapacidad

para diferenciar los internos, detenidos de condenados. Y desde los reclusos, se presentan guerras por el poder y fugas (SERES, 2011, p. 33).

La sentencia T-153 de 1998 expone la situación de “hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistencias, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos”; reconoce que hay limitaciones en la infraestructura para atender las necesidades de los reclusos, y señala que no se han cumplido las metas de inversión en remodelación y adecuación de infraestructura.

En relación con el tema institucional, la incidencia de la Constitución de 1991 y la necesidad de dar solución a la situación descrita, dieron paso a la creación del Instituto nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC-mediante el decreto 2160 de 1992. “la creación de este Instituto tiene como principio rector la construcción de una nueva política carcelaria y la constante idea de la humanización de la cárcel” (SERES, 2011, p.34). En 1993, fue expedido un nuevo Código Penitenciario, en el que se tiene en cuenta la situación en las cárceles, dictando: la prohibición de la cadena perpetua, destierro o confiscación; por otro lado, garantiza a los internos derechos básicos en contra de las desapariciones forzadas, torturas y penas crueles (Carreño & Tamayo, 2018).

1.1.5 Siglo XXI

Las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional dan cuenta de lo que sucede con el sistema carcelario y penitenciario al declarar nuevamente el ECI y reiterar las condiciones de hacinamiento, inseguridad, criminalidad y violación de derechos humanos. Esta situación se adjudica, en gran parte, a errores en el proceso de criminalización, específicamente en

la producción legislativa, el enjuiciamiento penal y en el tratamiento penitenciario (Sentencia T-388/2013).

Así, en materia de política penal, se exhorta al Gobierno Nacional y al Consejo Superior de Política Criminal a realizar un diagnóstico de la coherencia, razonabilidad y la proporcionalidad de la política criminal, así como a adoptar las medidas para el uso eficaz y eficiente del poder punitivo del Estado. Así mismo, se ordena buscar medidas alternativas a la intervención penal, lo cual ya había sido recomendado por la Comisión Asesora de Política Criminal desde el año 2012. Respecto del elemento de investigación y juzgamiento, se ordenó tomar medidas que garanticen el acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad” (Observatorio Política Criminal–Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, 2015, p. 11).

De igual manera, los pronunciamientos de la Corte dan cuenta de los problemas institucionales existentes, tanto al solicitar la transferencia de las funciones de administración establecimientos carcelarios del Ministerio de Justicia y el Derecho al USPEC, como al requerir la creación de una comisión de seguimiento del Sistema Penitenciario y Carcelario del país, la modificación del Código Penitenciario y Carcelario y la formulación de una Política Pública Carcelaria y Penitenciaria para superar la situación de crisis carcelaria, reducir el hacinamiento y garantizar los derechos fundamentales de los reclusos, teniendo en cuenta la vida carcelaria y asegurando la habitabilidad.

En otras palabras, una política pública que dé solución a i) el incumplimiento de las autoridades estatales del deber de garantía y respeto de los derechos; ii) la institucionalización de prácticas inconstitucionales; iii) la ausencia de medidas legislativas o presupuestales que se orienten a conjurar la situación; y, iv) la necesidad de intervención de varias entidades públicas en la materialización de las soluciones, que precisan de una intervención compleja y coordinada, y de un importante esfuerzo presupuestal

Asimismo, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC (2013) evidencia problemas institucionales al exponer el hallazgo sobre la desarticulación e incoherencia entre los

diferentes poderes y entidades que conforman el Sistema Penitenciario y Carcelario en el país: “Esta articulación debe hacerse desde los establecimientos de reclusión y debe considerarse la posibilidad de que los jueces de ejecución de penas decidan las solicitudes mediante un procedimiento oral que tenga lugar en el establecimiento de reclusión, para de ese modo garantizar la inmediación y para que la vigilancia de todas las autoridades sea más efectiva” (p.12).

Con esta síntesis histórica acerca del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia, pareciera que hay situaciones que se mantienen a pesar de las acciones del gobierno, las preocupaciones por las condiciones de los reclusos y las tasas de hacinamiento que a pesar de ampliar y crear nuevos centros de reclusión no encuentra soluciones tempranas. Sin embargo, también se pueden evidenciar avances como la incorporación de lineamientos de derechos humanos internacionales y la concepción de que el hacinamiento es un asunto que va más allá de la ampliación de cupos carcelarios.

1.2 Hacinamiento e Infraestructura

Aunque la percepción sobre el hacinamiento puede variar de país en país, como se ha mencionado, para el caso colombiano el concepto está apegado a las sugerencias del CICR, es decir, las celdas deben cumplir con los estándares de tamaño, el cual varía según el número de horas a las que los reclusos tienen derecho para estar fuera de su celda (DNP, 2016, p. 17).

El crecimiento de la demanda de cupos en el país se explica por causas coyunturales e institucionales Mejía, et al (2013). Las causas coyunturales son el resultado de medidas inmediatas e improvisadas para atender algunas situaciones, agudizando el hacinamiento carcelario, un ejemplo son las penas punitivas para delitos menores. “Castigar todos los delitos con la prisión, en teoría era la solución para prevenirlo, sin embargo, se ha convertido en el cuello de botella del

sistema, cada día se cometen más delitos” (Mejía, et al, p. 38). Las causas institucionales, por su parte, son el resultado de la organización y el funcionamiento del Estado, ejemplo de ello son la congestión del sistema y el acceso a la justicia. “[...] muchas personas detenidas en las cárceles del país, sin que se les defina su situación jurídica y debido a la lentitud en nuestro sistema procesal penal [...]” (Pérez y Ramírez, 2014, p.61).

Esta situación resulta aún más preocupante, si se considera que durante los años 2000 y 2014, el Estado implementó diferentes medidas para enfrentar la escases de cupos y financiar las obras de infraestructura que aliviarían el hacinamiento, sin embargo, en los informes de diferentes instituciones como la Defensoría del Pueblo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y del Derecho, grupos académicos de investigación, entre otros, se afirma que las medidas ejecutadas no son suficientes para avanzar en la solución de la crisis carcelaria.

De hecho, Mejía et al (2013) señalan que la proyección de construcción de establecimientos carcelarios que tiene el gobierno para los próximos años no es suficiente para alojar el número de reclusos, se prevé que no se llegará a una solución efectiva del problema de hacinamiento,

[...] el plan de construcción de cárceles 2011–2022 que adelanta el gobierno nacional, dice que en promedio se construirán 6 centros de reclusión cada 4 años, posible solución en un período a largo plazo, pero que de ninguna manera arregla el problema actual de hacinamiento por el que pasan los reclusos donde se presentan dificultades en su mayoría por salubridad (p.39).

Lo anterior, ahonda su dificultad si se considera que en términos generales la infraestructura carcelaria colombiana está deteriorada y es obsoleta, la mayoría de ella cuenta con más de 50 años de antigüedad (USPEC, 2017, p.1), y muchas de estas construcciones fueron conventos y colegios, aunque instituciones igualmente de vigilancia y disciplina, no brindan la debida seguridad. Al respecto la Defensoría del Pueblo (2015), ha señalado que,

La situación actual evidencia que estos inmuebles no cuentan con suficientes redes de conducción de agua, eléctricas y sanitarias, las instalaciones se encuentran completamente deterioradas y las reparaciones a estas redes han sido realizadas en gran medida con materiales inadecuados e improvisados por los mismos internos, adicionalmente las pocas redes que aún se mantienen desde la construcción original (p.8).

La Corte Constitucional también ha hecho diferentes pronunciamientos sobre las condiciones de infraestructura de las cárceles en Colombia, los cuales además de evidenciar el hacinamiento y el mal estado de los centros de reclusión, con los respectivos incumplimientos de los mandatos de la Constitución Colombiana, las leyes nacionales y algunos tratados internacionales relacionados con el tema, han declarado la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- en las prisiones y en el Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional.

En resumen, las cárceles colombianas presentan una situación de hacinamiento e infraestructura, que obedecen principalmente a problemas de cupos, inadecuada infraestructura, altas tasas de delitos y la falta de definición de una política pública adecuada y articulada. Hasta tanto no se disponga la implementación de los cupos penitenciarios, esto es que cada interno desarrolle al interior del establecimiento de reclusión lo que el CICR, denomina “día estructurado”, el estado colombiano NO podrá afirmar válidamente que está cumpliendo con la resocialización de las personas que ocuparían dichos espacios (Defensoría del Pueblo, 2015, p.109).

Capítulo II: Los adelantos de la política penitenciaria y carcelaria (2000-2014)

La realidad de la Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia está lejos de la teoría y los parámetros plasmados en la norma. Según la Comisión Asesora para la Política Criminal (2012), “[...] carecemos de una política criminal consistente y de largo plazo [...] en la gran mayoría de las ocasiones dichas medidas han sido tomadas sin tener una evaluación del impacto previo y posterior [...]” (Consejo Superior de Política Criminal, 2018).

A lo largo de este capítulo se describe la política penitenciaria y carcelaria entre los años 2000 – 2015, se hace énfasis en los documentos CONPES que describen las acciones para resolver la situación de cupos y la asignación de recursos para mejorar la infraestructura o crear Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON-.

Como antecedente de documentos de política pública se encuentran los documentos CONPES 2744 de 1994 y 2797 de 1995, el primero tenía como tema principal la justicia, “los problemas que se diagnostican [...] tienen que ver con: congestión, organización administrativa del sistema y acceso a justicia” (SERES, 2011. p.164). El CONPES 2797 de 1995, por su parte, expone un panorama de la situación carcelaria y hace recomendaciones concretas para enfrentar el problema. Señala que “se requiere una nueva comprensión de la función punitiva del Estado que no se vea reducida a la administración de la detención y la condena, sino que busque la superación de los factores de riesgo y la rehabilitación del penado” (CONPES 2797, 1995).

2.1 CONPES 3086: ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria

Para el año 2000, la situación carcelaria y penitenciaria había logrado ser parte de la agenda de gobierno en curso. Torres-Melo y Santander (2013), señalan que,

En la conformación de la agenda de políticas se precisa el orden de prioridad de los problemas sociales y la visión misma que el gobierno y la sociedad van a tener de la situación que es considerada problemática. Este asunto resulta de gran relevancia para el entendimiento de la política pública porque a partir de la forma como sea visto el problema es que el gobierno va a estructurar la estrategia de solución. La definición del problema es el insumo inicial de la política pública, de la construcción causal a la cual se le pretende desarrollar un esquema de solución (p.86).

Así, los temas de hacinamiento, cupos e infraestructura entraron a ser parte de la agenda pública, lo que evidencia que la situación estaba convirtiéndose en crisis y se expuso públicamente. En el CONPES 3086, se establece el hacinamiento como la fuente primaria del problema penitenciario, no obstante, la crisis está presente en todas sus dimensiones, tales como la:

[...] carencia de espacio, ocio, dificultad para la resocialización, mezcla de internos de distintos grados de peligrosidad, incremento en la reincidencia delictiva y atropellos a la dignidad humana. Simultáneamente, se mencionan problemas como la corrupción de la guardia, la insuficiencia de presupuesto, la mezcla indiscriminada entre condenados y sindicados, las deficiencias en la administración del sistema y las falencias asociadas al sistema de justicia colombiano (SERES, 2011. p.203).

A diferencia de los documentos precitados, el CONPES 3086 identificó otras causas de la crisis, además del hacinamiento: “[...] las condiciones críticas en que se encuentra el sistema penitenciario y carcelario obedecen en buena parte al alto nivel de hacinamiento, también se evidencian las graves deficiencias en la administración del sistema. Por lo tanto, las acciones a seguir deben abarcar tanto la ampliación de la infraestructura como el mejoramiento de la gestión” (CONPES 3086, 2000).

En cuanto a las acciones llevadas a cabo para mejorar la situación se propuso: un plan de ampliación tanto de infraestructura existente como la construcción de nuevos centros penitenciarios; un plan para el mejoramiento y el mantenimiento de la infraestructura existente, incorporando sistemas de seguridad y vigilancia que limite el contacto entre el personal de custodia y los reclusos; por último un estudio sobre el inventario de la capacidad y condiciones físicas de los centros de reclusión, además de determinar el estado jurídico, administrativo y financiero (CONPES 3086, 2000).

Para la implementación se presupuestó “\$363,4 mil millones, discriminados por vigencias de la siguiente forma: año 2000: \$67,5 mil millones; año 2001: \$126,8 mil millones; año 2002: \$169,1 mil millones” (CONPES 3086, 2000). Al finalizar el periodo de implementación la tasa de hacinamiento tuvo una disminución, al pasar del 38.5% en el año 2000 al 15.6% en el 2002 (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p.29).

Aunque la meta de generar 20.828 cupos nuevos y ampliar la infraestructura existente en 3.800 cupos, no se cumplió, “el IINPEC pasó de contar con 37.986 cupos penitenciarios y carcelarios en enero de 2001 a una capacidad de 48.291 cupos en diciembre de 2003” (CONPES 3277, 2004). Esto se traduce en 10.305 cupos nuevos y que se vieron reflejados en la disminución de la tasa de hacinamiento. “Durante el primer semestre de 2001 se produjo un proceso de estabilización de la tasa de hacinamiento en niveles próximos al 35%. Este período fue seguido por uno de acelerada reducción en el indicador de tal forma que pasó de 38% en julio de 2001 a 12% en abril de 2002” (CONPES 3277,2004).

