POLÍTICA PÚBLICA DE RESOCIALIZACIÓN. DIAGNÓSTICO DE LA CÁRCEL LA PICOTA DE BOGOTÁ. 2004-2013

LAURA ALEJANDRA CUESTA QUIMBAYO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2015

“Política pública de resocialización. Diagnóstico de la cárcel la Picota de Bogotá. 2004 – 2013”

Investigación diagnóstica con propuestas alternativas de solución
Presentada como requisito para optar al título de
Politóloga
En la facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Laura Alejandra Cuesta Quimbayo

Dirigida por:
María Paz Berger Arbeláez

Semestre I, 2015

A todos los condenados y sindicados de las cárceles de Colombia, Bogotá y La Picota.

AGRADECIMIENTOS

Lejos de imaginarme que en la Universidad del Rosario podía encontrar tantas y tan increíbles personas y oportunidades, mi formación académica y personal fue bastante enriquecedora. La presente investigación diagnóstica con propuestas alternativas de solución, más que un requisito de grado es la culminación de una etapa bastante importante en mi vida en la que pude definir lo que quiero como profesional y como ser humano.

En primer lugar, quiero dar las gracias a mis padres por su apoyo incondicional, por todo el cariño y la confianza que han depositado en mí; siempre me animaron a alcanzar mis metas y luchar por mis sueños, por eso sin ellos no hubiera sido posible este proceso. También a mi familia paterna y materna por creer en mis capacidades y esfuerzos.

A mis amigos por su paciencia, ánimo y ayuda. Infinitas gracias por acompañarme en este camino; valoro de cada uno de ustedes su compañía y todo el conocimiento que pudieron aportarme en las aulas de clase y fuera de ellas. Naty, Camila, Lina, David y Raquel, me siento muy afortunada de haber compartido con ustedes esta experiencia tan maravillosa, pero sobre todo, porque siempre recibí de su parte cariño absoluto; los respeto y admiro mucho.

Por último, un agradecimiento muy especial a mi directora María Paz Berger, por despertar en mí el interés por el tema de esta investigación, por su trabajo y el tiempo dedicado a la asesoría de este proceso pues su colaboración y contribuciones hicieron posible la realización de este trabajo.

También gracias a las personas que facilitaron el contacto con el entramado institucional colombiano para la recolección de información que hizo parte fundamental en este trabajo de grado.

RESUMEN

El sistema penitenciario y carcelario en Colombia atraviesa por una crisis de hacinamiento sin precedentes. El sobrecupo en los establecimientos de reclusión y los deficientes servicios de salud, alimentación e higiene dificultan la habitabilidad de los internos en prisión y atenta contra los derechos fundamentales y los Derechos Humanos de los condenados. La resocialización, mediante el Plan de Acción y Sistema de oportunidades (PASO), presenta múltiples dificultades para su realización en el Complejo Penitenciario y Carcelario (COMEB) – La Picota; por lo que esta investigación tiene como propósito analizar las condiciones y oportunidades que ofrece este establecimiento para un tratamiento penitenciario digno durante el periodo 2004-2013, y establecer recomendaciones para su mejoramiento.

Palabras clave: *Sistema penitenciario y carcelario, La Picota, hacinamiento, Derechos Humanos, resocialización, tratamiento penitenciario.*

ABSTRACT

The prison system in Colombia is going through an unprecedented crisis overcrowding. The overcrowding in the prisons and poor health services, food and hygiene impede the habitability of inmates in prison and violates the prisoners' fundamental and human rights. Resocialization, through the Plan of Action and Opportunities System (PASO), presents many difficulties for implementation in the Penitentiary and Prison Complex (COMEB) – La Picota. Therefore, this research aims to analyze the conditions and opportunities that provide a decent prison treatment during the period 2004-2013, and provide recommendations for improvement.

Key words: *Prison system, La Picota, overcrowding, Human Rights, resocialization, prison treatment.*

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN 11

1. LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA CARCELARIO 15

1.1.El nacimiento de la cárcel y su estructura en Colombia 15

1.2. El Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (PASO): una nueva dimensión al tratamiento penitenciario 17

2. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO SOBRE LA POBLACIÓN CARCELARIA: LA POLÍTICA PÚBLICA PASO 26

2.1. Aproximaciones teóricas de la Política Pública 26

2.2. Límites de la resocialización en contextos penitenciarios: La Picota 30

2.3. Alcances de la resocialización en contextos penitenciarios: La Picota 37

2.4. Alcances de la resocialización en contextos penitenciarios: la experiencia en la Cárcel Distrital 38

3. DESAFÍOS POR UNA VERDADERA RESOCIALIZACIÓN 41

3.1. De la seguridad a la política criminal en Colombia 41

3.2. Sobre el tratamiento penitenciario: el trabajo 44

3.3. Sobre el tratamiento penitenciario: el estudio 47

3.4. La efectividad del sistema progresivo 48

4. CONCLUSIONES 50

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Mapa conceptual: Estructura orgánica del INPEC: Región Central.

Anexo 2. Tabla: Proceso del Tratamiento Penitenciario (PASO).

Anexo 3. Mapa conceptual: Dos perspectivas para entender el sistema progresivo.

Anexo 4. Tabla: Gradualidad de beneficios en las tres fases del PASO.

Anexo 5. Tabla: Sobrepoblación carcelaria en América Latina.

Anexo 6. Tabla: Comportamiento de la población de internos. Periodo 1993-2011.

Anexo 7: Foto: Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá - La Picota (Construcción Nueva).

Anexo 8. Tabla: Conjunto de la población reclusa en Colombia. Periodo 2000-2011.

Anexo 9: Tabla: Población reclusa reincidente en Bogotá, diciembre 2013.

Anexo 10. Tabla: Programas para rehabilitación y redención en la Cárcel Distrital.

Anexo 11. Gráfica: Aprobación presidencial, apoyo a la democracia y satisfacción a la democracia, 2004-20013.

Anexo 12. Gráfica: Confianza en las instituciones – muestra nacional y muestra en zonas de conflicto.

Anexo 13. Gráfica: Confianza en las instituciones de las tres ramas del poder, 2004-2013.

Anexo 14. Tabla: Intervención resocializadora.

Anexo 15. Cuadro: Seguimiento Plan Ocupacional. INPEC. Diciembre de 2014.

Anexo 16. Tabla: Población intramuros en Bogotá por grado de escolaridad. INPEC. Diciembre de 2013.

Anexo 17. Tabla: Proyectos productivos por fase de tratamiento.

Anexo 18. Fotos: Talleres productivos y ocupacionales en las diferentes estructuras de La Picota.

Anexo 19. Entrevista a funcionario del INPEC del área de educación

GLOSARIO

CAMAD	Centros de Atención Móviles a Drogodependientes
CET	Consejo de Evaluación y Tratamiento
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CLEI	Ciclos Lectivos Integrados
COMEB	Complejo Metropolitano de Bogotá
DDHH	Derechos Humanos
EC	Establecimiento Carcelario
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EPAMS	Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad
ERE	Establecimiento de Reclusión Especial
ERON	Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
PASO	Plan de Acción y Sistema de Oportunidades
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RM	Reclusión de Mujeres
SENA	Servicio de Educación Nacional
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la

	cultura
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

INTRODUCCIÓN

Esta investigación diagnóstica con propuestas alternativas de solución tiene como propósito analizar la importancia del concepto de resocialización contenido en el Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (PASO). Dicha política implementada desde el año 2004 para fortalecer el sistema penitenciario y carcelario en Colombia, fundado en un tratamiento penitenciario basado en el respeto de los Derechos Humanos (DD.HH.) y los derechos fundamentales de los condenados para la transformación del individuo.

A partir de lo anterior, se plantean los siguientes objetivos específicos: evaluar los elementos del concepto de resocialización contenido en la política pública PASO, como una nueva dimensión al tratamiento del recluso en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia; determinar y analizar los límites y alcances del concepto de resocialización en la cárcel La Picota, teniendo en cuenta los actores, objetivos buscados, instrumentos utilizados y su consiguiente proceso integrador y, por último, establecer recomendaciones para el fortalecimiento del sistema penitenciario y carcelario de La Picota a partir de los elementos identificados anteriormente.

Lo anterior, da cuenta de una investigación de tipo cualitativo, cuyo propósito es explicar cómo el concepto de resocialización contenido en el PASO crea unos lineamientos para fortalecer el sistema carcelario a partir de estrategias encaminadas a rehabilitar al condenado y corregir las conductas delictivas de los individuos. Esto en el marco de un proceso que permite desarrollar y crear habilidades en contexto de aislamiento que le permitan volver a la sociedad como un ser autónomo y capaz de acomodarse a las normas socialmente aceptadas.

El supuesto principal del que parte esta investigación corresponde a la nueva dimensión de tratamiento penitenciario que otorga el concepto de resocialización contenido en la política pública PASO y concede la categoría de miembro activo al delincuente recluido en prisión, hechos que permiten fortalecer el sistema penitenciario y carcelario. En este orden de ideas, la categoría analítica es la resocialización y las variables que permiten analizar este concepto son: el PASO, La Picota y la implementación de esta política en ese establecimiento carcelario.

La selección de estas variables se hizo con referencia a dos criterios: por un lado, la definición de una problemática que aqueja el buen funcionamiento de los establecimientos carcelarios y deteriora la vida del condenado en prisión, a saber, el hacinamiento; y de otro lado,

los aspectos favorables que recoge la política pública de resocialización para reeducar al delincuente.

Este trabajo se desarrolló a partir de tres ejes fundamentales: en primer lugar, la recolección de información detallada de autoridades o instituciones con responsabilidad en el tema a nivel nacional, como también de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), con el fin de recopilar el conjunto de documentos suficiente para establecer una primera aproximación a la realidad de las personas privadas de la libertad en el Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá (COMEB) – La Picota.

Para la ejecución de este componente, se solicitó al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), a la Secretaria Distrital de Gobierno y a la Procuraduría General de la Nación, documentos e informes relacionados con la política penitenciaria y criminal del país; información relacionada con la formulación, el diseño y la implementación del PASO a nivel nacional y en la cárcel La Picota, y reportes emitidos sobre la protección y defensa de los DDHH de las personas recluidas en prisión. Todo lo anterior a través de la figura del derecho de petición.

Como segundo eje de trabajo, se realizó el trabajo de campo, dirigido especialmente a la visita de la cárcel La Picota para hablar con los responsables del área de tratamiento y desarrollo del establecimiento, de tal manera que fuera posible evidenciar el trabajo de resocialización al interior del COMEB. Sin embargo, este proceso tuvo un retraso como consecuencia de la desatención de parte de las instituciones a las que fueron dirigidos los derechos de petición para dar respuesta a las solicitudes formuladas.

De tal manera que el primer contacto se hizo con algunos miembros del Sindicato de Empleados Unidos Penitenciarios (SEUP), a través de los cuales fue posible establecer poco a poco comunicación con funcionarios del INPEC para resolver a través de entrevistas los interrogantes más grandes alrededor del proceso resocializador a nivel nacional.

Más adelante, en respuesta al derecho de petición solicitado al Ministerio de Justicia y del Derecho y posteriormente remitido a La Picota, fue posible el ingreso a la cárcel, concertar reuniones con los responsables del área educativa, psicosocial y proyectos productivos para conocer el funcionamiento y aplicabilidad del PASO en ese establecimiento. Lamentablemente no fue posible el registro fotográfico y de voz durante las visitas por cuestiones de seguridad que impedían el acceso de cualquier tipo de dispositivo electrónico.

Sin embargo, algunas fotografías anexadas a la investigación son cortesía del área de fomento de proyectos productivos de La Picota, de las cuales se sirvió este estudio para poder realizar un análisis sobre la cotidianidad y desarrollo de los talleres.

Simultáneamente con el desarrollo del trabajo de campo y recopilación de información, se hizo una breve revisión de literatura de las normas nacionales e internacionales relacionadas con el tema penitenciario, la resocialización y los DDHH.