A pesar de hacerse énfasis en proponer acciones como: solucionar las limitaciones fiscales para igualar la oferta con la demanda carcelaria; buscar alternativas a las iniciativas legislativas relacionadas con incremento de penas, sanción de hechos delictivos con pena privativa de la libertad; y aumentar el número de defensores públicos y de jueces de ejecución de penas a fin de agilizar procesos y descongestionar los penales (CONPES 3086), la principal inversión se realizó en la creación de cupos penitenciarios.

2.2 CONPES 3277: Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios.

En el año 2004 la puesta en marcha de la Política de Seguridad Democrática llevó a que la demanda de cupos penitenciarios y carcelarios llegara a su límite. “[...] se volvieron a endurecer las políticas punitivas, verificándose un aumento del hacinamiento para los años 2004 y 2005. En ese momento se promulgó la Ley 906 de 2004, que estableció el nuevo sistema penal acusatorio, que disminuye la detención preventiva” (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p.31).

Por esta razón se expide el CONPES 3277, tratando de solucionar la demanda de cupos penitenciarios y carcelarios que exigía la implementación de la política de Seguridad Democrática. “El Estado colombiano debe diseñar y poner en operación un conjunto de medidas de política que, al actuar integralmente sobre variables de demanda/oferta carcelaria y penitenciaria.” (CONPES 3277, 2004).

El presupuesto de la estrategia de reducción de la tasa de hacinamiento fue de \$562.5 mil millones, pensado en un periodo de 10 años, el cual se propuso ejecutar a través de dos estrategias, la primera el plan de construcción, dotación y mantenimiento de nuevos complejos y establecimientos de reclusión -CDM-, por valor de \$530.3 mil millones, la cual buscaba vincular al sector privado, con el fin de diferir el presupuesto entre 2004-2006. La segunda estrategia, con un costo de \$32.2 mil millones, es el plan de ampliación, adecuación y dotación de establecimientos de reclusión existentes –ADD-, el mecanismo que se sugirió fueron los contratos de obra pública, que debían celebrarse en el 2004. La ejecución del presupuesto era por contraprestación por la ejecución del contrato de obra pública basado en unos pagos establecidos a 10 años. “[...] el primer año corresponde a construcción y dotación y, del segundo año al décimo primero, a los pagos que remuneran la inversión y el mantenimiento de los proyectos” (CONPES 3277,2004).

2.3 CONPES 3412 y 3575: seguimiento a los documentos CONPES 3277

En el 2006 y 2009 se expidieron dos documentos CONPES con el fin de reajustar la estrategia de construcción, dotación y mantenimiento de nuevos complejos y establecimientos de reclusión presentada en el CONPES 3277. El documento CONPES 3412 de 2006 propone la primera modificación y es el cambio en la figura del contrato de concesión. Y un segundo documento expedido en 2009, el CONPES 3575 presenta una ampliación en los cronogramas tanto

de financiamiento como de logística, invirtiendo mayores recursos en la construcción de complejos carcelarios y modificando los plazos de entrega. También, durante este periodo, la estrategia de ampliación, adecuación y dotación de establecimientos de reclusión del orden nacional existentes tuvo diferentes obstáculos que llevó a que se retrasara constantemente la entrega de los establecimientos, lo cual evidenció la falta de previsión, planeación y eficiencia de las entidades encargadas (Contraloría General de la República, 2016, p.3).

Desde el 2004 hasta el 2009 se pudo ver una continuidad en la política carcelaria, en la cual se invirtieron aproximadamente \$1.5 billones y se crearon 22.703 cupos (Contraloría General de la República, 2014, p.2). Estos cupos continuaron siendo insuficientes, debido a nueva normatividad que agregaba nuevas causales de agravio y penas carcelarias. A lo largo del periodo estudiado se evidencia que una política para la creación de cupos no es suficiente para solucionar la crisis carcelaria.

2.4 Del CONPES 3086 hasta el CONPES 3828

Desde el año 2000 hasta el 2014, la política penitenciaria y carcelaria ha concentrado esfuerzos principalmente en aumentar la disponibilidad de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional -ERON- a través de la construcción, adecuación, dotación y mantenimiento, asignando un presupuesto de inversión total aproximado de 3,5 billones (**Tabla No.3**), lo cual contribuyó a doblar la capacidad del sistema en materia de cupos penitenciarios habilitados para atender la demanda de población privada de la libertad (CONPES 3828, 2015).

Tabla 3. Inversión sector Justicia y del Derecho, 2002-2015.

Categoría de inversión	Apropiación millones de pesos constantes	Participación porcentual (%)	Porcentaje de ejecución (%)
Infraestructura – ERON	3.347.727	91,09	63,06
Equipamiento y dotación	255.184	6,94	65,59
Gestión y sistemas de información	40.221	1,09	53,50
Fortalecimiento para la resocialización	22.229	0,60	42,33

Fortalecimiento institucional	9.845	0,27	33,35
Total	3.675.206	100	62,71

Fuente. Elaboración propia con base en CONPES 3828 de 2015

Sin embargo, y pese a esos esfuerzos fiscales, las soluciones de ampliación de la capacidad en relación con los cupos penitenciarios y carcelarios resultaron insuficientes. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, encargada de gestionar los proyectos de construcción, mantenimiento y funcionamiento de los centros penitenciarios y de manejar el presupuesto para la inversión en infraestructura, “entre el 2012 y 2015, tuvo una apropiación de \$2.1 billones, de los cuales el 67%, en promedio, se destinó al rubro de funcionamiento y el 33% restante a inversión” (Contraloría General de la República, 2016, p. 4). A pesar de haber destinado \$500 mil millones para infraestructura, no se han abierto nuevos cupos carcelarios. La Contraloría General de la República (2016) ha señalado que,

Entre enero de 2013 -cuando la USPEC empezó a hacerse cargo de la inversión en infraestructura carcelaria- y diciembre de 2015, la capacidad carcelaria creció en 2.466 cupos (3.2 %), en establecimientos ya existentes. Es decir, desde que existe la USPEC no se ha puesto en funcionamiento ningún cupo en un pabellón o recinto carcelario nuevo por Construcción de Infraestructura propia del sector pese a la inversión efectuada (p. 5).

En el mismo sentido, si se toma como objeto de análisis y referencia la cifra de hacinamiento del año 2000 la cual se ubicaba en el 35,6% y en el año 2014, cuando la capacidad se multiplicó por dos, la cifra de hacinamiento se encontraba 10 puntos porcentuales por encima llegando al 45,9% como lo ilustra la **tabla No. 4**.

Tabla 4. Hacinamiento carcelario, 2000-2014

Año	Capacidad	Población	Hacinamiento	Sindicados	Condenados
2000	37.986	51.518	35,6%	20.308	31.210
2001	42.575	49.302	15,8%	21.085	28.217
2002	45.667	52.936	15,9%	22.007	30.929
2003	48.291	62.277	29,0%	26.397	35.880
2004	49.722	68.020	36,8%	28.811	39.209
2005	49.821	66.829	34,1%	25.749	41.080
2006	52.414	60.021	14,5%	19.353	40.668
2007	52.555	63.603	21,0%	22.183	41.420

Año	Capacidad	Población	Hacinamiento	Sindicados	Condenados
2008	54.777	69.979	27,8%	24.055	45.924
2009	55.042	75.992	38,1%	24.569	51.423
2010	67.965	84.444	24,2%	25.916	58.528
2011	75.620	100.451	32,8%	27.320	73.131
2012	75.726	113.884	50,4%	34.571	79.313
2013	76.066	120.032	57,8%	37.052	82.980
2014	77.874	113.623	45,9%	38.097	75.526

Fuente. Elaboración propia con base en el SISIPPEC WEB.

Ahora bien, el número de ERON del Sistema Penitenciario y Carcelario, en contraste con lo que sucedía con el aumento de cupos, paulatinamente fue disminuyendo con el pasar de los años durante entre el 2000 y el 2014. Es así como en el año 2000 se encontraban habilitados para albergar a población penitenciaria y carcelaria 168 ERON distribuidos en las 6 regionales establecidas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en el año 2002 había 150, 142 ERON para el año 2010 y en el año 2014 se hallaban 137 ERON. La principal razón de esta disminución se fundamenta en que la mayoría de los establecimientos fueron construidos hace muchos más de 50 años, es decir, pertenecían a la primera generación y presentaban deterioro en su infraestructura física.

Como se observa en los anteriores documentos CONPES, el objetivo relevante asumido por la política pública estaba enfocado a la ampliación de cupos, dado que se identifica el hacinamiento como obstáculo para garantizar el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario. Se ha destinado un presupuesto amplio para la ejecución de las estrategias planteadas; sin embargo, ha habido dificultades a nivel logístico y financiero para cumplir con las metas. Al respecto, la Contraloría General de la República (2016), ha señalado que,

La gestión implementada en materia penitenciaria y carcelaria no es distinta a la realizada por administraciones anteriores: esencialmente es paliativa y plantea soluciones de corto plazo para ayudar a aliviar la situación carcelaria. Finalizado el cuatrienio 2010-2014, pese a la declaratoria de Emergencia Carcelaria en el 2013, lo cual permitió ejecutar recursos de forma más eficiente y rápida, y a la expedición de un nuevo Código Penitenciario que evitó

la encarcelación de un número importante de personas, el hacinamiento continúa siendo crítico (p.3).

Lo anterior no quiere decir que la política penitenciaria y carcelaria esté mal diseñada, las propuestas expuestas en este capítulo demuestran el interés por articular las instituciones y agilizar los procesos judiciales, sin embargo, a la hora de la implementación se evidencia una política pública proyectada a corto plazo y con un sistema penitenciario y carcelario que se contradice. “Esto nos permite decir que no hay una política pública integral diseñada, la política criminal no ha sido de Estado sino de gobierno lo que genera incertidumbre jurídica, la rotación de ministros de Justicia hace que las directrices varíen y se contradigan, las leyes bajo la concepción de “todo se sanciona con cárcel” se articula con la necesidad de construir infraestructura carcelaria de manera infinita” (Manríquez Viviana, 2013).

2.5 Política Pública Penitenciaria y Carcelaria en el periodo 2015 – 2018

En el anterior acápite se describió la orientación y el enfoque con el cual la Política Pública Penitenciaria y Carcelaria ha sido formulada, desarrollada y ejecutada durante los años 2000 al 2014, evidenciando una concentración de esfuerzos exclusivamente al aumento de cupos penitenciarios y carcelarios a través de la adecuación o construcción de nuevos cupos con un impacto en el sistema penitenciario y carcelario, logrando duplicar su capacidad. Sin embargo, los porcentajes de hacinamiento carcelario experimentaron un aumento y entre 2014 y 2015 se alcanzaron cifras históricas y preocupantes, entre el 50% y 55% (SINERGIA, 2019).

Con ese contexto, a principios del año 2015 se expide el documento CONPES 3828 de Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia en donde se reorienta el enfoque con el cual se venía implementando esta política en anteriores oportunidades y establece una articulación de la

política penitenciaria y carcelaria con una política criminal más eficaz. Textualmente este documento señala, que:

(...) además de satisfacer las necesidades derivadas de la creciente demanda de cupos, se propone atender otros importantes aspectos que inciden directamente en la situación actual de los centros penitenciarios, tales como la adecuación sanitaria y tecnológica de los establecimientos; el mejoramiento de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de la población privada de la libertad; y la articulación con actores estratégicos del orden territorial y del sector privado. (p. 3)

De esta manera, la política reconoce que la solución a la situación de hacinamiento en los establecimientos de reclusión del orden nacional no puede ser reducida al aumento de la oferta de cupos, sino que debe ser abordada de manera integral, en donde se tenga en cuenta todas y cada una de las variables que generan directa o indirectamente las altas cifras de hacinamiento en el Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano. En ese orden de ideas, el CONPES 3828 plantea tres ejes sobre los cuales se cimientan sus objetivos y acciones de intervención enmarcados en un enfoque de política criminal integral con miras al cumplimiento del fin resocializador de la pena.

Entre las principales acciones formuladas para dar cumplimiento a lo anterior se encuentran: formular un Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria entre el 2015 y 2018, el cual está a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC y tendrá un costo estimado de \$14.000 millones; de manera complementaria y como gran apuesta del componente, se dispone la construcción de 11.843 cupos para el año 2018 a través de proyectos de inversión pública que también estarán a cargo de la USPEC y 7.200 cupos bajo esquema de Alianzas Público Privadas - APP y por último también se prevé la inversión de aproximadamente \$157.200 millones en el mantenimiento y adecuación de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON que se encuentran en funcionamiento en el país (CONPES 3828, 2015).

En consecuencia, los indicadores formulados para medir este componente del primer eje, y que serán objeto de análisis más adelante, se relacionan a continuación:

Tabla 5. Indicadores de resultado CONPES 3828.

Indicador de resultado	Fórmula de cálculo	Línea base 2014	Meta 2018	Responsable
Reducción en la tasa de hacinamiento	Tasa de hacinamiento en 2014 – Tasa de hacinamiento en 2018	N.A.	7	INPEC
Cupos penitenciarios y carcelarios	Sumatoria de cupos carcelarios y penitenciarios integrales	76.777	88.620	USPEC

Fuente: CONPES 3828, 2015.

Un segundo componente, que tiene como objetivo las condiciones adecuadas de prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad en los ERON; el tercer componente, apunta a la generación de habilidades y competencias específicas y el fortalecimiento del personal técnico y profesional penitenciario; el cuarto y último componente de este primer eje se orienta al fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y sistemas de información, incluyendo entre otras, acciones de fortalecimiento de la herramienta tecnológica de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario – SISIPPEC, una estrategia de interoperabilidad entre los sistemas de información del sector Justicia y la adecuación de salas de audiencias virtuales dentro de los establecimientos de reclusión.

Continuando con los ejes estratégicos del CONPES 3828, el segundo eje se establece con miras a definir una política criminal racional, coherente y eficaz, que aborde, en complementariedad con la generación de cupos, de manera integral la situación que enfrenta el sistema penitenciario y carcelario en relación con el hacinamiento. El CONPES 3828 señala que,

Bajo esta óptica, se parte de identificar que la política penal en Colombia se ha concentrado en un uso preponderante de la prisión como medida cautelar personal y mecanismo sancionatorio. Esta situación ha conllevado a un aumento indiscriminado de la PPL, generando que, precisamente por esa falta de conexión entre la política criminal y penitenciaria, las condiciones de reclusión estén en contravía de la garantía de derechos fundamentales de los sindicados y del cumplimiento de los fines propios de la pena, fundamentalmente de la resocialización. (p. 63)

El tercer y último eje estratégico en el documento CONPES 3828, está relacionado con la articulación del Estado con las entidades territoriales. En este eje se plantean los mecanismos entre los diferentes niveles de acción e intervención del sistema articulando iniciativas para la atención adecuada por parte de los entes territoriales de la población detenida preventivamente. Por otro lado, también se considera fundamental que el sector privado se involucre en la problemática y se pueda generar articulación con el fin de aportar a la solución de las problemáticas que presenta el sistema penitenciario y carcelario.

Capítulo III. Análisis de la implementación y cumplimiento de metas del componente de infraestructura física de la política penitenciaria y carcelaria CONPES 3828 (2015-2018)

En este capítulo se desarrollará un análisis de la implementación del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la Política Penitenciaria y Carcelaria (CONPES 3828) en donde se utilizará el modelo establecido por Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian. Se priorizará, de este modelo, la variable relacionada con los recursos destinados para la implementación de políticas o programas. Aunado a lo anterior, se hará un seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas en el periodo 2015 - 2018 y así establecer que tan eficaz ha sido la inversión en el presupuesto para lograr la disminución del hacinamiento carcelario.

3.1 Análisis de la implementación del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la política penitenciaria y carcelaria CONPES 3828 a través del modelo de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian

En este apartado se realizará un análisis descriptivo de la implementación del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” contenido en el marco de Política Penitenciaria y Carcelaria (CONPES 3828) a través del modelo analítico

establecido por los autores Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian, el cual pretende identificar diferentes factores o condiciones para una efectiva implementación de programas o políticas y a su vez el logro de los objetivos establecidos. Para que esa implementación resulte exitosa, Roth (2009) ha señalado que:

El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos; La ley – o la decisión política- debe contener directrices de actuación o ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto; los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley; el programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores claves (o por jefe del órgano ejecutivo). La actitud de los tribunales debe ser neutral o favorable; la prioridad relativa de los objetivos legales no se encuentra socavada significativamente con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que debilitan los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respaldan (p. 115).

Es así como a continuación se abordará la implementación de la política objeto de estudio a través de cada una de las cinco categorías mencionadas, tomando como premisa a los autores de este modelo quienes son contundentes en afirmar que estas cinco condiciones o variables de implementación de políticas pocas veces se cumplen por eso establecen que es posible “mejorar la situación” a través de estrategias que puedan optimizar la implementación exitosa. (Roth. 2014, p. 195). Adicionalmente, reviste de gran importancia para esta investigación la variable relacionada con los recursos presupuestales que se encuentran involucrados para el cumplimiento de los objetivos, por tal motivo se desarrollará un amplio análisis en lo referente a las fases de programación y ejecución presupuestal como son definidas en el ciclo presupuestal colombiano.

3.1.1 Una teoría sólida

Poseer una teoría sólida involucra establecer de manera concreta la relación causal entre los efectos que se desean obtener y los instrumentos a utilizar para saber cómo se conseguirá el cambio planteado. En esta misma línea, Roth (2014) señala que las políticas públicas se encuentran

fundamentadas en “hipótesis teóricas de cambio social construidas generalmente bajo la forma si tal cosa, entonces ocurrirá esto” (p. 191).

La política penitenciaria y carcelaria en su conjunto define claramente que sus efectos deseados con su implementación es lograr la resocialización del infractor penal y cumplir con los fines constitucionales de la pena en condiciones de dignidad humana, para lo cual estableció tres grandes ejes los cuales consistían en por un lado, armonizar la política penitenciaria y carcelaria como parte de la política criminal, por otro lado en generar condiciones de infraestructura respetuosas de la dignidad humana y por último articular a todas las entidades territoriales, al sector privado y público en torno al sistema penitenciario. Estos grandes ejes, cada uno enmarcaban una serie de componentes concretos y articulados que atacaban las diferentes situaciones negativas que dificultan el logro del objetivo superior.

Una de las situaciones más problemáticas que sin duda alguna ha impedido e impide de manera directa la resocialización del infractor y afecta las condiciones de dignidad humana de la población privada de la libertad es el hacinamiento que se presenta en los establecimientos de reclusión del país, cuyas causas generadoras es la deficiente e insuficiente infraestructura penitenciaria y carcelaria. Por tal motivo, el componente planteado en la política penitenciaria y carcelaria para hacerle frente y tratar de eliminar dicha causa es el de “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” el cual comprende las siguientes acciones específicas: consolidar un plan maestro de infraestructura penitenciaria y carcelaria, construcción de aproximadamente 11.843 cupos y realizar la adecuación y mantenimiento de los 137 centros de reclusión.

Como se puede evidenciar, la construcción de esta política pública en general y en específico del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” muestran una contundente teoría causal, en donde los métodos están estructurados de tal forma que desencadenarán en los objetivos y cambios deseados por la política, lo cual contribuirá y facilitará el seguimiento y evaluación de esta. Más adelante se detallarán las herramientas utilizadas para ejecutar el método y se realizará un análisis del cumplimiento de las principales metas asociadas a este componente.

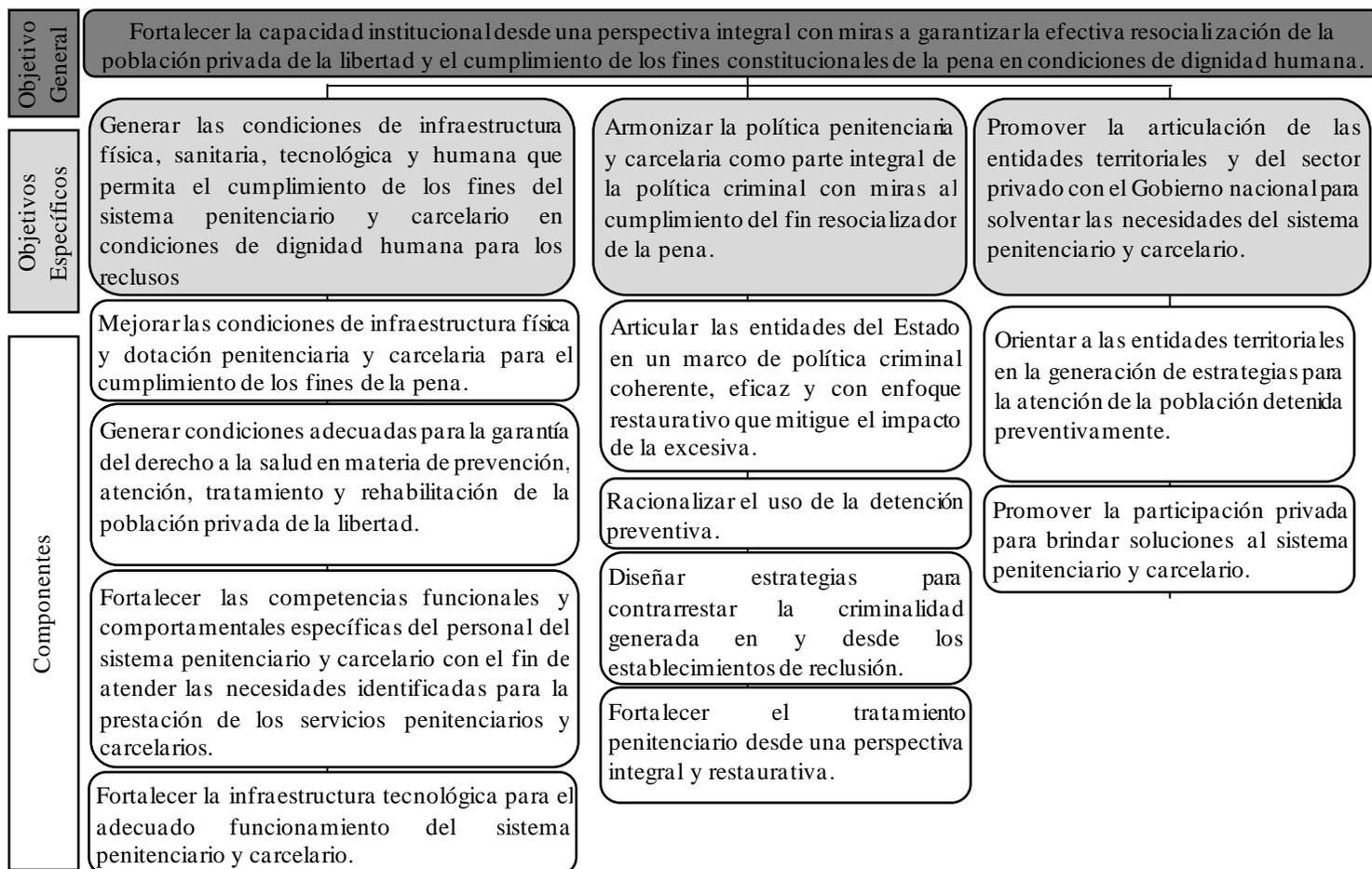
3.1.2 Capacidad de la Ley o Programa para estructurar coherentemente la implementación.

Sabatier y Mazmanian (1993) afirman que tener unos objetivos normativos claramente establecidos y que su importancia esté bien definida ayudan a evaluar de manera adecuada el programa y se convierten en directrices precisas para los funcionarios responsables (p. 336-345). Adicionalmente, también mencionan que se debe contar con recursos financieros, con una reglamentación que integre jerárquicamente a los implementadores, es decir, un marco de competencias y decisiones que vaya de acuerdo con sus funciones y por último unos mecanismos de acceso de otros posibles actores.

Con respecto a la definición de objetivos claros, para el caso de la implementación del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la política penitenciaria y carcelaria CONPES 3828 se evidencia de manera contundente que este componente es desarrollado con el fin de contribuir al objetivo específico “Generar las condiciones de infraestructura física, sanitaria, tecnológica y humana que permita el cumplimiento de los fines del sistema penitenciario y carcelario en condiciones de dignidad humana para los reclusos” el cual a su vez, está alineado en pro del cumplimiento del objetivo general de toda la política penitenciaria y carcelaria, esto es, “Fortalecer la capacidad institucional

desde una perspectiva integral con miras a garantizar la efectiva resocialización de la población privada de la libertad y el cumplimiento de los fines constitucionales de la pena en condiciones de dignidad”, tal y como lo ilustra a continuación la **Tabla 6**.

Tabla 6. Objetivos CONPES 3828



Fuente: Elaboración propia con base en el CONPES 3828 “Política penitenciaria y carcelaria”.

Es así como todo el andamiaje estratégico de la política pública penitenciaria y carcelaria contenida en el documento CONPES 3828, muestra una organización piramidal y jerárquica de la siguiente manera: objetivo general, objetivos específicos, componentes y dentro de esos componentes se encuentran iniciativas operacionales para el cumplimiento de toda la política.

Ahora bien, este componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” se convierte en sí mismo como un sub-objetivo que abarcaba tres

iniciativas a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC. La primera se orienta a consolidar un plan maestro de infraestructura en materia penitenciaria y carcelaria, en el cual se definan una serie de estándares predeterminados que se ajusten a normas y requisitos exigidos para esa clase de estructuras y que tendrá un periodo de elaboración desde el 2015 hasta el 2018.

La segunda iniciativa está relacionada con el aumento de 11.843 cupos habilitados para albergar a la población privada de la libertad a través de la construcción y ampliación de la infraestructura del sistema penitenciario y carcelario, iniciativa que se convierte en una de las principales para alcanzar el primer objetivo específico de esta política. Y la tercera iniciativa, se enfoca en mejorar las condiciones de la infraestructura previendo el mantenimiento y mejoramiento de los 137 establecimientos de reclusión del orden nacional que se encuentran ubicados a lo largo del territorio colombiano. Lo anterior se configura como el principal bloque de iniciativas con el fin de mejorar las condiciones de reclusión, el respeto de la dignidad humana de la población privada de la libertad y la reducción del hacinamiento carcelario.

Con este contexto, el componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” objeto de análisis de esta investigación a través del marco de implementación de política propuesto por Sabatier y Mazmanian, evidencia una definición clara de objetivos, su priorización, sus metas y toda su articulación estratégica. Por su lado, también se encuentra definida la entidad encargada de llevar a cabo la ejecución de este componente, es decir, solo interviene una entidad en la implementación, que en este caso es la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, en consecuencia, no es necesario definir una jerarquización de intervenciones de actores o entidades.