En tercer lugar, luego de la recopilación y análisis de información, tanto como la experiencia a partir de la observación directa, se elaboró este documento que describe las circunstancias de las cárceles en Colombia y La Picota en particular, a través de aspectos característicos de la vida en prisión y, por otro lado, la situación de los condenados con respecto a la resocialización. Lo anterior, para la formulación de recomendaciones y conclusiones puntuales sobre la política pública PASO, el INPEC y La Picota.

En consecuencia, la investigación está estructurada en tres partes: la primera hace referencia al surgimiento de la cárcel, los conceptos básicos que surgen alrededor de ella y su implementación en Colombia, como también el proceso de formulación y los elementos propios del PASO como estrategia de resocialización para la población carcelaria en el país. Ello sin desconocer la situación coyuntural de hacinamiento en la que se encuentran varios establecimientos del orden nacional.

Una segunda parte describe, por un lado, la teoría de diseño, formulación e implementación de políticas públicas, instrumento a través del cual el Estado actúa sobre una situación en particular definida como problemática. Por otro lado, pretende establecer una relación entre la teoría y la práctica para entender a partir de allí cuales son los límites y alcances de la política PASO en la consecución de la resocialización en la cárcel La Picota.

Finalmente, sobre la base de lo anterior, se formulan recomendaciones sobre política criminal para establecer con ello una articulación con el proceso resocializador, partiendo de la base que ésta tiene una fuerte incidencia en el desarrollo de las actividades al interior de los establecimientos carcelarios. De otra parte, se establecen recomendaciones sobre el funcionamiento e implementación del PASO teniendo en cuenta la crisis de hacinamiento que caracteriza a La Picota e impide la consecución de los objetivos deseados; como también la formulación de estrategias que permiten fortalecer el trabajo institucional y reforzar los vínculos de la institución con el condenado y la sociedad.

Es importante señalar que las cifras o porcentajes registrados tuvieron como fuente principal la documentación emitida por el INPEC a través la página web oficial de la institución. Sin embargo, en ausencia de datos oficiales de La Picota, fue necesario recurrir a reportes periodísticos que permitieran establecer relación de datos.

La importancia de este trabajo radica en varios aspectos. El primero de ellos es el aporte bibliográfico que esta investigación representa pues, aunque sobre sistema penitenciario y resocialización se han hecho diferentes estudios, poco se ha hablado en la academia de la política pública PASO, lo cual le da un valor agregado a esta investigación.

El último aspecto consiste en el análisis del desempeño de los programas de tratamiento penitenciario en la cárcel La Picota de Bogotá, es decir, busca visibilizar el panorama de la resocialización en contextos de hacinamiento, para comprender la situación más allá de un fenómeno estrictamente normativo o jurídico, y para proponer alternativas de ejecución y solución a políticas públicas construidas en la materia.

Se espera que el presente documento sirva al lector para acercarse más a la realidad del sistema penitenciario en Colombia. Es una invitación a entender la cárcel como un instrumento de rehabilitación de los delincuentes más que un instrumento de castigo, a través del cual es posible la transformación de individuos a partir de estrategias educativas y laborales para adquirir nuevos valores y conocimiento que en el futuro les permita rechazar la criminalidad.

1. LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA CARCELARIO

1.1. El nacimiento de la cárcel y su estructura en Colombia

En una sociedad en la que la libertad se convierte en el bien más preciado para el hombre en la medida en que éste puede actuar en virtud del deseo propio, conforme a la razón, sin ser sometido más que a las leyes, la pena de prisión es el castigo más utilizado para corregir a quien ha cometido una violación a la norma de manera voluntaria, aun conociendo y aceptando la existencia de la misma con el establecimiento de un contrato social.

La *cárcel,* como se conoce actualmente surge a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, momento en que se define un modelo basado principalmente en la detención del individuo para su castigo; "introduciendo procedimientos de dominación característicos de un tipo particular de poder" (Foucault 1975, pág. 211).

El filósofo Jeremy Bentham (1989) presentó un diseño arquitectónico basado en los sistemas de disciplina social; este modelo se conoce como panóptico. Su objetivo es conocer a partir de la vigilancia y el control- los parámetros de conducta del individuo en condiciones de aislamiento, en celdas individuales e incomunicadas entre sí.

En este sentido, la cárcel debe ser un aparato disciplinario integral, en el cual sean tratados todos los aspectos del individuo (educación física, trabajo y conducta); un trabajo que descansa sobre la base de una disciplina permanente.

Su principal antecedente corresponde al modelo norteamericano de encarcelamiento denominado Auburn, construido sobre el aislamiento como elemento que permite una individualización y reflexión del castigo en el individuo para disminuir las consecuencias del delito cometido y buscar un cambio positivo sobre el mismo.

En otras palabras, "la prisión debe ser un microcosmo de una sociedad perfecta donde los individuos se hallan aislados en su existencia moral, pero donde su reunión se efectúa en un encuadramiento jerárquico estricto, sin relación lateral no pudiendo hacerse la comunicación más que en el sentido de la vertical" (Foucault 1975, pág. 218). De tal manera que, el aislamiento –con sus limitaciones- posibilita a los condenados a participar en actividades y los obliga a adquirir buenos hábitos para readaptar al delincuente como un individuo social.

En Colombia, a partir del año 1914 se creó la primera Dirección General de Prisiones; en 1940 se denominó División General de Establecimiento de Detención, Penas y Medidas de Seguridad, y finalmente, durante el gobierno conservador de Guillermo León Valencia, la administración penitenciaria se reestructura y se crea una división dentro del Ministerio de Justicia; no adscrita al Ministerio de Gobierno como funcionaba hasta entonces (Posada 2011, pág. 30).

Con el Decreto 3172 de 1968, se produce un avance importante en este campo y se delegó a la Dirección General de Prisiones la competencia de ejecutar la política penológica del Estado para la elaboración de políticas de ejecución de penas dentro de los centros de reclusión del orden nacional (Ministerio de Justicia 1968, párr. 16). Posteriormente, el Decreto 2160 de 1992 posibilita la fusión de la Dirección General de prisiones y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justica, por medio de la cual se crea el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, la institución encargada de la administración penitenciaria actualmente (Ministerio de Justicia 1992, párr. 1).

Con su creación, se establece la separación entre *cárcel* y *penitenciaría*. La primera obedece a establecimientos de detención preventiva previstos exclusivamente para retención y vigilancia de sindicados; las penitenciarías son establecimientos destinados a la reclusión de condenados, en las cuales se ejecuta la pena de prisión (Ley 65 de 1993, artículo 21 y 22).

En cuando a su estructura orgánica[1], el INPEC está compuesto por seis regionales – para controlar el funcionamiento y garantizar la supervisión en la respectiva jurisdicción-, entre las cuales se encuentra la región central. A ella pertenecen el Establecimiento Carcelario de Mediana Seguridad (EC Bogotá – La Modelo), el Establecimiento de Reclusión de Mujeres (RM Bogotá) y el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá (COMEB). Este último, está dividido en tres estructuras: la estructura uno es la edificación más antigua que se denomina *El Penal* y allí se encuentran los patios del 1 al 9 que reúnen delitos como abuso sexual, inasistencia alimentaria, microtráfico de sustancias, a los extranjeros, entre otros.

La estructura dos está conformada por el Pabellón de Alta Seguridad (PAS), los Establecimientos de Reclusión Especial (ERE) –divididos en ERE 1, ERE 2, ERE 3 y ERE SUR- y las rancherías, que son pabellones de mínima seguridad. Allí están recluidos funcionarios públicos vinculados a la parapolítica y farcpolítica; también paramilitares, guerrilleros y otros

[1] Ver Anexo 1. Mapa Conceptual. Estructura orgánica del INPEC: Región Central

empleados oficiales. Por último, la estructura tres es la estructura más reciente del COMEB y se denomina ERON. Allí se reúnen a los condenados con penas de prisión altas o los conocidos extraditables.

Para propósitos de esta investigación, el análisis recae sobre el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad –EPAMS- de Bogotá, La Picota (Instituto Nacional Penitenciario [INPEC] 2013, pág. 9).

1.2. El Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (PASO): una nueva dimensión del tratamiento penitenciario en Colombia

Colombia es un *Estado social de derecho*, según el cual la acción del Estado debe garantizar a sus ciudadanos la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución. La relación entre la autoridad y la persona se ve reforzada por los principios fundamentales de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la igualdad.

Ésta relación deviene de la existencia de deberes específicos y responsabilidades tácitas entre las partes que convienen en un acuerdo; lo que Emile Durkheim (1893) denomina contrato social. La construcción de esta idea se consolida a partir de dos niveles: el primero corresponde al otorgamiento de privilegios a los que cumplen con sus obligaciones como ciudadanos y la segunda obedece a la aplicación de castigos a los que no (Castillo s.f. párr. 13).

En este sentido, la acción desviada del individuo debe ser sancionada, razón por la cual la pena comienza a entenderse como una acción preventiva y un medio para conservar la estructura social. A través de ella, se protege a la sociedad del individuo que infringe la norma y también al infractor, ofreciéndole alternativas para orientar su conducta. Es decir, su fin fundamental es la resocialización.

En palabras de Foucault, “si bien la pena infligida por la ley tiene por objeto la reparación del delito, también quiere la enmienda del culpable, y este doble fin se encontrará cumplido si se arranca al malhechor de la ociosidad funesta que, habiendo sido la que lo arrojó a la prisión, vendría a recobrarlo una vez más” (Foucault 1975, pág. 220).

En consecuencia, la *pena privativa de libertad* corresponde a esa sanción por medio de la cual se establece una relación especial de sujeción entre el delincuente y el Estado, lo que

significa que este último tiene unos deberes especiales[2] con los condenados, dando por hecho que los internos tienen algunos derechos suspendidos, mientras que otros siguen siendo intangibles.

Sobre este punto, la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo del INPEC se encarga del diseño y ejecución de planes y programas orientados a fortalecer el tratamiento penitenciario. Dichos programas, son el resultado de la formulación de diversas *políticas públicas* que se han ocupado de la materia, a través de las cuáles "las instituciones estatales asumen total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático" (Roth Deubel 2002, pág. 27).

En dicho contexto, el *Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (PASO)*, definido en la resolución 2392/2006, es:

> El conjunto de programas educativos, laborales y de enseñanza estructurados con un componente psicosocial, cultural, recreativo, deportivo, axiológico y espiritual que ofrece el Sistema Penitenciario y Carcelario a los internos (as), como espacio de reflexión y crecimiento personal orientado hacia la integración social positiva, prevaleciendo el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos (Resolución 2392/2006).

Su finalidad es poner a disposición del condenado, las herramientas necesarias para restablecer las relaciones sociales y personales que sufrieron una ruptura por el delito cometido. Es decir, ofrece opciones de vida para que una vez en libertad, el delincuente no reincida. En otras palabras:

> La resocialización debe consistir en hacer aceptar al delincuente las normas básicas y generalmente vinculantes que rigen una sociedad. Una parte importante, aunque no exclusiva, de esas normas está formada por las normas penales, así que el objetivo de la resocialización sería el respeto y la aceptación por parte del delincuente de las normas penales, con el fin de impedirle cometer en el futuro nuevos delitos (Conde 1982, pág.138).

Tradicionalmente, la política criminal se había definido como ese "conjunto de modelos con los que el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal" (Delmas-Marty, citada en Sáenz 2007, pág. 127) procurando – a través de la pena privativa de libertad- la protección y defensa del crimen en la sociedad. En ese contexto, la resocialización obedece a una

[2] Garantizar condiciones de seguridad a ciertas personas por el riesgo al que pueden ser sometidos; garantizar condiciones de dignidad básica en los establecimientos penitenciarios, de tal manera que se pueda potenciar la resocialización de los internos; la vigilancia especial de los jueces y los organismos de control sobre las condiciones de detención (Guzmán y Uprimny 2013, pág. 152).

función correctora del delincuente a través de acciones represivas del Estado sobre el mismo, con la imposición de penas duras y trabajos pesados.

Pero, una vez estas situaciones degeneran la integridad del condenado y atentan contra los derechos fundamentales del prisionero, se hace imperiosa la necesidad de humanizar el sistema y redefinir el concepto, alegando por el respeto a la dignidad humana y los Derechos Humanos –DDHH- de los reclusos.