Otra característica fundamental que plantean Sabatier y Mazmanian (1993) es que los recursos disponibles para la instancia encargada que lleve a cabo la implementación, los cuales resultan indispensables para la consecución de los objetivos de cualquier ley, política o programa (p. 339). Para iniciar con el análisis de esta característica, que por cierto será la característica en la cual se hará un análisis más detallado, se empezará recordando que para la implementación del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la política penitenciaria y carcelaria CONPES 3828, se designó a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y que esta decisión se encuentra fundamentada, además del CONPES 3828, en los artículos 4° del Decreto 4150 de 2011, que ya se describió en el párrafo anterior y hace referencia al objeto de la USPEC y el artículo 5° que asigna funciones a esa entidad entre las cuales se encuentran “Desarrollar e implementar planes, programas y proyectos en materia logística y administrativa para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios que debe brindar la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC” y “Adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria”.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que decir que la USPEC con el fin de implementar el componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la política penitenciaria y carcelaria CONPES 3828, planeó, programó y ejecutó dos proyectos de inversión pública en lo corrido del periodo comprendido entre el año 2015 y 2018.

Antes de continuar, es pertinente entender que a través de los proyectos de inversión se concretan las estrategias definidas para satisfacer necesidades o capitalizar posibles oportunidades

de desarrollo para un determinado espacio geográfico o una población específica. Siguiendo esta línea, el Departamento Nacional de Planeación define al proyecto de inversión público como “la unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos públicos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades sentidas de la población” (DNP, 2013, p.12).

El Decreto 2844 del año 2010 por el cual se reglamentan normas orgánicas de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo, define en su artículo 5° que los proyectos de inversión “contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado” (Decreto 2844, 2010).

En virtud de las funciones legales establecidas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC -, esta entidad es la encargada de proveer la infraestructura necesaria del sistema penitenciario y carcelario colombiano en el marco de un Estado respetuoso de los derechos humanos, para tal fin, la USPEC que hace parte del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho y se enmarca en el proceso que las entidades del orden nacional de la rama ejecutiva tienen según lo establecido en el ciclo presupuestal definido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Ahora bien, continuando con el análisis de la característica de presupuesto propuesta por Sabatier y Mazmanian, el primer proyecto de inversión objeto de análisis de esta investigación se denomina: Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional, que hace parte del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – BPIN-. Dicho proyecto fue formulado, de acuerdo con las fases definidas por el Departamento Nacional de Planeación e inscrito en el BPIN en el año 2012.

En esa planeación y formulación inicial, se estableció como objetivo general del proyecto “Disminuir el índice de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional” (Anexo 1), con un horizonte que iba desde el año 2013 hasta el año 2021 y una meta inicial de generar 18.597 cupos penitenciarios y carcelarios mediante el desarrollo de diferentes programas que estaban orientados a la rehabilitación de cupos, ampliación de establecimientos, colonias; construcción de pabellones : proyectos diseñados por la Universidad Nacional y réplicas y diseños y construcción de ERON (Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión , 2019).

Por su lado, el segundo proyecto de inversión formulado por la USPEC se denomina: Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario nacional, con un periodo de ejecución entre 2005 -2016. Por esta razón en el año 2016 se formuló un nuevo proyecto de inversión acogiendo los requisitos técnicos y específicos de la metodología general ajustada del Departamento Nacional de Planeación derivando en el proyecto denominado: Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC y estableciendo como objetivo general “generar condiciones adecuadas de habitabilidad en la infraestructura física de los ERON” (Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión, 2019).

3.1.2.1 Presupuesto 2015

En ese orden de ideas y cumpliendo el proceso definido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto el Decreto 111 de 1996, el proyecto de inversión que direcciona su accionar a la ampliación de cupos penitenciarios y carcelarios, solicitó inicialmente para el año 2015 un presupuesto que se acercaba al billón de pesos y el proyecto de inversión relacionado con el mantenimiento de la infraestructura de los ERON requirió un presupuesto que superaba los \$100.000 millones (Decreto 2710, 2014). Sin embargo, el presupuesto aprobado en el Decreto 2710 del 26 de diciembre del 2014 dista en una gran cantidad del monto solicitado inicialmente.

De este modo, el proyecto que más tiene diferencia entre lo solicitado y lo asignado en el Decreto de Liquidación para la vigencia 2015 es el de construcción y ampliación de infraestructura y cupos penitenciarios, encontrando un faltante de \$775.847 millones, encontrando que solo se aprobó por el Gobierno Nacional el 22% del monto solicitado. El proyecto de mantenimiento y conservación de la infraestructura física de los ERON tuvo una aprobación de \$52.200 millones, obteniendo así el 49,3% de lo que había solicitado en época de programación presupuestal (Decreto 2710, 2014), lo cual representa casi la mitad, como lo ilustra la Tabla 7.

Tabla 7. Presupuesto solicitado y aprobado de proyectos de inversión 2015 (cifras en millones de pesos).

Proyecto de inversión	Monto solicitado anteproyecto de presupuesto	Monto apropiado Decreto de liquidación	Diferencia	% Apro. Vs Solic.
Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional	\$ 994.547	\$ 218.700	\$ 775.847	22,0%
Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario nacional	\$ 105.875	\$ 52.200	-\$ 53.675	49,3%

Fuente: Elaboración propia basado en Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI y Decreto 2710 del 26 de diciembre de 2014 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2015, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”

Por su parte, en la tabla 8 se evidencia, que el proyecto de inversión de construcción y ampliación de la infraestructura penitenciaria tuvo una reducción en su asignación inicial de \$70.000 millones a través del Decreto 2240 del 24 de noviembre de 2015, quedando con una apropiación final de \$148.700 millones lo que representa una reducción del 32% de su presupuesto al inicio de la vigencia fiscal. El Decreto de reducción es un instrumento que tiene el Gobierno Nacional para reducir las apropiaciones de las entidades que no van a utilizar por distintas razones y es así como la USPEC reduce el valor asignado inicialmente, no obstante, en época de programación solicitó un valor casi cinco veces mayor al asignado.

Tabla 8. Ejecución presupuestal de proyectos de inversión 2015 (cifras en millones de pesos).

Proyecto de inversión	Monto apropiado Decreto de liquidación	Valor reducido (Decreto de reducción)	Apropiación final	Ejecución	% de Ejecución
Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional	\$218.700	\$70.000	\$148.700	\$52.314	35,2%
Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario nacional	\$52.200	\$-	\$52.180	\$21.180	40,6%

Fuente: Elaboración propia basado en Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, Decreto 2710 del 26 de diciembre de 2014 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2015, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos” y Decreto 2240 del 24 de noviembre de 2015 “Por el cual se reducen unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2015 y se dictan otras disposiciones”

La ejecución presupuestal de estos dos proyectos de inversión en el año 2015 presentó cifras del 35,2% que corresponde a \$52.314.856.864 para el proyecto de construcción y ampliación de cupos y del 40,6% para el proyecto de mantenimiento que hace a una cifra de \$21.180.529.506 de acuerdo con la tabla 8.

3.1.2.2 Presupuesto 2016

Para la vigencia fiscal 2016, en fase de programación presupuestal, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC solicitó, a través de los dos proyectos de inversión pública que han sido mencionados, un total de \$507.030 millones en donde el proyecto de construcción y ampliación de cupos penitenciarios requirió \$200.000 millones y a través del Decreto de 2550 del 30 de diciembre de 2015, por el cual se liquidó el presupuesto del año 2016, le fueron asignados \$210.000 millones, lo cual significa que tuvo una aprobación del 105% sobre lo solicitado, representado en \$10.000 millones de más. Para el caso del proyecto de mantenimiento de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, este pidió \$307.030 millones, de los cuales solo le fue

apropiado un valor de \$84.500 millones, representando un 27,5% de la solicitud inicial, como se puede evidenciar en la información descrita en la tabla 9.

Tabla 9. Presupuesto solicitado y aprobado de proyectos de inversión 2016 (cifras en millones de pesos).

Proyecto de inversión	Monto solicitado anteproyecto de presupuesto	Monto apropiado Decreto de liquidación	Diferencia	% Apro. Vs Solic.
Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional	\$200.000	\$210.000	\$10.000	105,0%
Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario nacional	\$307.030	\$84.500	-\$222.530	27,5%
Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC	\$-	\$-	\$-	

Fuente: Elaboración propia basado en Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI y Decreto 2550 del 30 de diciembre de 2015 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2016, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”.

Es importante mencionar que en este año se reformuló el proyecto de inversión de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura de los establecimientos de reclusión, ajustándose a la nueva Metodología General Ajustada – MGA- la cual contiene los procedimientos y requisitos técnicos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación para la formulación de proyectos y posterior inscripción en BPIN con el fin de ser objeto de financiación pública. En consecuencia, el proyecto reformulado se denominó Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC y tuvo como objetivo general el de generar condiciones adecuadas de habitabilidad en la infraestructura física de los establecimientos de reclusión del orden nacional.

Continuando con la ejecución presupuestal, el proyecto de inversión de construcción de cupos antes de la finalización de la vigencia fiscal tuvo una reducción en su presupuesto por valor de \$51.241 millones, lo que quiere decir que presentó una disminución de casi una cuarta parte de su asignación inicial y aun así, la ejecución presupuestal de este proyecto estuvo alrededor del

12,3% lo que en valor absoluto corresponde a \$19.472 millones (Decreto 2088, 2016), como se evidencia en la tabla 9.

En lo que concierne al proyecto de inversión orientado fortalecimiento de la infraestructura física de los ERON y que sufrió una reformulación, es de suma importancia resaltar que este presentó un traslado presupuestal por valor de \$72.696 millones desde el proyecto que se venía ejecutando a partir del año 2005 y que fue objeto de asignación presupuestal en el Decreto de liquidación 2550 de 2015, en consecuencia, el proyecto del cual se debitaron los recursos de inversión quedó con una apropiación final de \$11.803 millones (Decreto 2550, 2015). Si bien es cierto estos dos proyectos se encontraban orientados a objetivos similares, esta vigencia fiscal mostró esta situación característica, en donde el proyecto antiguo alcanzó una ejecución del 39.3% equivalente a \$4.634 millones, mientras que el proyecto de inversión reformulado y con más de \$72.000 millones de asignación no presentó ningún movimiento en su presupuesto en relación con obligaciones (Decreto 2550, 2015), lo cual se encuentran demostrado en la tabla 10.

Tabla 10. Ejecución presupuestal de proyectos de inversión 2016 (cifras en millones de pesos).

Proyecto de inversión	Monto apropiado Decreto de liquidación	Valor reducido (Decreto de reducción)	Apropiación final	Ejecución	% de Ejecución
Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional	\$210.000	\$51.241	\$158.758	\$19.471	12,3%
Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario nacional	\$ 84.500		\$11.803	\$4.634	39,3%
Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC			\$72.696	\$-	0,0%

Fuente: Elaboración propia basado en Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, Decreto 2550 del 30 de diciembre de 2015 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2016, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos” y Decreto 2088 del 21 de diciembre de 2016 “Por el cual se reducen unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal 2016 y se dictan otras disposiciones”

3.1.2.3 Presupuesto 2017

El proyecto de inversión de construcción y ampliación de cupos, en fase de programación realizó una solicitud de \$200.000 millones de los cuales, a través del Decreto 2170 del 26 de diciembre de 2016 se asignaron \$185.150 millones, es decir, que se apropió para la vigencia 2017 el 92,6% de lo requerido. En relación con el proyecto de fortalecimiento de la infraestructura física de los ERON, la USPEC pidió recursos por valor de \$214.332 millones en donde la norma de liquidación del presupuesto le asignó \$125.128 millones, esto es casi el 60% de lo solicitado en fase de programación como se puede determinar con la información referenciada en la **tabla 11**.

Tabla 11. Presupuesto solicitado y aprobado de proyectos de inversión 2017 (cifras en millones de pesos).

Proyecto de inversión	Monto solicitado anteproyecto de presupuesto	Monto apropiado Decreto de liquidación	Diferencia	% Apro. Vs Solic.
Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional	\$200.000	\$185.150	-\$14.850	92,6%
Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC	\$214.332	\$ 125.128	-\$89.203	58,4%

Fuente: Elaboración propia basado en Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI y Decreto 2170 del 27 de diciembre de 2016 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2017, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”

En esta vigencia fiscal la solicitud de los proyectos de inversión ascendió a un total de \$414.332 millones, sin embargo, lo apropiado al iniciar el 2017 alcanzó un presupuesto \$310.278 millones lo que representa tres cuartas partes del valor inicial solicitado (Decreto 2170, 2016).

Por su parte, la fase de ejecución presupuestal del año 2017 presentó una situación que en las dos anteriores vigencias no había sucedido y tiene que ver con la adición presupuestal que se dio después de terminar el segundo semestre del citado año. Esta adición presupuestal se realizó en virtud de la Ley 1837 del 30 de junio de 2017 por la cual se efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal 2017 y se reglamentó a través del Decreto

1238 del 19 de julio de 2017 por el cual se liquida la Ley 1837 de 2017 que efectúa unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017, así las cosas la presente adición fue de \$49.840 millones para cada proyecto de inversión, lo cual es señalado en la tabla 12.

Tabla 12. Ejecución presupuestal de proyectos de inversión 2017 (cifras en millones de pesos).

Proyecto de inversión	Monto apropiado Decreto de liquidación	Valor adicionado (Decreto de adición)	Valor reducido (Decreto de reducción)	Apropiación final	Ejecución	% de Ejecución
Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional	\$185.150	\$49.840	\$10.097	\$224.892	\$56.707	25,2%
Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC	\$125.128	\$49.840	\$-	\$174.968	\$1.276	0,7%

Fuente: Elaboración propia basado en Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, Decreto 2170 del 27 de diciembre de 2016 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2017, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”.