La principal característica de este modelo de *tratamiento penitenciario* es la idea de un *sistema progresivo* (Ley 65 de 1993, art. 12), en el cual la pena disminuye en función del estudio de la conducta y comportamiento del individuo que atraviesa por distintas etapas que inciden en su formación y produce así la transición a la libertad. La concepción clásica de tratamiento penitenciario estaba fundada específicamente en los medios utilizados por el Estado para prevenir la criminalidad; ahora, esta perspectiva anclada a la humanización del sistema concibe la resocialización como un castigo con el fin de transformar al delincuente, pasando de métodos represivos a métodos reparadores.

En este contexto, el modelo planteado para corregir al delincuente se divide en tres etapas secuenciales, cada una asociada con unos propósitos particulares: PASO inicial (para el fortalecimiento de capacidades), PASO medio (preparación para la productividad) y PASO final (interiorizar la reinserción)[3].

El PASO inicial, es un periodo cerrado que tiene por objetivo sensibilizar al interno (a través de programas educativos, culturales, recreativos y deportivos) para estimular su desarrollo personal, pero sobretodo, prevenir y proteger al individuo de los efectos negativos que pueda tener su estadía en la cárcel. Es la fase de fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los recién condenados para el desarrollo de actividades de enseñanza y laborales (Plan de Acción y Sistema de Oportunidades [PASO] s.f., pág. 19).

La segunda etapa, correspondiente al PASO medio obedece a un sistema de oportunidades orientado al desarrollo de actividades ocupacionales; incentivando procesos de capacitación y especialización laboral. El trabajo se convierte en un elemento terapéutico del tratamiento penitenciario y facilitará la búsqueda de oportunidades de ocupación una vez el interno regrese a la libertad (PASO s.f., pág. 20).

[3] Ver Anexo 2. Tabla. Proceso del tratamiento penitenciario (PASO).

Por último, el PASO final permite al interno buscar un espacio laboral que le permita desarrollar pautas de convivencia para conseguir su reinserción social. Corresponde a un proceso de recuperación de la identidad y al fortalecimiento de capacidades que posibilitan nuevos espacios de socialización con su entorno (PASO s.f., pág. 22).

La participación de los internos en los diferentes programas que componen el PASO, es de carácter voluntario. Esta característica, inherente al sistema progresivo es susceptible de ser analizada desde dos perspectivas[4]. La primera, corresponde a esa relación costo-beneficio sobre la cual el individuo – autónomo en sus decisiones aún en contextos de encierro-, determina aquello que es bueno para él y aquello que no, considerando todas las consecuencias posibles de sus actos. En esta idea está implícita la confianza que quiere transmitir el sistema al condenado, a partir de la cual se espera reflexión sobre su conducta, sin recurrir a métodos coercitivos para conseguir que actúe de alguna manera.

Sin embargo, esto puede significar un riesgo para el objetivo del tratamiento penitenciario *per se*, en la medida que deja abierta la posibilidad para que la población reclusa no participe en el proceso resocializador, tomando actitudes negativas y de resistencia al respecto. Si se tiene en cuenta que la función correctora del individuo que ha violado la ley es una de las premisas sobre las cuales se crearon las prisiones, se sobreentiende que como parte de su castigo debe ser sometido a las normas de la cárcel, es decir, la participación en las actividades de enseñanza y trabajo no es una recompensa para el interno – a pesar de los beneficios jurídicos y sociales que de él se derivan-, sino un deber.

En México, "a pesar que el sistema progresivo resalta la voluntad del interno de participar en su resocialización, (…) se hace una leve variación, puesto que el interno debe – por obligación- involucrarse en el sistema, bajo probable sanción disciplinaria de no hacerlo" (Universidad Nacional de Colombia-INPEC 2012, pág. 90). Esta perspectiva puede constituir un mejoramiento en el *deber ser* del tratamiento penitenciario, consiguiendo una participación masiva de los internos en dicho proceso.

No obstante, la capacitación y la actividad ocupacional colombiana presentan grandes deficiencias[5], por considerar algunas:

[4] Ver Anexo 3. Mapa Conceptual. Dos perspectivas para entender el sistema progresivo

[5] El INPEC no ha logrado llevar a cabo programas exitosos de resocialización, debido, por un lado, a la grave problemática de hacinamiento presentada en las cárceles y a la existencia de establecimientos poco adecuados, y por otro lado, a la falta de una política que establezca los objetivos y lineamientos claros para el desarrollo de los

> Durante el año 2008, en los establecimientos de la región central, de 16.467 internos sólo 9.606 de ellos tuvieron acceso a programas de educación, considerando la ausencia de suficiente personal docente capacitado y la percepción negativa de los reclusos sobre estos programas, concebidos no como herramientas de aprendizaje sino como mecanismos para reducir el tiempo de la pena. En lo que concierne a la capacitación laboral, sólo 12.707 internos participaron en estos programas, dejando en evidencia la falta de gestión de las regionales para impulsarlos, la desorganización administrativa y la desigualdad e inequidad en el acceso de los servicios prestados (Grupo de Interés Público de la Universidad de los Andes y la Universidad Internacional de Florida 2010, pág. 32-33).

De tal manera que, exigir la participación en los programas de resocialización o darle la oportunidad al interno para decidir asociarse a ellos de manera voluntaria, no produce resultados satisfactorios en el proceso y los individuos, siempre y cuando, cualquiera que sea el método que se adopte, no se resuelvan las dificultades del medio que lo rodean – hacinamiento, establecimientos penitenciarios y carcelarios poco adecuados, mala gestión de los recursos, estrategias inadecuadas de promoción de los programas, entre otras-.

Es importante señalar entonces otro elemento característico del PASO, compuesto por dos aspectos vinculados que son definitivos para la ejecución exitosa de los programas de este plan de acción, definidos como progresividad y dinamismo. El primero de ellos, corresponde a ese proceso de transición por el cual atraviesa paulatinamente el interno para recuperar su libertad; etapas que le permiten gradualmente recibir beneficios, según corresponda. La respuesta positiva a la participación en las actividades de resocialización, sirve para reducir el tiempo de la pena impuesta por el juez; y por otro lado, el interno puede recibir bonificaciones por las labores desempeñadas en el trabajo.

En la resolución 2392 de 2006 se señalan los criterios de gradualidad que propone el PASO y según la etapa en la que se encuentre el interno, están permitidas ciertas actividades[6]. Los tipos de actividad válidas para la redención de la pena por parte del interno son: actividades industriales, círculos de productividad artesanal, servicios agrícolas y pecuarios; y las actividades de educación que se enfoquen en el trabajo también serán objeto de la reducción de la pena.

En lo que se refiere a la bonificación salarial que recibe el interno, los artículos 19 y 66 del Acuerdo 011 de 1995 – por medio del cual se expide el reglamento general al cual se

---

diferentes programas de tratamiento y que asigne los recursos necesarios su ejecución, a lo cual también han contribuido las debilidades institucionales que presenta el INPEC, principalmente las deficiencias en los procesos de planeación y la falta de seguimiento y evaluación a los diferentes programas y proyectos (Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad Dirección de Estudios Sectoriales 2008, pág. 2-3).

[6] Ver Anexo 4. Gradualidad de los beneficios en las tres fases de PASO.

sujetarán los reglamentos internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios- establecen que:

> Al ingreso del interno al establecimiento se dispondrá la apertura de una cuenta particular donde se consignará el dinero que el mismo porte en ese momento, el que sus familiares o allegados deseen proporcionarle y el correspondiente a la remuneración que perciba por concepto de trabajo. De la remuneración mensual del interno en los diferentes frentes de trabajo del establecimiento, se descontará un diez por ciento (10%) con destino a la Caja Especial del centro, un diez por ciento (10%) para ahorro y el excedente será de libre disposición. El dinero será sustituido por tarjetas de compra (Acuerdo 011 de 1995).

Esto es especialmente importante para la noción de resocialización, pues la privación de la libertad se convierte en una herramienta que permite aislar al individuo del contexto social que lo condujo a la criminalidad, para ofrecerle herramientas a través de programas laborales y educativos para redefinir su papel en la sociedad. En este sentido, el dinamismo es un aspecto muy importante para el tratamiento penitenciario, ofreciendo alternativas y creando incentivos en los condenados para participar en ello. El éxito depende del diseño de estrategias para la promoción y participación en el proceso resocializador, para que el interno conozca los beneficios que tiene este sistema de oportunidades.

De lo anterior se derivan, en primer lugar el factor objetivo. Este principio define la situación jurídica del interno a partir de variables como el tipo de delito, el tiempo de condena[7], el tiempo físico de la detención[8], el cálculo de la tercera parte de la pena[9], el tiempo necesario para la libertad condicional[10], la libertad por pena cumplida[11], entre otros; y la convergencia de estas variables determina "que el tiempo físico del interno en el establecimiento irá variando sustancialmente, de acuerdo con las posibilidades de redención que facilite la oferta del Sistema de Oportunidades" (PASO s.f., pág. 32). Sin embargo, este principio no determina de manera exclusiva el avance del interno en el proceso resocializador y junto al factor subjetivo, vinculado al aspecto psicosocial del condenado, constituyen la base para la ejecución de los programas de

[7] Se refiere a la totalidad del tiempo que establece el juez para el cumplimiento de la medida de aseguramiento (PASO s.f., pág. 27).
[8] Hace referencia al número de días calendario que el interno lleve detenido por la codena impuesta, desde el día en que tuvo lugar la detención, hasta la fecha que se realiza el cálculo de este dato (PASO s.f., pág. 27).
[9] Corresponde al tiempo que se calcula para establecer la fase de Mediana Seguridad – desde el criterio del factor objetivo- (PASO s.f., pág. 27).
[10] Se refiere al beneficio que por derecho tiene el interno una vez cumplida las 3/5 partes de la pena impuesta, sumando a esto un récord de buena conducta y otros requerimientos básicos de la ley. Teniendo en cuenta estas condiciones, se puede solicitar al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad la autorización para cumplir el tiempo restante de la condena (2/5 partes) por fuera del establecimiento carcelario (PASO s.f., pág. 28).
[11] Tiene lugar el día en que el interno cumple el tiempo de pena que le ha sido impuesto, para lo cual se contempla la sumatoria del tiempo físico y el tiempo de redención.

tratamiento y definen los criterios que se deben tener en cuenta al momento de diseñar un plan de tratamiento para cada interno, que garanticen por una parte la respuesta a las necesidades de los mismos, y por otra, una mayor cobertura de las actividades.

Dichos criterios de clasificación se han organizado a través de la intervención colectiva por grupos homogéneos según características particulares de la población carcelaria, por ejemplo: grupos vulnerables, internos iletrados, usuarios con primaria y bachillerato incompletos, internos con bachillerato completo, población con habilidades de liderazgo y capacidad de enseñanza, internos próximos a salir en libertad, internos condenados y con requerimientos, usuarios que hayan superado 1/3 de la pena, internos con problemas de adicción a sustancias psicoactivas, internos de difícil tratamiento (PASO s.f., pág. 33).

De tal manera que, el éxito de la planeación, ejecución y resultados obtenidos en los programas que se desarrollan en el marco del PASO, depende de la continuidad y el refuerzo constante por parte de las autoridades penitenciarias para involucrar al condenado en este proceso. Si se consideran todas las variables en la fase de observación, diagnóstico y clasificación del interno, es posible pensar que el tratamiento penitenciario puede comenzar en una fase más avanzada, para evitar los posibles traumas que se generan por las medidas restrictivas de la fase de alta seguridad.

Todo lo anterior, conduce a pensar la importancia de la formación laboral y la actividad ocupacional al interior de las cárceles, en tanto en ella reposa la esencia de la resocialización como elemento catalizador en todo el proceso que conduce al individuo de la criminalidad al respeto y aceptación de las normas en la sociedad.

De acuerdo a las *reglas mínimas de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO) para el tratamiento de reclusos* (1955), el régimen penitenciario debe emplear todos los medios curativos, educativos, morales, espirituales y todas las formas de asistencia que pueda disponer para un satisfactorio tratamiento, evitando que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 1996-2000).