Teniendo en cuenta la adición presupuestal mencionada anteriormente, se resalta que sobre el Decreto 2118 del 15 de diciembre de 2017 por el cual se reducen unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2017 se disminuyó el presupuesto del proyecto de inversión de construcción y ampliación de cupos en un valor de \$10.097 millones, como lo ilustra la tabla 12.

En esta vigencia fiscal, se presentan unos porcentajes de ejecución presupuestal muy bajos, tal es así que el proyecto de inversión de fortalecimiento de la infraestructura física de los ERON no alcanzó ni siquiera el 1%. Por otro lado, el proyecto de construcción y ampliación de cupos penitenciarios llegó a una ejecución del 25% que equivale a \$56.707 millones (Decreto 2170, 2016).

3.1.2.4 Presupuesto 2018.

En el último año del periodo que abarca la presente investigación, la solicitud en el anteproyecto de presupuesto realizada por la USPEC fue de \$241.919 millones para el proyecto de construcción y ampliación de cupos y de \$128.477 millones que correspondían al proyecto de fortalecimiento de la infraestructura (Decreto 2236, 2017).

Según el Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017 por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos, al primer proyecto le fueron apropiados recursos por valor de \$262.811 millones, representando un aumento de poco más de \$20.000 millones para ser ejecutados.

Por su parte, al segundo proyecto, el cual se orienta al fortalecimiento de la infraestructura le fueron apropiados, a través del mencionado Decreto, recursos por valor de \$90.000 millones, lo cual evidencia una disminución de \$38.477 millones de acuerdo con la solicitud de recursos realizada por esta entidad como se describe en la tabla 13.

Tabla 13. Presupuesto solicitado y aprobado de proyectos de inversión 2018 (cifras en millones de pesos).

Proyecto de inversión	Monto solicitado anteproyecto de presupuesto	Monto apropiado Decreto de liquidación	Diferencia	% Apro. Vs Solic.
Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional	\$241.919	\$262.811	\$20.892	108,6%
Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC	\$128.477	\$90.000	-\$38.477	70,1%

Fuente: Elaboración propia basado en Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI y Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”.

Con respecto a la fase de ejecución del presupuesto asignado a las iniciativas de inversión mencionadas, hay que mencionar que como se realizó en los anteriores tres años, el 28 de

diciembre de 2018 se expidió el Decreto 2470 por el cual se reducen unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2018 y se dictan otras disposiciones.

La norma referida contemplaba una disminución en el presupuesto del proyecto de construcción y ampliación de cupos por un valor de \$29.603 millones, dejando a este proyecto con una apropiación final de \$233.208 millones, de acuerdo con la información de la tabla 14.

Tabla 14 . Ejecución presupuestal de proyectos de inversión 2018 (cifras en millones de pesos)

Proyecto de inversión	Monto apropiado Decreto de liquidación	Valor reducido (Decreto de reducción)	Apropiación final	Ejecución	% de Ejecución
Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional	\$262.811	\$29.603	\$233.208	\$15.137	6,5%
Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC	\$90.000	\$-	\$90.000	\$17.719	19,7%

Fuente: Elaboración propia basado en Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2018.

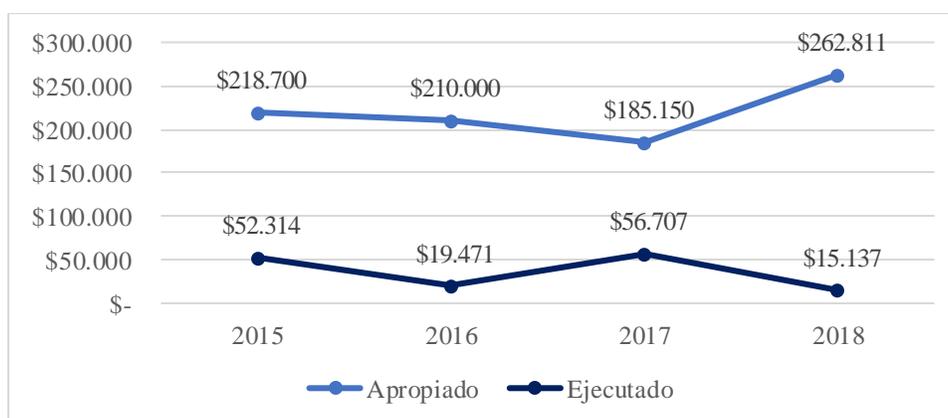
El proyecto de construcción de cupos tuvo una ejecución presupuestal en el año 2018 del 6,5% que corresponde a \$15.137 millones; el proyecto de fortalecimiento de la infraestructura presentó una ejecución que asciende a \$17.719 millones que se acerca al 20% (Decreto 2470, 2018), como evidencia la información consignada en la tabla 15.

A manera de una breve síntesis de lo ocurrido durante el cuatrienio 2015-2018 referente a la asignación y ejecución presupuestal de los dos proyectos de inversión involucrados en este documento, hay que señalar que, el proyecto encargado de aumentar la capacidad de cupos penitenciarios y carcelarios, salvo el año 2015 en el cual se realizó una solicitud de casi un billón de pesos, en los demás años se le asignó el presupuesto que requería en época de planeación y programación, tal es así que en un par de años dicha asignación sobrepasó esa demanda de recursos, e incluso se realizó en el año 2017 una adición presupuestal por casi \$50.000 millones.

En consecuencia, la asignación presupuestal para este proyecto se podría decir que ha mantenido una relativa estabilidad sin considerar el año 2018 donde tuvo su pico más alto con una apropiación de \$262.811 millones como se muestra en la gráfica 1.

Por otra parte, los bajos niveles de ejecución presupuestal presentados en este periodo de tiempo fundamentan una preocupante e inquietante situación, en donde en los años 2016 y 2018 apenas se logró una ejecución porcentual del presupuesto tan baja que se aproximó al 12,3% y al 6,5% respectivamente, como ya se ha mencionado anteriormente, y que, en su mismo orden, equivalen a \$19.471 millones y \$15.137 millones. También se puede evidenciar que en el año que menos tuvo apropiación fue el año que mejor desempeño tuvo en la ejecución presupuestal, según los datos mostrados en la **gráfica 1**.

Gráfica 1. Apropiación vs Ejecución presupuestal del proyecto de construcción y ampliación de cupos 2015 - 2018 (cifras en millones de pesos).



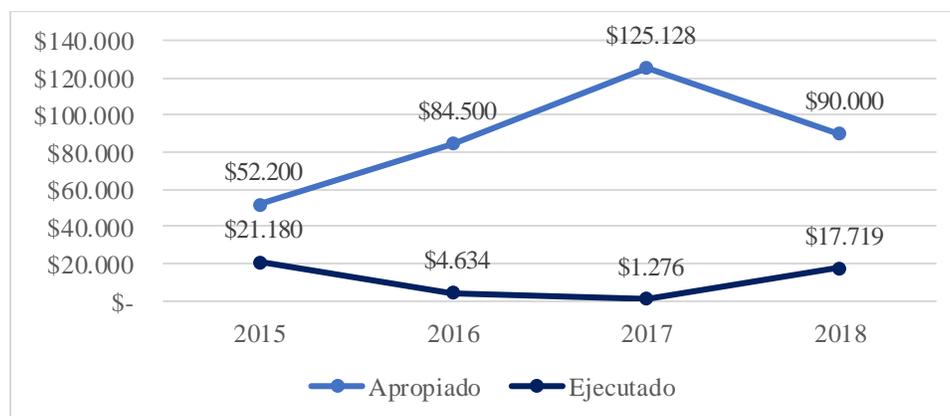
Fuente: Elaboración propia basado en Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, Decreto 2710 del 26 de diciembre de 2014, Decreto 2550 del 30 de diciembre de 2015, Decreto 2170 del 27 de diciembre de 2016 y Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017.

El proyecto de fortalecimiento de la infraestructura física de los establecimientos de reclusión siempre tuvo una asignación presupuestal de casi la mitad de los recursos solicitados a través de los anteproyectos de presupuesto formulados por la USPEC y presentados ante las instancias competentes. No obstante, la apropiación presupuestal durante los años 2015, 2016 y

2017 muestra una clara tendencia de incremento, en el 2018 se da una disminución aproximada de \$35.000 millones (Decreto 2236, 2017), ver gráfica 2.

Ahora bien, este proyecto también presenta unos porcentajes muy bajos de ejecución de los recursos asignados, mostrando una característica inversa a la apropiación presupuestal, ya que durante los tres primeros años del periodo objeto de estudio, mientras la asignación anual crecía la ejecución presupuestal se reducía. En el año 2017 en donde se apropió la mayor cantidad de dinero \$125.128 millones fue la vigencia en la cual se presentó la peor ejecución presupuestal llegando a tan solo \$1.276 millones, en contra posición, en el año 2015, en el cual fue donde menos recursos se apropiaron se presentó la mejor ejecución presupuestal por valor de \$21.180 millones como se evidencia en la gráfica 2.

Gráfica 2 Apropiación vs Ejecución presupuestal del proyecto de fortalecimiento de la infraestructura física de los ERON 2015 - 2018 (cifras en millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia basado en Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI, Decreto 2710 del 26 de diciembre de 2014, Decreto 2550 del 30 de diciembre de 2015, Decreto 2170 del 27 de diciembre de 2016 y Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017.

Por último, esta variable incluye una característica referente a la integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación del programa o de la política pero como ya se ha mencionado, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios es la directamente responsable de ejecutar todas las actividades para el cumplimiento de los objetivos del componente

“Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la política penitenciaria y carcelaria CONPES 3828, por consiguiente esta entidad lidera todas estas acciones, sin desconocer que existen otros actores que participan indirectamente como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, que tendrán un impacto significativo y decisivo en materia de la política criminal y penitenciaria en general.

3.1.3 Responsables capacitados y comprometidos

La tercera condición del marco de análisis planteado por Sabatier y Mazmanian (1993) considera que los funcionarios responsables de la implementación de la política o programa deben estar completamente comprometidos con el logro de los objetivos para poder obtener el cambio social que se ha planteado en la población objetivo (citado en Aguilar, p. 342)

Contribuyendo a los mencionado anteriormente, Roth (2014) señala que tanto los funcionarios como los dirigentes de las entidades responsables de la implementación deben poseer las mejores calidades técnicas y políticas para solucionar los diferentes problemas que se puedan presentar al interior de estas instituciones y persuadir y convencer a los opositores y destinatarios con el fin de lograr el apoyo directo a los objetivos planteados en la política o programa (p.194)

Sabatier y Mazmanian (1993) mencionan que cuando se crean nuevas instituciones para la implementación del programa o política los funcionarios estarán razonablemente comprometidos con los objetivos que se desean alcanzar (citado en Aguilar p. 342), como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, para el caso de la implementación del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios es la entidad encargada de su implementación, en ese sentido, reviste de vital importancia recordar que esta entidad fue creada en el año 2011 e inició a

desarrollar sus funciones misionales desde el año 2012 y que la política penitenciaria y carcelaria contenida en el CONPES 3828 tuvo en el año 2015 su punto de partida, en consecuencia, tan solo habían pasado 3 años desde la entrada en operación de la USPEC y la puesta en marcha de dicha política, evidenciando que esta institución era relativamente nueva y que además tenía una función específica tanto en su Decreto de creación como en el documento CONPES.

Ahora bien, en relación con las capacidades técnicas y experiencia de los dirigentes encargados de liderar las entidades implementadoras de las políticas o programas, para este caso tomaremos los requisitos y competencias establecidos dentro del manual de funciones de la USPEC que fue adoptado por resolución número 00097 del 23 de febrero de 2007 para hacer una breve revisión y tener una idea clara de las competencias, la formación y experiencia que debieron tener de las personas que han ocupado los roles de director general de la USPEC y director operativo de la Dirección de Infraestructura de esta entidad.

Para el cargo de director general las competencias básicas abarcan: Constitución Política, funcionamiento del Estado y sector, sistemas de gestión institucional, direccionamiento estratégico, estatuto anticorrupción, plan nacional de desarrollo, gestión de calidad, modelos de control, código único disciplinario, entre otras. Con respecto a la formación académica se exige título profesional en administración, contaduría pública, derecho, ingeniería civil y afín, economía y arquitectura y afín, además debe contar con título de posgrado en la modalidad de maestría y tarjeta o matrícula profesional en los casos que exige la ley. Por último, la experiencia profesional relacionada mínima requerida para ejercer este rol tan fundamental es de setenta y dos (72) meses. Estos parámetros suponen que quien ocupe este cargo de alto nivel cuenta con unas capacidades y cualidades que han sido adquiridas mediante estudios académicos, profesionales y su vida laboral.

El otro nivel directivo es quien lidera la dirección de infraestructura de la USPEC, el cual debe tener conocimientos en Constitución Política, normativa vigente sobre infraestructura penitenciaria, gestión de proyectos, gestión de calidad, modelos de control, Ley 80 y todas sus modificaciones, presupuesto público, Ley 65 de 1993, entre otras. La formación académica se circunscribe a ingeniería civil y afines, arquitectura y afines e ingeniería ambiental y afines, toda vez que es un cargo de conocimientos y temas específicos, técnicos y especializados.

Adicionalmente, la Dirección de Infraestructura contaba a su vez con la Subdirección de Construcción y Conservación quien tiene la función principal de “Asistir a la Dirección de Infraestructura en la planeación, programación y ejecución de los planes, programas y proyectos de infraestructura para la gestión penitenciaria y carcelaria” (Decreto 4150 Artículo 18 literal 1) y la Subdirección de Seguimiento a la Infraestructura que se “Asistir al Director en la definición de los lineamientos de política y estrategias en materia de seguimiento a las condiciones de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, en el marco de los lineamientos establecidos.” (Decreto 4150 Artículo 19 literal 1). De forma complementaria, la Dirección de Infraestructura y las otras dos subdirecciones contaban con un equipo multidisciplinar y con amplia experiencia que pertenecían a la planta global de la USPEC, pasando desde profesionales grado 21 hasta asistentes administrativos y contratitas de altas calidades técnicas.