En consecuencia, una vez aceptados los lineamientos internacionales, en Colombia se establece como derecho de los internos la educación y el trabajo. En lo que a educación se

refiere, existen varias modalidades de programas educativos[12], a través de los cuales se espera "afirmar en el interno el respeto por los valores humanos, las instituciones públicas y sociales, las leyes y normas de convivencia ciudadana y el desarrollo de su sentido moral" (Ley 65 de 1993, articulo 94) con actividades culturales, deportivas y recreativas. Por su parte, los programas laborales están dirigidos especialmente a la formación técnica – en el área de servicios y artesanías- con miras a afianzar el desarrollo y adquisición de habilidades que impidan el regreso del condenado a la delincuencia y garanticen una estabilidad laboral, en función de la demanda del mercado.

Así, es posible considerar que el trabajo penitenciario y las actividades que en él se desarrollan, involucra al interno en un nuevo ritmo de vida, creando hábitos y reduciendo el tiempo libre, la conflictividad y el ocio; mejora las relaciones personales con sus compañeros, las relaciones con la familia y los funcionarios del establecimiento carcelario. La autoestima es el factor que más se refuerza a partir de la capacitación laboral, en tanto el interno aprende una ocupación, recibe bonificación salarial y experiencia, lo que se deriva en independencia y una redefinición positiva del individuo y su familia. En consecuencia, las pautas de disciplina, de trabajo en grupo, la autonomía individual, la estabilidad emocional y el refuerzo en valores, son el resultado del buen uso y aprovechamiento por parte del interno de las potencialidades del trabajo y su deseo de reinserción (Universidad Nacional de Colombia-INPEC 2012, pág. 98-100).

Sin embargo, como se ha hecho hincapié a lo largo de este capítulo, las condiciones en las que se desarrollan estas actividades, reducen significativamente los beneficios que se puedan derivar de ellas. En primer lugar, el hacinamiento afecta notablemente la organización y la vida diaria de los internos, creando situaciones de conflicto para la ocupación de espacios y acceso a servicios. Además, los establecimientos no cuentan con la adecuación y adaptación suficiente para garantizar el desarrollo de trabajo, estudio y la vida social. En segundo lugar, la ausencia de suficiente personal docente capacitado y la falta de equipos suficientes para la producción,

[12] Educación formal – aquella que se imparte en los establecimientos educativos aprobados, en una secuencia de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, que pueden conducir a la obtención de grados y títulos- ; Educación no formal – se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales, sin estar sujeta al cumplimiento del sistema de niveles y grados- ; Educación informal – Corresponde a todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros medios no estructurados- (Plan de Acción y Sistema de Oportunidades).

materiales educativos de consulta y la ausencia de apoyo técnico y financiero, dificultan la organización y desarrollo de estos programas.

2. LA INTERVENCÓN DEL ESTADO SOBRE LA POBLACIÓN CARCELARIA: LA POLÍTICA PÚBLICA PASO

2.1 Aproximaciones teóricas de la Política Pública

Como autoridad suprema, el Estado es entendido como una organización política que dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima como un medio de dominación, consiguiendo establecer el orden en la sociedad (Weber 1992, pág. 88-94). Lo anterior a través del establecimiento de normas jurídicas que sirven de directrices para definir los ámbitos de intervención de la acción del gobierno, como también los parámetros de comportamiento que deben asumir los individuos que viven en sociedad, además de decisiones y acciones que responden a las demandas sociales, entendiendo éstas a grandes rasgos como políticas públicas.

En un *Estado Social de derecho* – fundado en el respeto de la dignidad humana y cuyos fines esenciales son servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución- la definición de la norma y en particular las políticas públicas, debe coincidir con los principios y valores de esta autoridad.

La construcción de políticas públicas está estrechamente vinculada a la existencia de un tipo particular de poder, en el que convergen fuerzas de distinta naturaleza – económicas, sociales, culturales- y cuyos actores confrontan sus ideologías para definir las acciones que resulten más convenientes para resolver una situación definida como problemática, basada en la "configuración de una necesidad social y cultural, de visibilidad y resolución de requerimientos sociales y culturales" (Lozano Ayala 2008, pág. 17).

En lo que a la situación carcelaria se refiere, el Estado colombiano mediante la promulgación de la Ley 65 de 1993 y a través del INPEC -desde ese mismo año- ha buscado definir la manera en que el Estado debe actuar frente al fenómeno del delito y sus actores (Castillo s.f., introducción). La creación del INPEC, en 1992, fue producto de la necesidad de modernizar el sistema carcelario, con el propósito de realizar un giro institucional que permitiese la formulación de una política pública carcelaria -lógica y coherente- con énfasis en la

humanización y la resocialización, permitiendo así agilizar los procesos de ampliación y mejoramiento de servicios en las cárceles del país.

Sin embargo, considerando que Colombia, es el tercer país latinoamericano con mayor población carcelaria después de Brasil y México[13], la eficiencia del sistema ha sido cuestionada desde entonces pues queda en evidencia la debilidad y desarticulación existente en el derecho penal, las políticas gubernamentales y el derecho procesal penal para el tratamiento del delito, dado el alto número de reclusos que aún se encuentran en prisión.

En primer lugar, porque "la justicia penal en el curso de los últimos quince años ha venido acelerando las tasas de encierro" (Carranza 2012, pág. 59) sin importar el tiempo que toma la investigación y respectiva sanción que debe cada caso, y aunque el *sistema penal acusatorio*[14] "es una herramienta fundamental en la lucha contra la impunidad en todas sus formas […] el sistema ha privilegiado la persecución a los delitos menores en relación con los delitos de "cuello blanco" y los delitos en los cuales se requiere más especialización en la investigación criminal" (Toledo Carreño 2007, pág. 25). Además, las políticas gubernamentales no han organizado las acciones pertinentes para responsabilizarse sobre la crisis que se produce al interior de las cárceles, a través de actividades que permitan aliviar la situación.

En "el periodo comprendido entre diciembre de 1993 y abril de 2012, la población de internos pasó de 29.114 a 107.320 personas, pero la capacidad de los establecimientos de reclusión solo se incrementó en 50.701 cupos" (Berrio 2012)[15]. En este sentido, a pesar de la Sentencia T-153 de 1998, expedida por la Corte Constitucional, a través de la cual se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en todas las cárceles del país, como resultado de la evaluación de una serie de factores[16] que se hacían cada día más evidentes, el gobierno colombiano se ha limitado a buscar la forma de descongestionar los establecimientos carcelarios, sin pensar en la prevención del delito y la resocialización del delincuente.

[13] Ver Anexo 5. Tabla. Sobrepoblación penitenciaria en América Latina.

[14] Obedece a un sistema acusatorio oral compuesto por dos etapas: la investigación y el juzgamiento, con una participación activa de la novedosa figura del *juez de garantías* como la entidad contenedora de cualquier abuso de la Fiscalía en la etapa de investigación y sanción (Toledo Carreño 2007, pág. 26).

[15] Ver Anexo 6. Tabla. Comportamiento de la población de internos. Periodo 1993-2011.

[16] Reducido tamaño de las celdas, ausencia de sistemas de ventilación, inexistencia de espacios comunes suficientes, imposibilidad de creación de talleres de trabajo y demás áreas educativas adecuadas para los fines resocializadores de la pena, la ineficiente evacuación de aguas residuales, permanente obstrucción de cañerías, aumento de malos olores y deficiente prestación de los servicios de salud (Universidad de los Andes 2012, pág. 3 y 4).

Ahora bien, para avanzar en la consolidación y el fortalecimiento institucional y de políticas que respondan a las obligaciones nacionales e internacionales en materia carcelaria y de DDHH, el Estado, mediante las acciones implementadas por los gobiernos actúa a través de políticas públicas diseñadas para intervenir en un área determinada que busca tener influencia en los asuntos públicos. Las políticas públicas pueden ser definidas de manera más concreta como:

> Un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar (Velásquez 2009, pág. 156).

A partir de la definición propuesta por Raúl Velásquez, el análisis de la política pública *PASO –Plan de Acción y Sistema de Oportunidades–* será posible a partir de la identificación de los cuatro elementos que componen la definición del concepto. El primero (1) es el *proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos*; el segundo (2) obedece al *proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares*; tercero (3) *proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática*; y por cuarto (4) y último elemento, *la política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener* (Velásquez 2009, pág. 159).

Antes que nada, es importante precisar que la construcción y consecución de las diferentes etapas para el análisis de las políticas públicas tradicionalmente se ha caracterizado por un modelo denominado *policy cycle* propuesto por Jones (1970), el cual "descompone la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación" (Roth 2002, pág. 49). Sin embargo, este modelo no considera la relación e interacción permanente entre estas etapas como un proceso que se extiende en el tiempo y puede estar sujeto a modificaciones.

Hecha la precisión anterior, el primer elemento: *Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos* se denomina así dado que articula los diferentes elementos de la política pública, es decir, contempla la participación activa de autoridades públicas y privadas, tanto como sus decisiones, acciones, inacciones y acuerdos; los objetivos, instrumentos y resultados, y el ambiente del cual se abastece (Velásquez 2009, pág. 160). De acuerdo a esto, los elementos de las políticas públicas interactúan entre sí, hecho que permite entender este instrumento de acción estatal como parte de un subsistema, que según el nivel de

intervención del Estado o la participación de autoridades particulares, los instrumentos[17] para su ejecución pueden variar.

El segundo elemento corresponde a la naturaleza de los actores que intervienen y hacen parte del proceso de formación de la política pública, es decir, es un *proceso adelantado por autoridades públicas con la eventual participación de los particulares*. Aunque no es requisito la participación de estos últimos, ello contribuye de manera positiva el proceso de formación de la política, en tanto permite definir mejor la problemática para seleccionar los instrumentos adecuados para mejorar esa situación, como también pueden ser decisivos para el proceso de implementación y evaluación de la política (Velásquez 2009, pág. 163-164).

Como tercer elemento, la política pública nace como un *proceso encaminado a prevenir o mejorar una situación definida como problemática*, determinada por las autoridades públicas y eventualmente por particulares, que intervienen en el proceso y "establecen ciertos objetivos y seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos" (Velásquez 2009, pág. 165). El éxito o fracaso de sus resultados dependerá de la influencia que produzcan sus intervenciones para mitigar o resolver el problema.

Finalmente, el cuarto elemento afirma que *la política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener*, es decir, hay una estrecha e innegable conexión entre diferentes elementos que conforman el ambiente en el que se desarrolla la política pública, tales como las organizaciones públicas, el ordenamiento jurídico y las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política misma; además del sistema social, cultural, económico y natural del orden local, nacional e internacional, de los cuales se nutre la política pública y producen influencia en la misma (Velásquez 2009, pág. 167).

Una vez formulada la política pública, la fase de implementación es decisiva en todo este proceso "porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos" (Roth 2002, pág. 107) para modificar realidades definidas como problemáticas a partir de modelos o enfoques que permiten entender la interacción entre los actores involucrados en esta fase. El primer enfoque denominado *top-down* explica el proceso de implementación a partir del modelo tradicional de

[17] Según la clasificación propuesta por Howlett y Ramesh, los instrumentos se agrupan en tres (3) categorías según el nivel de intervención del Estado: a) Instrumentos exclusivamente estatales: como las regulaciones, las organizaciones del Estado, las empresas públicas; b) Instrumentos Mixtos: los subsidios, los impuestos, las contribuciones, las campañas y las exhortaciones; c) Instrumentos Privados: como las familias, las organizaciones voluntarias, la sociedad, el mercado (Velásquez 2009, pág. 161).

administración pública, en el que el control sobre la situación se centra en la autoridad que está más arriba en el nivel de jerarquía y corresponde al trabajo que se desarrolla de arriba hacia abajo o del centro hacia la periferia (Roth 2002, pág. 109).

Contrario al anterior, el enfoque *bottom-up*[18] "tiende a buscar las soluciones a los problemas en el punto más concreto en donde aparecen" (Roth 2002, pág. 126), de tal manera que las acciones y decisiones se concentran en la escala más baja del nivel de jerarquía. Es un enfoque que reconoce la participación activa de las personas involucradas o afectadas por la situación que pretende solucionar la política pública, pues son ellas las que tienen mayor conocimiento sobre el problema, es decir, la solución depende de aquellos que tengan contacto directo con él.

2.2. Límites de la resocialización en contextos penitenciarios: La Picota

Colombia como parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos "ha adquirido una serie de obligaciones generales sobre respeto y garantía de derechos, y adopción de medidas" (Maya Aguirre 2009, pág. 159). La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), declaró que "toda persona privada de la libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos" (CIDH 2000, párr. 20), de lo contrario, la detención se consideraría como tortura y la autoridad del Estado sería ilegítima.

En el marco del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos[19], el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[20]; y de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[21], el gobierno colombiano tiene el compromiso de

[18] También conocido como el modelo *Backward Mapping* por otros autores.
[19] A través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH- desde 1996, "ha tenido el mandato de promover y proteger el goce y plena realización de los derechos humanos en Colombia a través de sus asistencia a las autoridades colombianas en el desarrollo de políticas y programas de promoción y protección de los derechos humanos, y de la observación de la situación de los derechos humanos en el país" (Cancillería 2015, párr. 31).
[20] Resalta tres obligaciones principales para los Estados en materia penitenciaria: tratar humanamente a quienes son privados de la libertad; separar, tanto a los procesados de los condenados, como a los menores de los adultos; y asegurar que el régimen penitenciario este enfocado en el tratamiento resocializador para la reforma y adaptación social de los penados (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 10).
[21] Establece mecanismos de protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, vinculados al trabajo, la salud, la educación.

respetar, garantizar y proteger los derechos humanos de todo individuo, incluyendo las personas privadas de la libertad.

En este sentido, la construcción de una política pública lógica y coherente destinada a modificar el comportamiento incorrecto de un individuo en sociedad como consecuencia de una violación e irrespeto a la norma –a partir de estrategias que le permiten comprender y aceptar el orden social establecido en contextos de encierro-, debe tener en consideración los principios básicos de DDHH que le permitan asegurar un ambiente adecuado para el desarrollo de los talleres de resocialización y disfrutar un tratamiento penitenciario digno.

En suma, merece concentrar todos los esfuerzos administrativos –públicos y privados- para la consecución satisfactoria de las metas establecidas. Sin embargo, se evidencia desarticulación entre los objetivos buscados y los resultados obtenidos, debido al desconocimiento de las necesidades de los internos y sus expectativas frente al tratamiento penitenciario, desestimando con ello la participación social; es decir, el condenado es un sujeto pasivo en el sistema penitenciario.

La Corte Constitucional, a través del ECI enfatiza que, además de las graves violaciones a los DDHH de la población carcelaria del país,

> Las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgreño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. En términos generales, se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario (Sentencia T-153 1998, párrafo 1).

Y mientras esta situación persista, el panorama para la resocialización no parece muy alentador. La misma Corte Constitucional reconoce que el ECI sigue vigente y ello no deja de constituir un problema frente al manejo de políticas públicas relacionadas con el tema, y a pesar de abrir incidente de desacato con ocasión a las órdenes impartidas en la Sentencia T-153 de 1998, el auto 003 de 2008 negó esta posibilidad, lo que refleja la permanencia de esta crisis por el incumplimiento del fallo y su falta de seguimiento al respecto (Universidad del Rosario 2011, pág. 46).

En la Penitenciaría Nacional La Picota, establecimiento dedicado a la reclusión de sindicados y ejecución de la pena de prisión, las condiciones de hacinamiento son cada día más difíciles de sostener: los 8.298 internos de la cárcel – que tiene capacidad solo para 4.931- (El

Tiempo 2013) no soportan más la situación por los riesgos que ello implica para su salud. Además, "los pabellones que cuentan con 130 celdas con medidas de 1.80 por dos metros cuadrados que normalmente debe ser humanamente para pernoctar una persona, en el momento la adecuaron para cinco" (Noticias Uno 2012).

Las instalaciones fueron construidas en 1936. Desde entonces, los cupos siguen siendo los mismos, la población recluida ha superado el doble de la capacidad y la infraestructura no se ha sometido a adecuaciones desde su construcción, en otras palabras, "la cárcel La Picota es una cárcel que se está cayendo a pedazos y parte de una población de internos están a la intemperie" (Noticias Uno 2012).

Aunque en 2011 se hizo entrega de una construcción nueva – denominada ERON-[22] al interior del EPAMS, solo entró en funcionamiento el 10% del total de su capacidad debido a deficiencias en la obra por humedad y zonas inundadas, mala distribución de los espacios, insuficiencia en el funcionamiento de los ascensores y maquinaria que pone en riesgo la vida de los internos y perjudica la prestación de los servicios, por ejemplo la alimentación (Contraloría General de la Republica 2011, págs. 16-18). De lo anterior, se puede inferir que persiste un grave problema en la administración de recursos por la falta de seguimiento y control al interior de la institución y los contratistas, que perjudica la vida cotidiana de los condenados y vulnera sus derechos.

En lo que se refiere al área educativa, sin el personal idóneo y suficiente, carentes del presupuesto necesario y limitadas en su cobertura y calidad, las labores educativas que se desarrollan en La Picota, en poco contribuyen a la rehabilitación de los internos. La población carcelaria es mayoritariamente analfabeta o con grado quinto de primaria como máximo, lo que podría explicar la participación masiva en los programas de alfabetización y los Ciclos Lectivos Integrados (CLEI) I y II, aunque se evidencia una tendencia hacia la deserción por el desinterés y los beneficios comparativos que encuentran con relación al trabajo.

Por otro lado, el área de sanidad es aún más problemática; no sólo la atención en salud y la prevención son deficientes, sino que las condiciones en que se encuentran los reclusos conspiran para crear nuevos focos de enfermedad, pues la administración –en cabeza de CAPRECROM- no suministra los elementos necesarios para el cuidado de los internos (Gaitán, 2000).

[22] Ver Anexo 7. Foto. Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá – La Picota (Construcción Nueva).

Las condiciones inhumanas de hacinamiento a las que se ve sometida la población carcelaria, provocan una degeneración de la salud y exposición a enfermedades[23]. Un estudio de la Universidad Nacional de Colombia, realizado en el 2010 en la cárcel La Picota, reveló una epidemia de tuberculosis; situación que preocupa teniendo en cuenta el difícil acceso que tienen los internos a los servicios de salud, y los altos índices de contagio a los que están expuestos en esas condiciones (UN periódico 2011).

Por lo anterior, no es difícil concluir que los internos no cuentan con un programa de atención médica que garantice la entrega de medicamentos, la realización de exámenes clínicos, y la remisión a especialistas, hechos que desvirtúan todo propósito del Estado en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos colombianos. Es muy preocupante que "dentro de la nómina de profesionales de la salud no hay expertos que traten los 139 enfermos mentales, en un penal en el que llegan paramilitares y guerrilleros que, a menudo tienen secuelas de la guerra" (El Tiempo 2013).

Según información suministrada por el INPEC y el Ministerio de Justicia, de enero a octubre de 2012, han muerto por lo menos 109 personas reclusas con antecedentes de un estado de salud que requirieron hospitalización. Ese mismo año se dio a conocer la muerte de 3 prisioneros de la cárcel La Picota como consecuencia de la negligencia médica en situaciones de infarto, shock cardiogénico y dificultad respiratoria (La F.M 2012).

En este contexto, queda claro que el Estado ha optado por aplicar medidas de endurecimiento punitivo, con una excesiva privación de la libertad como una estrategia que incrementa el sufrimiento del preso y no garantiza el aumento de la seguridad ciudadana. Tal fue el caso de la administración de Álvaro Uribe Vélez durante su primer y segundo periodo presidencial (2002-2006 y 2006-2010), en el cual "se evidencian la priorización de la represión […] y el interés por aumentar y hacer las penas más rígidas" (Universidad del Rosario, 2011). Lo anterior solo contribuye a congestionar[24] más los establecimientos penitenciarios del país, en especial La Picota debido a la categoría de delitos y penas de prisión que allí se ejecutan. En otras palabras,

> La política criminal colombiana ha sido muy ambigua: en ciertos momentos, el Estado colombiano ha optado por estrategias de endurecimiento punitivo, por ejemplo, cuando hay algún escándalo por algún crimen atroz o una percepción de inseguridad ciudadana; pero luego, el mismo Estado relaja la política punitiva, por ejemplo cuando hay congestión carcelaria, liberando a personas sin

[23] VIH, tuberculosis, tiñas – infecciones en la piel causadas por hongos-, hongos, entre otras (Noticias Uno 2012).
[24] Ver Anexo 8. Tabla. Conjunto de la población reclusa en Colombia. Periodo 2000-2011.

> políticas claras que permitan establecer a quién se va a liberar y sin construir las prisiones necesarias para las personas que se van a privar de la libertad en razón del endurecimiento de la política criminal (Guzmán y Uprimny 2013, pág. 160).

Por ello es tan importante entender que, según la Sentencia T-596 de 1992 de la Corte Constitucional, el derecho sigue rigiendo en las cárceles como máxima autoridad, y como consecuencia, el delincuente recluido en un establecimiento penitenciario sigue siendo titular de derechos[25], solo que ahora se establece una relación de sujeción especial[26] entre el recluso y el Estado.

Por lo tanto, La Picota es el foco de la degradación humana posible en el que las terribles condiciones de hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción[27], dificultan las oportunidades y los medios necesarios para la resocialización de los reclusos, aunado a los pocos recursos disponibles para desarrollar estas actividades (Sentencia T-851 de 2004).

Esta situación que cada día empeora como resultado de políticas punitivas más fuertes –materializadas en la ley 1142 de 2007[28] y la ley 1453 de 2011[29]-, que impactan de manera directa el ECI y al individuo recluido en prisión que debe subsistir en condiciones que impiden el acceso y satisfacción de un adecuado programa resocializador. Lo anterior pone en cuestión la idea misma del concepto y la existencia de este tipo de instituciones como garantía de respeto y cumplimiento de la ley penal creada en la sociedad. En otras palabras,

> La resocialización e inserción social, por lo menos en lo que concierne a América Latina y específicamente a Colombia, es de carácter discursivo, en la medida en que no hay una

[25] Derechos que pueden ser de tres tipos: suspendidos (por ejemplo el derecho a la libertad física), intangibles (derechos plenos de la persona privada de la libertad, por ejemplo la vida) y limitables (por ejemplo los derechos fundamentales a la intimidad personal, asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión). (Guzmán y Uprimny 2013, pág. 150).

[26] La idea de relación de sujeción especial proviene del derecho administrativo alemán, según el cual, los ciudadanos normalmente tienen una relación de sujeción general al Estado. Sin embargo, hay personas que por estar en determinadas instituciones, entran en una sujeción especial, que tiende a ser más dura, como es el caso de las personas privadas de la libertad, pues entran en una relación de disciplina especial frente al Estado.(Guzmán y Uprimny 2013, pág. 149).

[27] Los escándalos de corrupción al interior de La Picota no son noticia reciente. Según investigaciones realizadas por la revista Semana, prácticamente desde que fue creado el INPEC en 1992, cuando se fusionó la Dirección General de Prisiones con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, la cárcel ha estado en la mira por cuenta de toda clase de escándalos; por mencionar algunos: soborno a la guardia para ingreso a los pabellones del establecimiento; bandas dedicadas a la extorsión; beneficios a los detenidos que pueden pagarlos (Semana 2011).

[28] Por medio de la cual se reforman parcialmente las leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y "ninguna de esas reformas disminuye penas, por el contrario, se han creado nuevos tipos penales y endurecimiento de penas" (Contraloría de Bogotá 2013, párr. 8).

[29] Denominada también *Ley de Seguridad Ciudadana* permitió que unas conductas que antes eran determinadas como contravenciones fueran elevadas a la categoría de delito y esto incrementó las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos carcelarios (Torres Mojica en Especiales Pirry 2014).