Por lo anterior, se puede inferir que el cumplimiento de los requisitos definidos en el manual de funciones de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC tanto para los dirigentes de alto nivel como para los profesionales pertenecientes a esta entidad promovía unas capacidades técnicas y un compromiso definitivo con la implementación de la política penitenciaria y carcelaria y específicamente a las responsabilidades asignadas en el CONPES 3828 a la USPEC, sin embargo, toda esa capacidad con la que eventualmente se contaba a raíz de la

correspondencia entre las personas que desempeñaban las funciones y sus requisitos, no se vio reflejada ni en el cumplimiento de las metas establecidas, ni en la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión formulados para conseguir los objetivos trazados en el componente.

3.1.4 Apoyo político y social

Esta condición se relaciona con la necesidad de tener el apoyo de los grupos organizados y los grupos políticos para el logro de los objetivos trazados (Roth, 2014, p. 194). Aquí es importante mencionar que toda la política penitenciaria y carcelaria contenida en el CONPES 3828 contaba con la voluntad política del gobierno para impulsar, ejecutarla y conseguir los objetivos trazados en beneficio de la población privada de la libertad y de la sociedad colombiana en general. Sin embargo, había sectores como los sindicatos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos que hacían llamados enérgicos a las diferentes situaciones negativas que se presentaban en la implementación y con mayor énfasis en las situaciones de hacinamiento que ocurrían en los establecimientos de reclusión a lo largo del país. Otros actores políticos que jugaban un papel preponderante eran los congresistas y los entes de control, quienes realizaban un seguimiento estricto y debates de control político a la implementación de la política pública propiciando escenarios de retroalimentación y mejora.

Esta condición es supremamente amplia y suscitaría una investigación más profunda en donde se pueda exponer con mayor detalle y detenimiento el apoyo político y social que esta política pública tuvo durante su formulación y ejecución a lo largo de sus cuatro años, por esta razón no se profundizará más en ella, sin embargo, se puede concluir de manera breve que la política y sus objetivos sí gozaba del apoyo de todos los sectores más allá de pequeñas diferencias o reparos.

3.1.5 Entorno favorable

La quinta condición “subraya la importancia del mantenimiento de las condiciones socioeconómicas que suscitaron la política pública” (Roth, 2014, p 194). Este mismo autor también señala que la implementación de la política implica interacción con otras políticas que eventualmente podrían generar cambios en el entorno que desencadenarían en resistencia a los objetivos trazados reorientándolos o cambiándolos (Roth, 2014, p 194).

Teniendo en cuenta lo anterior, el componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” y en general la política penitenciaria y carcelaria durante el periodo 2015-2018 experimentó situaciones sociopolíticas dentro del campo normativo que impactaron de alguna manera el flujo de personas que ingresaban y salían del sistema penitenciario y carcelario como lo fue la Ley 1762 de 2015 por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal; la Ley 1752 de 2015 por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011, para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad; la Ley 1761 por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Rosa Elvira Cely); Ley 1773 de 2016 relacionada con las lesiones de agentes químicos; Ley 1778 de 2016 por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción; Ley 1826 de 2017 por medio de la cual se establece un procedimiento penal especial abreviado y se regula la figura del acusador privado, entre otras.

Así mismo, un cambio social y político reciente fue la firma de los acuerdos entre el Estado Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, escenario que

afectaba directamente al sistema penitenciario y carcelario pero que si tenía implicaciones en el percibir y sentir de la sociedad y se generaba de alguna manera una relación con las personas privadas de la libertad y la situación de hacinamiento.

A manera de conclusión, se puede inferir que durante el periodo comprendido entre el 2015 y 2018 no se presentaron grandes cambios en el entorno para que afectara de manera contundente a la política penitenciaria y carcelaria definida en el CONPES 3828 y mucho menos al componente objeto de investigación de este documento “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria”.

3.2 Análisis del cumplimiento de las metas establecidas para el componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la política penitenciaria y carcelaria CONPES 3828.

Con el fin de complementar el análisis realizado a la implementación del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” contenido en la política pública penitenciaria y carcelaria, en este subcapítulo se hará una evaluación al cumplimiento de las metas definidas para el componente en mención tanto en el Plan Nacional de desarrollo de ese periodo como en el CONPES 3828, una breve descripción de las situaciones que rodearon ese cumplimiento y determinar la eficacia.

3.2.1 Indicadores en materia de cupos y hacinamiento carcelario del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 definió dos indicadores de producto que son objeto de análisis en la presente investigación, los cuales tenían como objeto establecer metas y hacer seguimiento a la ampliación de la capacidad de la infraestructura penitenciaria y carcelaria

en materia de cupos generados y rastrear la evolución y el comportamiento de las cifras porcentuales con las que se hace medición al hacinamiento carcelario en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.

3.2.1.1 Cupos penitenciarios y carcelarios entregados

Este indicador, inicialmente estaba definido como “Nuevos cupos penitenciarios y carcelarios” cuando recién, fue aprobado y sancionado el PND 2014-2018. Sin embargo, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios quien tiene la responsabilidad de cumplir y reportar este indicador tramitó un pequeño ajuste al nombre quedando el indicador como “Cupos penitenciarios y carcelarios entregados”.

Con la anterior claridad, cobra importancia mencionar que el indicador estaba asociado al sector justicia, dentro de la estrategia transversal seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, la cual contenía el programa de prevención, persecución del delito y resocialización de personas privadas de la libertad. La fórmula de cálculo de este indicador consistía en la sumatoria de cupos penitenciarios y carcelarios generados por construcción, ampliación y rehabilitación en los establecimientos de reclusión del orden nacional durante el cuatrienio del citado PND (SINERGIA, 2019).

Tabla 15. Metas y avances del indicador de cupos penitenciarios y carcelarios entregados 2015 – 2018.

Año	Meta	Avance	% Avance
2015	3.954	1.882	47,60%
2016	4.928	884	17,94%
2017	1.500	1.832	122,13%
2018	1.500	576	38,40%
2015 - 2018	11.882	5.174	43,54%

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema Nacional de Evaluaciones de Gestión y Resultados – SINERGIA del Departamento Nacional de Planeación.

El 2015, fue el año en que el gobierno entregó más cupos penitenciarios y carcelarios, aunque su porcentaje de avance no sea el más alto debido a que la meta para esa vigencia era ambiciosa. Los 1.882 cupos entregados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios se distribuyeron así: en Cartagena 220 cupos, en Espinal 60 cupos, en Ibagué 64 cupos, en Valledupar 44 cupos, en Cali 210 cupos, en Bucaramanga 244 cupos, en la Modelo de Bogotá 368 cupos y en Tierralta 672 cupos. (SINERGIA, 2019)

Para el año 2016 los 884 cupos corresponden a metas rezagadas del 2015. Sin embargo, son tenidos en cuenta por esta vigencia fiscal dado que fue el año de entrega de la siguiente manera: 78 cupos en el establecimiento de Pamplona, 79 cupos en el establecimiento de Jericó, 356 cupos en el establecimiento de Combita, 79 en el establecimiento de Bellavista, 178 en el establecimiento de Girón y 114 cupos en el complejo metropolitano de Cúcuta. (SINERGIA, 2019)

En el año 2017 se entregaron 408 cupos en el establecimiento de Bellavista, patio 5, 656 cupos entregados en Tuluá y 768 cupos entregados en Espinal para un total de 1.832 cupos penitenciarios y carcelarios. Por último, en el año 2018 se logró un porcentaje de avance del 28,40 que corresponde a 576 cupos penitenciarios que fueron entregados en el establecimiento de Ibagué (SINERGIA, 2019)

3.2.1.2 Tasa de hacinamiento en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 incluyó este indicador en el sector justicia, dentro de la estrategia transversal seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, y el programa de prevención, persecución del delito y resocialización de personas privadas de la libertad. La fórmula de cálculo de este indicador se estableció como el producto de dividir el número de sindicados y condenados en los ERON sobre los cupos disponibles en los ERON,

menos 1 por 100, obteniendo como resultado la tasa de hacinamiento en un tiempo determinado.
(SINERGIA, 2019)

De acuerdo con lo anterior, la ficha técnica de este indicador que se encuentra en SINERGIA del Departamento Nacional de Planeación- DNP, que aclara lo siguiente:

Los Establecimientos de Reclusión registran en el aplicativo SISIPEC (Sistematización integral del Sistema Penitenciario y Carcelario) las Altas (ingreso de personas privadas de la libertad sindicadas o condenadas) y las Bajas (Salidas en libertad de personas privadas de la libertad sindicadas o condenadas). El total de la población intramural se confronta respecto de la disponibilidad de cupos del 100% de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, que se encuentra establecido por la Dirección de Custodia y Vigilancia. De manera diaria, los Establecimientos de Reclusión registran la información en SISIPEC y reportan a la Dirección de Custodia y Vigilancia, quienes consolidan la información y la reportan al Sistema SINERGIA del DNP (SINERGIA, 2019)

En ese sentido, las metas anuales definidas para cada uno de los años del periodo comprendido entre 2015 y 2018 y el avance presentado en el mismo lapso es el expuesto en la **tabla 16**, a continuación:

Tabla 16 Metas y avances indicador de tasa de hacinamiento en los ERO 2015–2018.

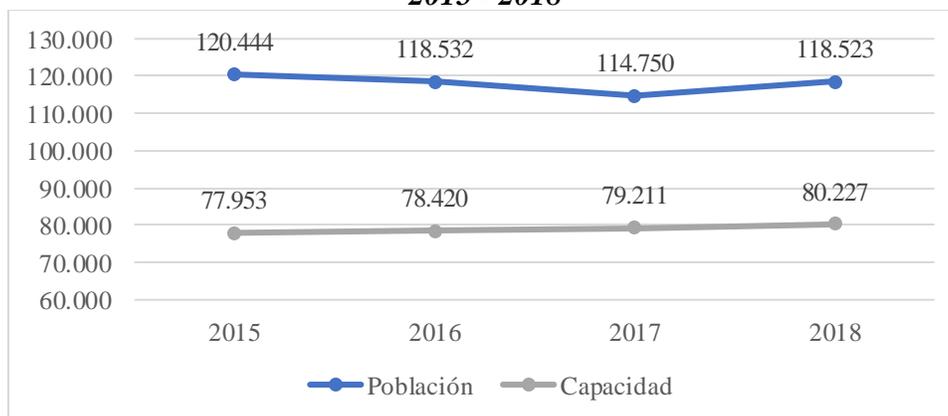
Años	Meta	Avance (% de hacinamiento)	Seguimiento
2015	51,90%	54,51%	Incumplimiento
2016	49,90%	51,51%	Incumplimiento
2017	47,90%	44,87%	Cumplimiento
2018	45,90%	47,72%	Incumplimiento
2015 - 2018	45,90%	47,72%	Incumplimiento

Fuente: SINERGIA – DNP, 2019

Según la información de la tabla 16, el único año en donde se cumplió la meta establecida de hacinamiento carcelario fue el 2017, en el cual se logró una cifra de hacinamiento del 44,87%, lo que representa a 3 puntos porcentuales por debajo de la meta y equivale a una capacidad del sistema penitenciario y carcelarios de 79.211 cupos y una población privada de la libertad de 114.750 personas. Cabe señalar que la meta no es acumulada, por esto, la meta y el avance conseguido en el año 2018 se toman como referente del cuatrienio.

Como complemento, la gráfica 3 muestra de forma clara y precisa cuántas personas privadas de la libertad se encontraban dentro de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional - ERON al cierre de cada año y cuántos cupos comprendía la capacidad del sistema penitenciario y carcelario y que estuviesen habilitados para albergar a los condenados y sindicados, gracias a esto, se puede evidenciar una leve tendencia creciente de los cupos penitenciarios durante los cuatro años. Por otro lado, desde el 2015 hasta el 2017 se redujo la población carcelaria en casi 6.000 personas, sin embargo, en el año 2018 se presentó un aumento considerable de aproximadamente 4.000 personas, impactando de manera directa la cifra de hacinamiento, ubicándose en el 47,72%.

Gráfica 3 Población privada de la libertad vs cupos penitenciarios y carcelarios disponibles 2015 - 2018

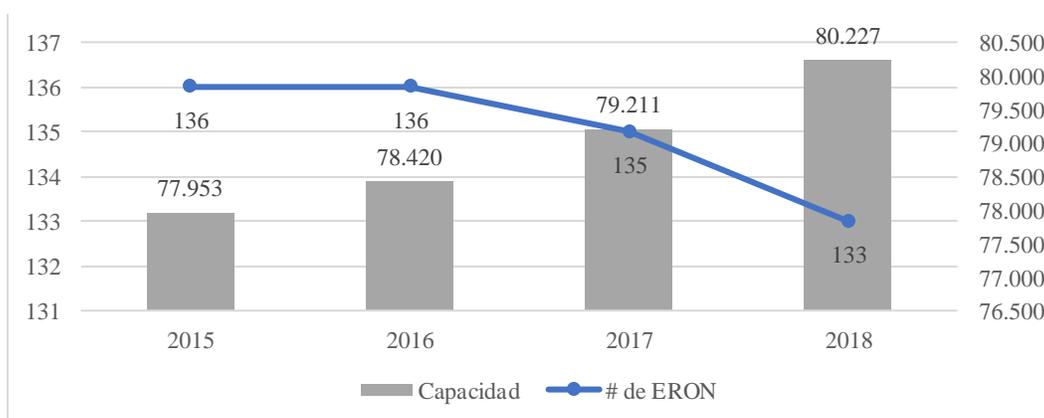


Fuente: SISIPPEC-WEB

Por último, existe una variable que debe considerarse en toda la coyuntura del hacinamiento carcelario y es la disminución de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON, toda vez que en el año 2015 el sistema penitenciario y carcelario colombiano contaba con 136 ERON y al finalizar el año 2018 se había reducido a 133 ERON como lo muestra la gráfica 4.