> correspondencia real u operativización clara y precisa de las acciones que se implementen para su consecución, dado que aún persiste la concepción de la política criminal antigua en el funcionamiento real del sistema penitenciario (Universidad Nacional de Colombia-INPEC 2012, pág. 122).

La constante pugna existente entre *el ser y el deber ser* del sistema carcelario y el tratamiento penitenciario, intervienen notablemente en la vida cotidiana de los internos. Un ambiente caracterizado por la hostilidad y el egoísmo, no dan garantía de un cambio de actitud positivo sobre el delincuente; la cárcel debe dar plena seguridad por la vida del penado, que durante los próximos años debe habitar estos establecimientos y además asegurar los mínimos necesarios para subsistir. El gobierno de turno, pero en general el Estado Colombiano debe preferir la recreación de espacios sociales positivos que permitan al interno beneficiarse en mejor y mayor calidad de los programas de resocialización, para hacer de este último más que una simple herramienta del condenado para reducir la pena.

Por ello, entregar al condenado a los establecimientos penitenciarios para que sean estos quienes de manera exclusiva intervengan en la conducta desviada del individuo, sin atender las condiciones sociales que lo condujeron a prisión, imposibilita un trabajo coordinado e integral para la resocialización.

La Encuesta de percepción ciudadana sobre desigualdad urbana en Bogotá 2012 –realizada por ONU-Hábitat, Avina y el proyecto Bogotá, cómo vamos-, reveló que "la alta inequidad obedece a hechos como las grandes diferencias de calidad que hay entre educación pública y privada; la existencia marcada entre ricos y pobres; y el hecho de que los buenos servicios de salud sean mejores para los primeros y malos para los segundos" (El Tiempo 2013). Con esto, se puede afirmar que la resocialización se convierte en un proceso que inicia desde el momento que el individuo entra a prisión, hasta el día que, una vez en libertad, el individuo sea capaz de minimizar los efectos negativos del encarcelamiento y pueda poner en práctica todas las enseñanzas aprendidas durante su tiempo de reclusión.

Para esto, el Estado debe asegurar los mecanismos de acceso a un empleo formal y la sociedad debe darle la oportunidad para restablecer los lazos de confianza entre las partes y eliminar la discriminación o estigma social por el hecho de haber estado en la cárcel. En otras palabras, también es importante reforzar la atención pos penitenciaria.

Para ilustrar la magnitud de lo anterior, uno de los proyectos más representativos de atención pos penitenciaria es llevado a cabo en Chile con el denominado programa *"volver a*

confiar", orientado en principios enfocados a la dimensión humana, al respeto de los derechos de las personas, al fortalecimiento de sus capacidades y a su inclusión social. Una de las grandes apuestas del programa es la eliminación de antecedentes penales, considerando este elemento como un gran obstáculo para la reintegración (Universidad Nacional de Colombia-INPEC 2012, pág. 106-107), y aunque ya no existe esta figura en Colombia[30], tampoco se ha materializado esta idea en el país.

Otra dificultad en el proceso resocializador se ve reflejado en la reincidencia[31], que aunque puede estar motivada por factores como el consumo de sustancias psicoactivas, la profesionalización del delito, ausencia de vínculos familiares o contextos propicios de delincuencia, también se deriva de la deficiencia y/o fracaso del tratamiento penitenciario. Mientras la sociedad siga tratando como delincuente al individuo puesto en libertad, la discriminación que deben soportar los ex reclusos resulta en casos de reincidencia, creando un círculo vicioso de criminalidad.

Por otro lado, considerando –una vez más- los altos índices de hacinamiento, las condiciones para desarrollar tareas recreativas, deportivas, industriales y artesanales son insuficientes o precarias. Tampoco "existe dotación de equipos suficientes para la producción, materiales educativos de consulta e insumos para la producción y predomina una débil vinculación con el mercado en los ambientes externos" (Universidad Nacional de Colombia 2012, pág. 101), lo que explica por un lado la percepción negativa de los internos sobre la utilidad y efectividad de los programas, y por otro lado, el escaso interés de los particulares como las pequeñas y medianas empresas para aprovechar y apoyar la mano de obra de los reclusos.

Por último, esta política diseñada para la población carcelaria con el único objetivo de aliviar los efectos negativos de la prisión a través del desarrollo de actividades educativas, laborales y sicológicas que le permitan al condenado conseguir la resocialización, no funciona en todos los contextos por igual. Si bien es cierto "hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar" (Velásquez 2009, pág. 167) la problemática empeora porque lo único que se consigue es la reproducción de la inseguridad, la inequidad y la violación de DDHH.

[30] El Decreto Ley Antitrámites 019 de 2012 busca suprimir o reformar los trámites o procedimientos innecesarios que obstaculizan el buen funcionamiento de la administración pública. Tal es el caso del certificado judicial, cuya eliminación pretende generar confianza entre las instituciones públicas y el ciudadano en el caso que éste último requiera solicitar empleo en cualquier empresa pública o privada.

[31] Ver Anexo 9. Tabla. Población reclusa reincidente en Bogotá, diciembre 2013.

Hasta hace poco menos de dos años la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- está ejecutando dos proyectos de inversión encaminados a mejorar la infraestructura penitenciaria y carcelaria[32], que si bien contribuyen de manera significativa a mejorar las condiciones de habitabilidad de los internos no resuelve por completo el problema que enfrenta la resocialización.

2.3. Alcances de la resocialización en contextos penitenciarios: La Picota

Para la política pública PASO, cuya finalidad es poner a disposición del condenado las herramientas necesarias para restablecer las relaciones sociales y personales que sufrieron una ruptura por el delito cometido, el enfoque *top-down* ha caracterizado el proceso de implementación de esta política en el país, en tanto su ejecución establece una relación vertical entre la institución y el individuo.

Autoridades nacionales como el INPEC, específicamente a través de la Subdirección de Tratamiento y Desarrollo, tienen bajo su responsabilidad la dirección y ejecución de los programas de tratamiento penitenciario que deben ofrecer las cárceles como parte del proyecto de resocialización del delincuente. Esta situación bien puede reducir el riesgo de caer en ambigüedades como resultado de la excesiva intervención de actores que poco o nada tienen que ver en la solución del problema; pero también, desconoce que la participación de los particulares, específicamente de los grupos de interés para el caso en particular, puede contribuir de manera significativa en el desarrollo de esta política.

La administración directa del INPEC sobre muchos de los talleres productivos que se llevan a cabo en La Picota da cuenta de los buenos resultados que ello significa para el desempeño de los internos en los mismos, pues no hay riesgo de interrumpir las actividades por ausencia de terceros, como ocurre con la prestación de servicios a través de contratistas. El asadero, la panadería, el expendio, el reciclaje, los talleres de artes gráficas y los proyectos agrícolas y pecuarios de especies mayores –vacas- y especies menores –gallinas, cerdos, conejos- son algunas de las actividades que se desarrollan al interior del establecimiento y tienen un impacto positivo sobre la resocialización del condenado.

[32] Uno de ellos es denominado *construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en establecimientos de reclusión de orden nacional* y el otro se conoce como *mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario nacional* (Ministerio de Justicia y del Derecho 2014).

Por lo anterior, es importante reconocer que la fase de implementación "es, desde el punto de vista empírico, la secuencia programada de acciones de la que forman parte muchos actores y muchas operaciones, dirigidas a producir con unos medios específicos los resultados esperados" (Delgado 2009, pág. 19).

2.4. Alcances de la resocialización en contextos penitenciarios: la experiencia en la Cárcel Distrital

Con el propósito de reconocer las virtudes del PASO y de la resocialización, se ha tomado como ejemplo el buen desempeño de la Cárcel Distrital, para que a través de este paralelo se puedan identificar los problemas de administración que aquejan el funcionamiento de La Picota.

La Cárcel Distrital aunque no hace parte del INPEC y está bajo la dirección de la Secretaria de Gobierno Distrital, opera bajo los mismos parámetros del Código Nacional Penitenciario y Carcelario, hecho que permite dar continuidad a los fines de la política penitenciaria y carcelaria del país. Su infraestructura ha sido sometida a remodelaciones y de los seis pabellones, con una capacidad de 286 celdas por cada uno, son distribuidos el total de internos así, un pabellón para las mujeres y los cinco restantes para hombres (Contraloría de Bogotá 2013, párr. 57-58)

De los 1.028 cupos disponibles, solo existen 622 detenidos, situación que se explica por la recepción –casi exclusiva- de delincuentes que han cometido delitos de bajo impacto[33] con penas de prisión que no superen los 60 meses; y es competencia de los jueces de ejecución de penas definir el traslado e ingreso de los condenados al respectivo centro penitenciario (Contraloría de Bogotá 2013, párr. 6). Pero, ante la crisis de hacinamiento en las distintas cárceles del distrito, se solicitó abrir cupos a detenidos que provengan de otros establecimientos de reclusión de los cuales se hará cargo el gobierno central (Contraloría de Bogotá 2013, párr. 15-20).

Según información suministrada por la Contraloría de Bogotá, en marzo de 2013 "ingresaron 32 hombres por tráfico, fabricación y porte de armas de fuego o municiones, hurtos,

[33] También conocidos como *delitos querellables* y dentro de los cuales se encuentran: inducción o ayuda al suicidio, lesiones personales sin secuelas que produjeren incapacidad para trabajar o enfermedad sin exceder de 60 días, lesiones personales con deformidad física transitoria, lesiones personales culposas, injuria, calumnia, violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaria, abuso de confianza, daño en bien ajeno, entre otros (Ley 906 de 2004).

concierto para delinquir y personas con el pago de condenas avanzadas provenientes de La Picota" (Contraloría de Bogotá 2013, párr. 26).

A través del Consejo de Evaluación y Tratamiento –CET-, un grupo de profesionales de distintas áreas del conocimiento –como abogados, psicólogos, antropólogos, sociólogos, médicos, trabajadores sociales, etc.- se hace una intervención semanal para determinar el tipo de trabajo a realizar con el grupo de internos. Durante "el primer trimestre de 2013 en atención psicológica se recibieron a 422 detenidos; en programas terapéuticos a 24; en trabajo social se asesoraron 306 y en terapia ocupacional a 187" (Contraloría de Bogotá 2013, párr. 39). En el área de capacitación y ocupación durante este mismo periodo "se inscribieron 361 internos, equivalente al 77% de la población, y la capacitación se realiza a través del Servicio de Educación Nacional –SENA- por un periodo de tres meses con excepción de los cursos de validación (Contraloría de Bogotá 2013, párr. 40).

El servicio de salud es prestado por la EPS *Capital Salud* y tiene una cobertura del 100% en toda la población reclusa de la Cárcel Distrital, así, durante el primer trimestre de 2013 se prestó el servicio de urgencias y odontología, independientemente de la solicitud requerida por el interno (Contraloría de Bogotá 2013, párr. 41). De la misma manera, el distrito y en particular el actual gobierno de la ciudad pusieron a disposición los denominados CAMAD –Centros de Atención Móviles a Drogodependientes- que desde el 2013 asiste a los internos que presentan fuertes adicciones a las drogas.

En dirección al cumplimiento de las disposiciones legales nacionales e internacionales en materia de resocialización a través de la buena conducta, el trabajo, el estudio, la enseñanza, la recreación y el deporte -en condiciones de vida digna-, la Cárcel Distrital durante los últimos años ha mostrado avances significativos en el respeto y garantía de los DDHH de las personas privadas de la libertad. Para ello, se ofrecen actividades y programas[34] en los que participa toda la población; por mencionar algunos: confecciones, biblioteca, aseo intra y extrapabellón, panadería, lavandería, marroquinería, telares y teatro.

Por lo anterior, no cabe duda que el modelo planteado de resocialización es una buena propuesta, pues la experiencia de la Cárcel Distrital así lo demuestra. Sin embargo los programas presentan múltiples dificultades para su ejecución y lamentablemente desvirtúan el propósito esencial del tratamiento penitenciario, inspirado principalmente en la reconversión del individuo

[34] Ver Anexo 10. Tabla. Programas para rehabilitación y redención en la Cárcel Distrital.

en un sujeto capaz de vivir en armonía en sociedad, reconociendo sus capacidades y aceptando las normas establecidas. Así ha sido posible en la *Colonia Agrícola* de Acacias, Meta y en *La Comunidad Terapéutica* de la ciudad de Bucaramanga, dos experiencias que demuestran que la resocialización es posible siempre y cuando las condiciones del medio que rodean al condenado favorezcan el desarrollo de actividades y la permanencia en prisión no desestimule el interés del individuo por mejorar o encontrarle un sentido a la vida.

3. DESAFIOS POR UNA VERDADERA RESOCIALIZACION

3.1. De la seguridad a la política criminal en Colombia

La violencia y la inseguridad muestran una tendencia creciente durante los últimos tiempos y el gran déficit de capacidades en materia de justicia y seguridad del Estado reflejados en la impunidad[35], la crisis en el sistema carcelario y la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones estatales[36] [37] [38] - evaluada a partir del nivel de aceptación de la democracia como forma de gobierno, la aprobación de la gestión presidencial y el nivel de satisfacción con la democracia-, llaman la atención a nivel internacional. Según el último informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe, la violencia y la criminalidad son algunos de los mayores problemas que deben superar en el mediano y largo plazo los gobiernos latinoamericanos (Derpic-Burgos 2014, pág. 10).

En Colombia, durante el año "2002 y diciembre de 2010 aumentaron los delitos sexuales en un 60% y los hurtos comunes en un 48%, los hurtos a personas en un 83%, los de residencias en un 7% y los del comercio en un 8%" (Acero 2011), catalogados, entre otros delitos, como delitos de impacto social, pues corresponden a agresiones violentas que una persona ocasiona sobre otra y atentan con la integridad física.

En la ciudad de Bogotá, de 2010 a 2013 ha existido un riesgo permanente de sufrir un robo; los índices de inseguridad presentan un aumento especialmente en las localidades de Usaquén, Suba, Chapinero y Antonio Nariño (El Espectador 2014), situaciones que han favorecido el incremento indiscriminado de leyes que conducen sin piedad al uso de la prisión, consecuencia de "la creación de nuevas figuras delictivas y el aumento de las penas mínimas y máximas de los delitos ya establecidos en la legislación penal" (Informe Política Criminal 2012 pág. 30). Lo anterior en contestación a las demandas de la ciudadanía por respuestas rápidas de mano dura en contra de los delincuentes; a este hecho se le conoce como *populismo punitivo*[39].

[35] Cuando hay impunidad (en cierto grado), el Estado manifiesta su debilidad para hacer cumplir sus propias normas y eso puede llegar a cuestionar su propia razón de ser (Informe de Política Criminal 2014 pág. 8).
[36] Ver Anexo 11. Gráfica. Aprobación presidencial, apoyo a la democracia y satisfacción de la democracia, 2004-2013.
[37] Ver Anexo 12. Gráfica. Confianza en las instituciones – muestra nacional y muestra en zonas de conflicto.
[38] Ver Anexo 13. Gráfica. Confianza en las instituciones de las tres ramas del poder, 2004-2013.
[39] El *populismo punitivo* guarda una estrecha relación con acciones reactivas del aparato estatal para atender fenómenos que ocupan relevancia en la opinión pública consecuencia de hechos graves de violencia. Sin embargo,

Haciendo referencia a lo anterior, el delito de hurto simple ha sufrido las siguientes modificaciones:

> En el Código Penal de 1936 era sancionado con penas de 6 meses a 4 años, en el Código Penal de 1980 con penas de 1 a 6 años, en el Código Penal de 2000 con penas de 2 a 6 años y, desde la entrada en vigencia de la Ley 890 de 2004, con penas de 2,6 a 9 años de prisión. Esto supone un aumento del 433% en el mínimo de la pena y del 125% en el máximo, sin que por ello pueda afirmarse que el número de hurtos simples ha disminuido en el país desde 1936 a la fecha (Informe Política Criminal 2012, pág. 32).

De este endurecimiento punitivo se deriva un incremento de la población privada de la libertad; incremento asociado a las dificultades del sistema penal para enfrentar la congestión judicial que ello produce y desconociendo "el carácter de *ultima ratio* de los instrumentos penales para enfrentar problemas sociales complejos" (Informe de Política Criminal 2012, pág. 34). A este respecto, conviene precisar que la multiplicación de la población carcelaria obstruye los resultados esperados de la finalidad de la pena, poniendo en riesgo el tratamiento de los condenados y sus derechos fundamentales.

Tal como lo precisa la Procuraduría General de la Nación –PGN-, entidad cuya función consiste en "controlar la actuación de las instituciones y agentes responsables del diseño y aplicación de la política carcelaria y penitenciaria del país" (Procuraduría General de la Nación 2005, pág. 32) en su informe *Política preventiva de la Procuraduría General de la Nación en materia de derechos humanos de las personas privadas de la libertad* (2005) sugiere,

> Frente a un incremento continuo de la población carcelaria es preciso que el Estado adopte medidas de racionalización del uso de la prisión, ya sea como castigo o como medida precautelar. De manera demasiado frecuente la respuesta al crecimiento de la población carcelaria de muchos Estados ha sido la ampliación de las plazas penitenciarias. Sin embargo, la experiencia comparada indica que una práctica de aumento cuantitativo de plazas penitenciarias y carcelarias no resuelve el problema del hacinamiento en prisión; en el mejor de los casos, es una medida paliativa pero no atiende el problema de manera estructural (Procuraduría General de la Nación 2005, pág. 8).

En esta dirección, la formulación de una política criminal coherente y capaz de responder objetivamente a las problemáticas sociales propias de nuestra sociedad debe tener en cuenta los elementos de contexto nacional más relevantes, como es la persistencia de "un doloroso conflicto armado, autoridades involucradas en graves violaciones de Derechos Humanos, desafíos enormes de narcotráfico, otras formas de criminalidad y corrupción, y la evidencia disponible

---

estas medidas tienden a ser problemáticas pues detrás de ellas no existe una justificación que muestre la manera en que la medida disminuiría la comisión de esos delitos y los efectos que producen en la sociedad (Informe de Política Criminal 2014).

muestra altos niveles de violencia doméstica y violencia sexual" (Informe de Política Criminal 2012, pág. 35).

La sociología criminológica concibe la delincuencia como un fenómeno de origen social y en consecuencia el "individuo está determinado por las características estructurales de la sociedad en la que vive" (Universidad Nacional de Colombia 2012, pág. 18), y por ello, el Estado debe concentrarse en resolver y prevenir las situaciones de vulnerabilidad que se manifiestan en conductas delictivas, considerando que el aislamiento y las condenas en prisión no están tratando el problema de raíz y la resocialización, limitada por la crisis de hacinamiento, se califica como un fracaso. Bien lo reseña la procuradora delegada ante la sala penal del tribunal superior de Bucaramanga, Genith Toledo Carreño,

> En nuestro país no conocemos la implementación de una verdadera *política criminal* que describa el *"por qué"* de la delincuencia en Colombia, las *"razones de fondo"* que conllevan a los altísimos índices de delincuencia común y organizada que azota al país, y más importante aún, el tratamiento jurídico que debe darse a la obligación Constitucional de defender la libertad, honra y bienes de las personas que viven en el territorio nacional (Toledo Carreño 2007, pág. 25).

Así las cosas, mientras la legislación y la sociedad colombiana sigan considerando la prisión y el aislamiento por encima de instrumentos alternativos para resolver las problemáticas sociales y económicas que pueden manifestarse a través de delitos de menor impacto, el sistema penitenciario vivirá en una crisis permanente y la resocialización nunca tendrá efectos positivos sobre el individuo dadas las limitaciones que enfrenta el tratamiento penitenciario en contextos de hacinamiento.

Con ello no se defiende la tesis de la escuela del abolicionismo criminológico que propende por la desaparición total del sistema penal y la cárcel; lo que se espera en su lugar, es la aplicación de un sistema garantista en el que el derecho penal sea aplicado como última medida, se reduzcan los tipos penales y cuyo castigo sea de menor cuantía para garantizar la calidad en la condena, pues queda claro que no todo individuo en prisión requiere un tratamiento resocializador[40].

Sobre el particular, el Estado debe reforzar la *cultura ciudadana*[41] basada en el respeto de valores, la vida, la solidaridad y la convivencia, creando oportunidades para niños, jóvenes y

[40] Ver Anexo 14. Tabla. Intervención resocializadora.

[41] Este modelo propuesto y promovido por el profesor y ex Alcalde de Bogotá Antanas Mockus durante sus dos administraciones locales (1995 a 1997 y 2001 a 2003) tuvo efectos positivos en la convivencia de los ciudadanos y redujo considerablemente la violencia y otras prácticas de intolerancia.

adultos a través de programas culturales, deportivos y académicos que les permitan ocupar su tiempo, rechazar la criminalidad, prevenir conductas delictivas y promover la vida fundada en la tolerancia y la cultura de la legalidad, de tal manera que la prevención, la asistencia y la protección centrada en el individuo y su contexto social disminuyan la delincuencia.

Sin duda alguna, la cárcel es un instrumento de castigo corrosivo para la integridad física y moral del individuo, por ello debe ser cuidadoso el uso de la pena privativa de la libertad justificado en delitos y delincuentes que representan un peligro y daño para la sociedad. Para ello es importante realizar estudios cuyos fundamentos teóricos y empíricos den cuenta de la necesidad y utilidad de aumentar o disminuir una pena o la criminalización de un tipo particular de comportamiento (Informe Política Criminal 2012, pág. 27), como los abusadores sexuales, los perpetradores de masacres, asesinos, etc.

3.2. Sobre el tratamiento penitenciario: el trabajo

Como cualquier otro derecho de los internos, el trabajo dignifica la vida y la permanencia del condenado en prisión. En primer lugar, las actividades ocupacionales –como las artesanías- permiten cubrir las necesidades personales y familiares de los reclusos gracias a la producción y comercialización de artículos fabricados en los talleres productivos que se ofrecen al interior de los establecimientos penitenciarios. En La Picota, durante el PASO inicial, las labores de bisutería, maderas, marroquinería, papel, fibras y materiales sintéticos, telares y tejidos tienen ocupados alrededor de 2575 internos (un 40% de la población total del establecimiento)[42] que reciben un salario por la venta de su mercancía con ayuda de familiares o amigos.

No obstante, la composición demográfica de la población carcelaria mayoritariamente proviene de grupos sociales marginados, excluidos de la sociedad activa por los mecanismos del mercado que cada día imponen nuevos estándares en lo que a competitividad laboral se refiere[43], por lo que esas mismas limitaciones impiden el desarrollo en repetidas ocasiones de los talleres artesanales pues los internos deben conseguir los materiales para elaborar las artesanías, lo que hace poco rentable esta actividad para aquellos que no tienen los recursos para la compra de la materia prima (Procuraduría General de la Nación 2007, págs. 65 y 69).

[42] Ver Anexo 15. Cuadro. Seguimiento Plan Ocupacional. INPEC. Diciembre de 2014.
[43] Ver Anexo 16. Tabla. Población intramuros en Bogotá por grado de escolaridad (INPEC 2013).

A través de *Libera Colombia* –marca registrada del INPEC desde el 2011- se quiere "brindarle identidad a los productos elaborados por los más de 100 mil internos recluidos en los establecimientos carcelarios del país, para su comercialización y posicionamiento en el mercado nacional e internacional" (INPEC s.f., pág. 4) y con el cumplimiento de los estándares de calidad, la participación en ferias locales y regionales busca mejorar la imagen y cambiar los falsos mitos que tiene la sociedad de los condenados y los oficios en prisión.

A pesar de ello, se percibe un gran vacío institucional en lo que a promoción y difusión se refiere, al menos para la ciudad de Bogotá, pues durante la investigación fue posible constatar que hay un desconocimiento de parte de la ciudadanía sobre el trabajo de los internos, y si bien es cierto hay presencia de la marca en salones de exposición como *La Feria de las Colonias, La Feria del Hogar* y *ExpoArtesanias*, también se hizo evidente que para conocer la manera en que trabajan los internos se deben superar una serie de filtros al interior del INPEC que dificultan el acceso a la información y por lo tanto un desconocimiento del esfuerzo del condenado por superar su condición con la resocialización.