Los establecimientos de reclusión que fueron cerrados total o parcialmente fueron los siguientes: Caloto, con un cierre parcial en el año 2017 con una reducción de 48 cupos; cierre definitivo del establecimiento de reclusión de Mocoa por latente amenaza de riesgo natural con una reducción de 360 cupos y un cierre temporal del establecimiento de Roldanillo con una reducción de 97 cupos, lo cual repercutió en una disminución de la capacidad del sistema penitenciario y carcelario de 505 cupos.

Gráfica 4 ERON vs cupos penitenciarios y carcelarios disponibles 2015 - 2018



Fuente: SISIPPEC-WEB

En ese orden de ideas, se puede inferir que la reducción del número de Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional generó un obstáculo para que la capacidad del sistema penitenciario y carcelario avanzara como planteaban las iniciativas y metas del Gobierno, pero no se convirtió en un impedimento para que se aumentaran los cupos para albergar a población privada de la libertad, de acuerdo con la información de la gráfica 5.

3.2.2 Indicadores CONPES 3828. Política Penitenciaria y Carcelaria

La Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia o CONPES 3828 de 2015, definió dentro de su plan de acción y seguimiento dos indicadores que constituyen el objeto de la presente investigación. El primero tiene que ver con la ampliación de cupos y el segundo se relaciona con

la tasa de hacinamiento carcelario en los ERON, los cuales guardan estrecha relación con los indicadores contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”.

Sin embargo, para el indicador de cupos, en el CONPES se tomó el año 2014 como línea base con una cifra de 76.777 cupos con los que contaba el sistema penitenciario y carcelario, la cual no corresponde a los valores contenidos en el sistema de información oficial del sistema penitenciario y carcelario SISIPEC-WEB que es administrado por el INPEC, ya que en este se muestra una cifra de 77.874 cupos.

Por la anterior razón, esta investigación realizará el seguimiento al número de cupos que pretendía conseguir el CONPES por inversión pública, el cual corresponde a 11.843 cupos penitenciarios y carcelarios. Con características similares, el indicador correspondiente a la tasa de hacinamiento carcelario no cuenta con línea base en el año 2014, en consecuencia, para el seguimiento de dicho indicador se tomará la meta que se menciona en el CONPES de llegar al 45,9% de hacinamiento al finalizar el horizonte esta política, esto se ve reflejado en la tabla 17.

Tabla 17 Metas y avances de los indicadores del CONPES 3828 2015-2018

Indicador	Meta 2018	Avance 2018	Cumplimiento
Cupos penitenciarios y carcelarios integrales	11.843	5.174	Incumplimiento
Reducción en la tasa de hacinamiento	45,9%	47,7%	Incumplimiento

Fuente: SISIPEC-WEB y SISCONPES.

Según el Plan de Acción y Seguimiento del documento CONPES 3828, para cumplir el indicador de cupos penitenciarios y carcelarios se tenía previsto un presupuesto de \$667.223 millones para los cuatro años en los que se desarrollaría esta política pública los cuales serían financiados a través del proyecto de inversión de construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional ejecutado por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USEPC -. Por su parte, el indicador de

hacinamiento carcelario no tuvo presupuesto asociado toda vez que es consecuencia de la interacción de diferentes acciones articuladas y complementarias.

Ahora bien, en materia de cumplimiento de los indicadores, se puede evidenciar claramente que las metas establecidas a alcanzar durante los cuatro años de horizonte que tenía previstas el documento CONPES no fueron alcanzadas, 6.669 cupos faltaron para lograr la meta establecida en relación con la ampliación de la capacidad de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. Con respecto a la tasa de hacinamiento, solo se redujo hasta el 47.7% casi dos puntos porcentuales por encima de la cifra establecida a conseguir a 31 de diciembre de 2018, como lo muestra la tabla 17.

3.2.3 Eficacia del componente: “mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” de la Política Penitenciaria y Carcelaria

Como ya se ha mencionado en este documento de investigación, se realizará un ejercicio de verificación de resultados para identificar la eficacia en la consecución de las metas definidas de la mejora de las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria de la Política Penitenciaria y Carcelaria, para lo cual, se tomará de referencia la construcción conceptual establecida por El Banco Interamericano de Desarrollo quien define la eficacia de una política pública como “el grado en que se producen los logros buscados. Una organización eficaz cumple cabalmente su misión. Un programa es eficaz si logra los objetivos que le dieron razón de ser (2001, p.2).

En este orden, se tomarán los dos indicadores definidos en el Conpes 3828 que fueron establecidos dentro del componente objeto de análisis de esta tesis, además de sus metas finales, lo logrado al finalizar el periodo de referencia y su cumplimiento porcentual como se puede evidenciar en la tabla No.18

Tabla 18. Eficacia en el cumplimiento de metas

Indicador	Meta 2018	Avance 2018	Eficacia
Cupos penitenciarios y carcelarios integrales	11.843	5.174	43,7%
Reducción en la tasa de hacinamiento	45,9%	47,7%	96,2%

Fuente: Elaboración propia SISIPEC-WEB, SISCONPES

Teniendo en cuenta que la eficacia se circunscribe en el cumplimiento de metas y objetivos, la tabla No. 18 evidencia que el indicador denominado “Cupos penitenciarios y carcelarios integrales” fue el que menor cumplimiento presentó, encontrando que tuvo una eficacia menor a la mitad de lo planeado con una cifra de tan solo el 43,7%. En relación con el indicador “Reducción en la tasa de hacinamiento” casi logra el cumplimiento total de lo planeado al momento de iniciar la política, su porcentaje de eficacia fue del 96,2%. Sin embargo, y como ha quedado evidente durante todo el trabajo, las cifras de hacinamiento penitenciario y carcelario no solo dependen de la construcción y habilitación de cupos, sino que intervienen diferentes factores sociales y estrategias emprendidas por los gobiernos de turno.

RESULTADOS

A partir de la revisión documental realizada, a continuación se presenta una síntesis de los datos y cifras que a lo largo de este capítulo se han descrito con respecto a: 1) la inversión pública del Gobierno a través de los proyectos liderados por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, 2) las metas definidas en los instrumentos de política pública como lo son el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el CONPES 3828 con sus respectivos avances y 3) los diferentes porcentajes en la tasa de hacinamiento en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. Para ello, se muestra la **tabla 19** con las variables más determinantes para mostrar sus posibles interacciones, incidencias y maneras de análisis:

Tabla 19 Resumen 2015-2018

Año	Cupos entregados	Presupuesto de Inversión (millones)		Capacidad	Población privada de la libertad	Hacinamiento (%)
		Apropiación	Ejecución			
2015	1.882	\$218.700	\$52.314	77.953	120.444	54,51%
2016	884	\$210.000	\$19.471	78.420	118.532	51,51%
2017	1.832	\$185.150	\$56.707	79.211	114.750	44,87%
2018	576	\$262.811	\$15.137	80.227	118.523	47,72%
2015-2018	5.174	\$876.661	\$143.629	80.227	118.523	47,72%

Fuente: Elaboración propia con base en SISIPPEC-WEB, SISCONPES, SINERGIA, SPI, Decreto 2710 del 26 de diciembre de 2014, Decreto 2550 del 30 de diciembre de 2015, Decreto 2170 del 27 de diciembre de 2016 y Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017.

En consideración de lo anterior, se pueden inferir las siguientes observaciones. Primero, la asignación presupuestal durante el cuatrienio fue \$876.661 millones, lo cual evidencia que la construcción y ampliación de la infraestructura para la generación de cupos ha sido una estrategia que el Gobierno central ha apoyado decididamente.

Segundo, la ejecución presupuestal realizada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC durante el periodo 2015 – 2018 con respecto al total apropiado en esa misma

etapa solo logró el 16,3% correspondiente a \$143.629 millones, demostrando una baja capacidad administrativa y de gestión de los recursos asignados.

Tercero, las metas establecidas para los indicadores de generación de cupos y tasa de hacinamiento en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el CONPES 3828 no fueron alcanzadas al finalizar el año 2018.

Cuarto, si bien es cierto se entregaron 5.174 cupos durante el cuatrienio, estos no se ven reflejados de manera proporcional e inmediata en el aumento de la capacidad del sistema penitenciario y carcelario, dado que se han presentado cierres temporales y definitivos de establecimientos de reclusión a lo largo de todo el país, lo cual impacta de manera negativa esa disponibilidad de cupos. Por otro lado, la USPEC mueve el indicador de cupos cuando estos se encuentran dotados, listos para usarse y son entregados al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, sin embargo, hay un espacio de tiempo en el cual, esta entidad los pone en funcionamiento y es en ese momento cuando son contabilizados dentro de la capacidad del sistema penitenciario y carcelario.

Quinto, la ejecución presupuestal para la construcción y ampliación de cupos ha sido baja durante los cuatro años, no obstante, se iba aumentando la capacidad del sistema penitenciario y carcelario y a pesar que entre el 2015 y 2017 se pudo reducir de manera considerable la cifra de hacinamiento en el año 2018 hubo un aumento de aproximadamente 3 puntos porcentuales, generado por el ingreso de casi 4.000 personas a los establecimientos de reclusión.

Sexto, la ampliación o construcción de cupos penitenciarios es una medida complementaria para ayudar a reducir el hacinamiento carcelario pero no se convierte ni debe ser la principal, las acciones deben ir encaminadas en dos perspectivas, la primera y de manera

preventiva, reducir el excesivo ingreso de personas a los ERON y segundo, de forma reactiva buscar, dentro del marco de las leyes, las normas, la seguridad y la protección del orden social, la salida de personas que se encuentran privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión.

En relación con el análisis de la implementación del componente “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria” a través del modelo de Sabatier y Mazmanian, en el siguiente cuadro se muestra una breve descripción de las cinco condiciones descritas por Roth (2014):

Una teoría sólida	Se contaba con una teoría sólida, las iniciativas e instrumentos claramente definidos al igual que los efectos deseados, además de su relación causal.
Una ley bien concebida	En particular para el componente objeto de análisis de la política penitenciaria y carcelaria se evidenciaba una estructuración contundente de los objetivos hasta el punto de existir una articulación vertical entre los mismos. Por otro lado, los recursos financieros durante el periodo de ejecución de la política pública fueron garantizados por el gobierno nacional, sin embargo la ejecución de esos recursos fue muy baja, mostrando una clara incapacidad por parte de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios de administrarlos, lo cual contribuyó a que no se superara la crisis carcelaria y que no se logaran los indicadores y resultados propuestos.
Responsables capacitados y comprometidos	Si bien es cierto que los responsables directos de liderar y tomar decisiones en la entidad ejecutora del componente, debían cumplir con ciertos requisitos técnicos, académicos, de experiencia y habilidades concretas, definidas en el manual de funciones, esto no se vio reflejado en el manejo del componente sobre todo si hace una evaluación a los indicadores, a la capacidad del sistema penitenciario y carcelario y al presupuesto.
Apoyo político social	De acuerdo con la revisión documental se puede concluir de manera breve que la política y sus objetivos sí gozaban del apoyo de todos los sectores políticos y organizativos, sin embargo se manifestaban diferencias o reparos en la etapa de ejecución, especialmente de sectores que hacían seguimiento a las condiciones de derechos humanos.
Entorno favorable	A pesar que esta condición en sí misma requiere que se realice un documento de investigación, en el caso concreto de este documento se tomó a manera de conclusión que no existieron grandes cambios que afectaran de manera significativa el componente de “Mejorar las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria”, es decir, si hubo hitos importantes pero no con incidencia directa en lo estipulado para este componente de la política penitenciaria y carcelaria en el periodo 2015-2018.

CONCLUSIONES

1. Dada la revisión histórica del sistema penitenciario y carcelario colombiano, se evidencia que desde mediados del siglo XIX existía un interés por parte de los gobiernos en la construcción de modelos de administración de justicia a través de normas o directrices en donde se involucraban dos aspectos fundamentales, el primero relacionado con la inversión de recursos presupuestales para tener disponibles espacios físicos con el fin de aplicar la privación absoluta de la libertad que era por excelencia la sanción que se le imponía a las personas que cometieran delitos. Y el segundo aspecto, estrechamente relacionado con el anterior, era el concerniente con la administración de justicia criminal mediante leyes que definían, por ejemplo, el tipo de crimen, los procedimientos y los principios del debido proceso.
2. Aunque el sistema penitenciario y carcelario colombiano, a través de la historia, ha mostrado una evolución tanto conceptual como administrativa, además de presentar una ampliación de su infraestructura y la vinculación de lineamientos internacionales en materia de derechos humanos a su estructura organizativa, esto ha sido insuficiente, dado que en la actualidad se mantienen algunas circunstancias como la prevalencia en la aplicación de la pena privativa de la libertad para castigar a las personas que trasgreden la ley y la incapacidad para disponer espacios para albergar a la población privada de la libertad y brindarles condiciones humanas de reclusión.
3. Con la promulgación de la Constitución política de 1991, la población privada de la libertad encuentra un lugar importante en la agenda pública consiguiendo el reconocimiento de sus derechos básicos. Desde lo organizacional se da un gran paso con la modernización de la

Dirección General de Prisiones, sin embargo, para esa época ya se presentaban cifras de hacinamiento penitenciario y carcelario, es decir, la población reclusa superaba la disponibilidad de cupos en los establecimientos de reclusión, situación que se vio originada principalmente por la privación desproporcionada de la libertad y la baja capacidad en relación con los cupos del sistema penitenciario y carcelario.

4. Con las cifras de hacinamiento carcelario mostrando una tendencia creciente de manera sostenida desde finales del siglo XX y evidenciando que el Estado se reducía a una función punitiva, los gobiernos de turno empezaron a generar lineamientos de política a través de la expedición de 6 documentos CONPES para dar solución a esta problemática. Los documentos CONPES expedidos desde el año 2000 hasta el año 2014 generaron una asignación presupuestal aproximada de 3,5 billones de pesos para la construcción, adecuación, dotación y mantenimiento del sistema penitenciario y carcelario. De esta asignación se ejecutó el 62,71%, lo cual contribuyó a duplicar la capacidad del sistema en materia de infraestructura, pasando de 37.986 cupos en el año 2000 a 77.874 cupos habilitados en el año 2014 para albergar personas privadas de la libertad. Sin embargo, el hacinamiento no disminuyó, por el contrario, aumentó en 10 puntos porcentuales pasando de una cifra del 35,6% de hacinamiento en el año 2000 al 45,9% de hacinamiento en el año 2014. Por tanto, la crisis de hacinamiento no se puede solucionar orientando la política penitenciaria y carcelaria con acciones exclusivamente dirigidas a aumentar la capacidad para alojar a las personas privadas de la libertad, premisa que enmarcó el accionar de los gobiernos en este periodo de tiempo. En consecuencia, los avances por definir e implementar una política penitenciaria y carcelaria hasta el año 2014 eran desarticulados y principalmente no se tenía una visión integral de esta.

5. Con la expedición del CONPES 3828 de Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia en el año 2015 se da una reorientación a las formas de cómo se venía concibiendo, planeando y desarrollando las acciones con el fin de hacerle frente a la crisis del hacinamiento carcelario en Colombia. En consecuencia, la política del CONPES 3828 aplica un enfoque integral de política criminal teniendo como principio fundamental el fin resocializador de la pena.
6. La política penitenciaria y carcelaria definida en el año 2015 abordó de manera articulada e integral tres ejes fundamentales, el primero encaminado a propiciar condiciones adecuadas y en el marco del respeto de los derechos humanos para la resocialización del recluso; el segundo establecía una política criminal racional, coherente y eficiente; y, el tercer eje orientado a la articulación entre el Estado y las entidades territoriales.
7. De acuerdo con esta investigación que se enmarca en el componente de las condiciones de infraestructura física y dotación penitenciaria y carcelaria para el cumplimiento de los fines de la pena, las herramientas de medición definidas para dar cuenta de los resultados esperados fueron claramente establecidos y permitieron analizar el cumplimiento de las metas.
8. La actual política penitenciaria y carcelaria, en materia de infraestructura no alcanzó el cumplimiento del 100% de las metas propuestas en el cuatrienio, dado que la ampliación de la capacidad del sistema penitenciario solo alcanzó un cumplimiento del 43,54% y la meta de hacinamiento en los ERON para el año 2018 era del 45,90% y se logró bajar al 47,72.

9. El presupuesto asignado para el componente de infraestructura penitenciaria y carcelaria a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios durante el periodo objeto de estudio fue de 876.661 mil millones de pesos, de los cuales tan solo fueron ejecutados el 16,3% correspondiente a \$143.629 millones, demostrando una baja capacidad administrativa y de gestión de los recursos asignados. Por tanto, se puede concluir que la baja ejecución presupuestal presenta una clara relación con el incumplimiento de la meta de ampliación de cupos penitenciarios y carcelarios.

10. Sin embargo, para el incumplimiento de en la meta de la tasa de hacinamiento, no solo influye la disponibilidad de cupos penitenciarios para albergar a la población privada de la libertad, si no que existen otras variables como el endurecimiento de las penas, la tipificación de nuevas conductas como punibles, el populismo punitivo, la utilización desmedida de la privación preventiva de la libertad y el contar con un aparato de justicia lento y paquidérmico.

11. El modelo de Sabatier y Mazmanian presenta grandes ventajas para realizar el análisis de la implementación de una política pública principalmente de una política en donde se genera su formulación, desarrollo e implementación desde el mismo gobierno ya que brinda un enfoque apegado al escenario organizativo y de gestión pública.

REFERENCIAS

- Ballart, X. 1993. *Evaluación de Políticas: Marco Conceptual y Organizacional Institucional*.
Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) No. 80, pp. 199 – 224.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* Recuperado de: <https://publications.iadb.org/>
- Cardona, F. y Zuluaga, H. (2006). *Antecedentes del Presupuesto Público Colombiano*. Revista
Visión Contable. No. 5. Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Carreño, L. y Tamayo, N. (2018). *Las cárceles en Colombia, una historia de hacinamiento*. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/las-carceles-en-colombia-una-historia-de-hacinamiento-articulo-800565>
- Colección de los decretos expedidos por S. E. el Libertador Presidente de Colombia: desde su
entrada en Bogotá por noviembre de 1826 hasta su partida de Caracas en 5 de julio de
1827. Reimpreso 1828, Caracas, Venezuela.
- Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Informe Final: Diagnóstico y propuesta de
lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Recuperado de
<https://www.minjusticia.gov.co/>
- Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR (2013). *Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las
cárceles – Guía complementaria*. Ginebra, Suiza. Recuperado de
<https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-002-4083.pdf>

Conde, B. (2000) *La educación de los adultos desde la perspectiva de las políticas públicas*. El Colegio Mexiquense, A.C., México, pp15-30.

Congreso de la República. Ley 65 de 1993. *Código Penitenciario y Carcelario*. Agosto 19 de 1993.

Congreso de la República. Ley 1709 del 2014. Congreso de la República. Enero 20 de 2014.

Contraloría General de la República (2016). *Gestión del Estado en materia de infraestructura carcelaria*. Boletín Macrosectorial, Año 1, No. 3. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/>

Contraloría General de la República (2015). *El hacinamiento carcelario en Colombia: un problema estructural sin solución a la vista*. Boletín Macrofiscal, Año 1, No. 8. Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/>.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-646 de 2001.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-705 de 1996

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998.

Decreto 2118 de 2017. Presidencia de la República. 15 de diciembre de 2017

Decreto 1427 de 2017. Presidencia de la República. 29 de agosto de 2017.

Decreto 1238 de 2017. Presidencia de la República. 19 de julio de 2017.

Decreto 2088 de 2016. Presidencia de la República. 21 de diciembre de 2016

Decreto 2550 de 2015. Presidencia de la República. 30 de diciembre de 2015.

Decreto 2240 de 2015. Presidencia de la República. 24 de noviembre de 2015

Decreto 2710 de 2014. Presidencia de la República. 26 de diciembre de 2014.

Decreto 2055 de 2014. Presidencia de la República. 16 de octubre de 2014.

Decreto 2844, 2010. Presidencia de la República. 05 agosto de 2010.

Decreto 111 de 1996. Presidencia de la República. 15 de enero de 1996.

Defensoría del Pueblo (2015). *Informe infraestructura penitenciaria y carcelaria: Construcción y habilitación de nuevos cupos en el año 2015*. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/01/Informe-infraestructura-definitivo.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Sinergia Seguimiento*. Recuperado de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeSeguimiento>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión*. Recuperado de: <https://sts.dnp.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Lineamientos para el Diseño de Cárceles para Sindicados. Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas*. Recuperado de <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/carceles/PTcarcel.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Guía del Módulo de capacitación virtual en Gestión Presupuestal de la inversión pública*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Documento_Base_Presupuesto.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2015). CONPES 3828. Bogotá DC.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá DC.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Definiciones unificadas para la elaboración de documentos, manuales, guías, instructivos y presentaciones. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Definiciones%20Unificadas%20%20Version%202.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2009). CONPES 3575. Bogotá DC.:DNP

Departamento Nacional de Planeación. (2008). CONPES 3554. Bogotá DC.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). Gasto del Sector Justicia 1995 - 2007. Boletín Dirección de Justicia y Seguridad. Bogotá DC.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2007). Estado Comunitario: Desarrollo para todos 2002 - 2006. Bogotá DC.: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. DNP. (2006). Documento CONPES 3412.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). CONPES 3277. Bogotá DC.:DNP

Departamento Nacional de Planeación. (2000). CONPES 3086. Bogotá DC.: DNP

Departamento Nacional de Planeación. (1995). CONPES 2797. Bogotá DC.: DNP

Galvis, M. (2003). *Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia: Teoría y Realidad* (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Grupo de Prisiones Universidad de los Andes (2018). *Primer Informe de Seguimiento al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional*

en el Establecimiento Carcelario de Bogotá - Cárcel la Modelo. Boletín de prisiones. Bogotá, Colombia.

Gutiérrez, M. (2015). *Política criminal y prevención*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC (2014). *Reseña Histórica Documental: 100 años de prisiones*. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.inpec.gov.co/>

Instituto Rosarista de Acción Social “Rafael Arenas Ángel”, SERES (2012). *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010, en el marco de las políticas de Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional*. Bogotá, Colombia. Editorial Universidad del Rosario.

Iturralde, M. (2011). *Las prisiones colombianas: un problema de todos*. Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/opinion/articulo/las-prisiones-colombianas-problema-todos/247149-3>

Jaime, F. Dufour, G. Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Florencio Varela, Argentina. Universidad Nacional Arturo Jauretche

Kooyman, E. (2018). *Cárceles colombianas: Una situación insostenible*. Razón Pública. Recuperado de: <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10926-la-crisis-del-sistema-carcelario-reformas-que-agravan-el-problema.html>

Manríquez, V. (2013). *Crisis carcelaria por ausencia de política pública: improvisación y contradicciones*. Revista Semana. Recuperado de <https://www.semana.com/opinion/>

- Márquez E., J. W. (2013). *Estado punitivo y control criminal. Cárceles, prisiones y penitenciarías en Colombia en el siglo XIX*. *Revista Criminalidad*, enero-abril, Vol. 55 (1), pp. 99-112.
- Mayorga, N. (2015). *Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia, dentro del marco de un Estado Social de Derecho* (Tesis especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia
- Mejía, J.P. Segura, C. Silva, J. (2013). *Hacinamiento Carcelario en Colombia: Teorías, Causas y Posibles Soluciones*. *Revista Isocuanta*, Vol. 3, Núm. 1. Universidad Santo Tomas. Pp. 33-42. Recuperado de <https://revistas.usantotomas.edu.co/>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). *Aspectos generales del proceso presupuestal Colombiano*. Recuperado en: <http://www.minhacienda.gov.co/>
- Molano, J. (2006). *Repensando la política pública dentro del marco de las ciencias de la complejidad*. *Revista Polémica*, #6, 2006, p. 69- Recuperado de <https://www.esap.edu.co/portal/index.php/publicaciones-esap/#1505050641329-undefined>
- Moncayo, A. L. (2015). “*Una Política Criminal Desde La Garantía De Los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales: Una Aproximación Al Enfoque De Género*”. En A. Gutiérrez (Ed), *Política criminal y “prevención”* (pp. 89-128). Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia.
- Observatorio de Política Criminal. (2015). *Informe de seguimiento al aumento punitivo de los delitos de mayor representación en el hacinamiento carcelario en Colombia (delimitación Código Penal del 2000)*. Bogotá DC.: Universidad Nacional de Colombia.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (2006). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia*. Bogotá: AHRC.

Oficina de las Naciones Unidad contra las Drogas y el Delito (2014). *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*. Serie de Guías de Justicia Penal. Recuperado de <https://www.unodc.org/>

Pérez, N. y Ramirez, N. (2014). *Hacinamiento Carcelario: Enajenación Histórica del Principio Ético Fundamental de la Dignidad Humana* (Tesis de pregrado). Universidad Libre de Colombia, Bogotá: Colombia.

A, Roth. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá: Colombia.

SINERGIA. (2014). *Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas*. Bogotá DC.: DNP.

SISIPEC WEB (2019). Población privada de la libertad vs cupos penitenciarios y carcelarios disponibles 2015 - 2018 Recuperado de: <http://epn.gov.co/elearning/distinguidos/SISIPEC/>

SISCONPES (2019). *Metas y avances de los indicadores del Conpes 3828 2015-2018*. Recuperado de: <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/>

Torres-Melo, J y Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá, Colombia, IMP ediciones

Tres razones para una inminente tragedia en las cárceles (19 de marzo de 2016), Revista Semana.

Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/carceles-en-colombia-una-tragedia-inminente/465969>

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, USPEC (2017). Manual de Diseño de

Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria. Recuperado de [https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2018/03/M2-MA-01-Manual-de-Diseno-de-Infraestructura-](https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2018/03/M2-MA-01-Manual-de-Diseno-de-Infraestructura-Penitenciara-y-Carcelaria.pdf)

[Penitenciara-y-Carcelaria.pdf](https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2018/03/M2-MA-01-Manual-de-Diseno-de-Infraestructura-Penitenciara-y-Carcelaria.pdf)