En este sentido, sin desconocer el trabajo de esta institución, se recomienda aumentar y fortalecer el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación –TIC- a través de la página web oficial del INPEC, redes sociales como Twitter y Facebook, que muestren un interés de la entidad penitenciaria por respaldar la ocupación de los internos, sus derechos y los beneficios del tratamiento penitenciario, toda vez que la ciudadanía quiera conocer el desarrollo y progreso de las actividades vinculadas al proceso resocializador.

Con ello, se contribuye a reducir la estigmatización[44] atribuida a las personas que se encuentran recluidas en prisión relacionada con una imagen negativa de las cárceles, y permite dar cuenta de las bondades del aislamiento en cumplimiento de la pena, creando hábitos laborales, mejorando la disciplina y estructura del tiempo cotidiano, dando estabilidad emocional y normalizando las relaciones sociales.

Otro de los grandes compromisos que tiene el INPEC con la población carcelaria obedece a la trascendencia que implica la inversión en logística y recursos para impulsar la marca *Libera Colombia* dentro y fuera de la institución, pues de ello se deriva el éxito de esta iniciativa para la vinculación de empresas reconocidas a nivel nacional.

[44] Se refiere a una serie de características atribuidas a una persona que la desacreditan frente a los demás.

Por lo tanto, debe fortalecerse la formalización de convenios con empresas públicas y privadas dispuestas a contratar mano de obra de los reclusos para apoyar el trabajo en prisión y financiar los diferentes proyectos intramuros, como es el caso de *Asocolflores* que "representa a un segmento de los floricultores que manejan cerca del 80% de las exportaciones totales de Colombia, reuniendo a más de 780 cultivos afiliados ubicados en la sabana de Bogotá, Cundinamarca, Antioquia, Viejo Caldas y el Valle del Cauca" (Asocolflores 2015) y llegaron a un acuerdo con las directivas del penal de La Badea, ubicado en el municipio de Dosquebradas en el Departamento de Risaralda, para la elaboración de cajas con material reciclado para la exportación de flores que llevará la etiqueta "Hecho en reclusión de mujeres de Pereira" (La Tarde 2013).

Como ésta, otras empresas deben vincularse a los proyectos productivos del INPEC relacionados con labores agrícolas y pecuarias, servicios e industria[45] de tal manera que sea provechosa la mano de obra previamente capacitada en los establecimientos de reclusión. Lamentable son pocos los convenios establecidos en La Picota y los existentes corresponden a pequeñas y medianas empresas aledañas al establecimiento, en su mayoría dedicadas a la confección de jeans y camisas –con nóminas entre $400.000 y $2.000.000 de pesos aproximadamente-; que además no son permanentes.

Siguiendo la experiencia argentina, una buena iniciativa sería la creación de cooperativas conformadas por los internos, sus familiares y aquellos que hayan cumplido su condena y estén en libertad, para conseguir autonomía y estabilidad laboral en el futuro ante un panorama confuso y abrumador por las pocas ofertas laborales que reciben estas personas (Rangel Torrijo 2012, pág. 7).

Para constituir estas asociaciones, será necesario que el INPEC reduzca de su presupuesto mensual - $132.000 millones- los gastos de personal –encargados de la vigilancia y custodia de los centros de reclusión- y la nómina administrativa, que asciende a $54.267 millones de pesos, e inviertan más en ocupación laboral y atención de reclusos, estimado hoy alrededor de $8.355 millones de pesos (El Colombiano 2014). De tal manera que se priorice la calidad del tratamiento penitenciario y el cumplimiento de la ley por la protección de los derechos fundamentales de las personas recluidas en prisión.

[45] Ver Anexo 17. Tabla. Proyectos productivos por fase de tratamiento.

3.3. Sobre el tratamiento penitenciario: el estudio

Como lo señala el artículo 144 de la Ley 65 de 1993 "los programas de educación penitenciaria serán obligatorios en las tres primeras fases para todos los internos […]" (Ley 65 de 1993) sin embargo, información suministrada por la dirección de Atención y Tratamiento de la cárcel La Picota muestra que solo un 45% de la población reclusa se encuentra en programas de estudio y un 1% en programas de enseñanza, es decir, 2.959 y 89 internos respectivamente. Esta situación puede explicarse por varias razones. La primera y más importante obedece a

> "[…] los escasos recursos asignados a las áreas de tratamiento y desarrollo de los establecimientos de reclusión – es uno de los rubros que menor presupuesto recibe anualmente […] – así como la forma de vinculación de la mayoría de personas que prestan sus servicios en estas áreas, ya que se trata de contratistas – con tiempos breves, con suspensiones periódicas y renovaciones inciertas- y de practicantes universitarios, lo que genera la dificultad de realizar planeación a largo plazo, así como de evaluar y hacer seguimiento del impacto de determinadas actividades en beneficio de la población interna" (Procuraduría General de la Nación 2007, pág. 67).

Lo anterior produce un impacto negativo en la relación de confianza entre la institución carcelaria y el condenado, hecho que se materializa en la deserción de actividades de educación formal –que comprende la alfabetización y nivelación de primaria, básica o media vocacional a través de los denominados Ciclos Lectivos Integrados (CLEI)-, ya que ofrece un descuento de pena inferior al que brinda el trabajo, además de una remuneración económica ocasional (Procuraduría General de la Nación 2007, pág. 67); por lo tanto, no hay continuidad en el desarrollo de estas actividades y tampoco es posible hacer un seguimiento al proceso educativo de la persona.

Más allá de hacer obligatoria la asistencia a las aulas de formación educativa, se debe alentar constantemente al interno para aprovechar las oportunidades ofrecidas al interior de la cárcel en compensación a la ausencia o dificultad de acceso a las mismas en el mundo exterior, para el disfrute de los beneficios que ello representa en el futuro.

Sobre este punto es importante reconocer el trabajo del área psicosocial que, a través de los programas de crecimiento personal, proyecto de vida y prevención integral, busca identificar las habilidades y potencialidades del interno que permitan permear su conducta por medio de la sociabilidad en los espacios de educación y trabajo (PASO s.f., págs. 60-61).

A propósito de los convenios educativos establecidos en La Picota, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y la Universidad Santo Tomás tiene inscritos actualmente a 24 estudiantes en programas a distancia de formación profesional. Sin más que

decir al respecto y como se ha remarcado a lo largo de esta investigación, es necesaria la adecuación y mantenimiento de aulas que garanticen el desarrollo de este tipo de actividades, pues para este caso, el acceso a internet es imprescindible para el desarrollo de tareas y clases virtuales.

Finalmente, para complementar el proceso de aprendizaje considerando las limitaciones y desafíos ya mencionados, el PASO estableció la creación de grupos de Formación Integral y Tratamiento (FIT) por medio de los cuales busca atraer la atención de los internos que no se vinculan a los programas de educación formal (PASO s.f., pág. 38). Sobre el particular es importante decir que reconoce las aptitudes del interno para el trabajo en equipo, el manejo de los recursos y la responsabilidad, brindando otro tipo de alternativas para una formación personal que requieren liderazgo y compromiso.

3.4. La efectividad del sistema progresivo

Una de las grandes virtudes del sistema progresivo se debe a la gradualidad del proceso de transformación del individuo, pero supone que todos los internos condenados atraviesen por todas y cada una de las etapas indistintamente. Lo anterior tendría resultados concretos solo si la evacuación y renovación de las plazas disponibles al interior de las cárceles fuera producto de un trabajo exhaustivo y continuo de los jueces de ejecución de penas que demuestre agilidad en el proceso de investigación y sanción.

Sin embargo, el cese de actividades en varias ocasiones por las constantes denuncias de un sector de la rama judicial por mejores garantías laborales, perjudica los procesos, situación que degenera la habitabilidad de los internos y conlleva un número excesivo de personas a los establecimientos carcelarios, lo que obliga a concentrar todos los esfuerzos en el aspecto disciplinario y de seguridad.

Por lo anterior, como parte de la solución para descongestionar las cárceles y evitar la saturación en el sistema, es considerable dar inicio al tratamiento penitenciario en la fase que así lo amerite el condenado, previa observación, diagnóstico y clasificación de parte de los diferentes cuerpos colegiados en cabeza del Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET). Se estima que a partir del diagnóstico individual y en dirección al cumplimiento del factor objetivo

y subjetivo, el interno puede evitar los efectos nocivos de la prisionalización, siempre con el acompañamiento de los profesionales del área psicosocial.

No cabe duda que el proceso de recepción del condenado es, quizás, el más importante debido a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el individuo, por el aislamiento físico y la frustración que ello produce sobre las relaciones interpersonales e intrapersonales, situación que puede desencadenar en hechos como el suicidio.

Varias son las razones que pueden explicar este hecho, pero las más recurrentes en contextos penitenciarios son: el síndrome de abstinencia, la falta de apoyo familiar y de la relación de pareja, la tensión psicológica que genera el medio penitenciario y la ausencia de vínculos a una actividad productiva que le permita hacer buen uso del tiempo libre (Policía Nacional 2014, págs. 87-88).

Por consiguiente, si el perfil del condenado y el tiempo de condena lo permiten, el ingreso a las diferentes actividades contempladas en el PASO no debe estar restringido más que por el concepto emitido del CET y el respectivo seguimiento de la conducta y responsabilidad del interno para asumir las labores asignadas en la fase correspondiente. Así, se reducen los riesgos por un exceso de individualización, se disminuyen las cargas de la institución penitenciaria por el mantenimiento del interno y se aminora el sobrecupo penitenciario y la violación de derechos fundamentales.

4. CONCLUSIONES

La agudización de la crisis carcelaria obedece a una multiplicidad de factores, entre los cuales el endurecimiento punitivo ha producido mayor impacto sobre el sistema penitenciario, exponiendo a la población carcelaria a una sistemática violación de DDHH al interior de los establecimientos como resultado del hacinamiento. Además, los deficientes servicios de salud, aseo y alimentación evidencian la mala administración de los recursos disponibles para atender las necesidades de esta población.

La pena privativa de la libertad se concibe como un instrumento de castigo para proteger a la sociedad del delincuente y corregir a éste último por el delito cometido. En consecuencia, el fin fundamental de la cárcel es la resocialización del individuo a través de un tratamiento penitenciario fundado en los lineamientos del sistema progresivo en el que el interno recupera paulatinamente su libertad y desarrolla nuevas estrategias para convivir en sociedad.

Para lo anterior, el INPEC ha desarrollado instrumentos para actuar sobre las debilidades de los internos en prisión y el *Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (PASO)* es la política a nivel nacional para el cumplimiento del tratamiento penitenciario, como un derecho de los internos y un deber de la institución penitenciaria. Lamentablemente la implementación de esta política presenta una serie de dificultades propias de la permanente crisis de hacinamiento, la falta de recursos disponibles para la resocialización y de voluntad institucional por invertir en personal profesional capacitado.

En primer lugar, el hacinamiento en la cárcel La Picota supera el doble de su capacidad, situación que por supuesto vulnera las condiciones de habitabilidad de los internos en los pabellones, poniendo en riesgo la integridad física y mental de los detenidos. La estructura uno o *El Penal* es la que en peor situación se encuentra; es la construcción más vieja del complejo carcelario y no ha sido sometida a reparaciones o ampliaciones, por el contrario, una parte de su estructura tuvo que ser demolida porque la antigüedad del edificio y desgaste del suelo y subsuelo impiden reparación alguna.

Durante las visitas, fue posible constatar las malas condiciones en las que se encuentra el servicio de acueducto y alcantarillado. Los malos olores, las epidemias, la exposición al contagio y las plagas violentan la vida del condenado y cualquiera de sus derechos fundamentales. Lo anterior repercute en la convivencia y armonía del establecimiento pues se desencadenan

conflictos entre los internos, entre otras cosas por la ausencia de celdas disponibles para muchos de ellos que deben compartir los pasillos para dormir.

De otra parte, el hacinamiento también perjudica el acceso a servicios de educación y trabajo de calidad, pues el sobrecupo de personas en los talleres y el insuficiente personal capacitado para dirigir las actividades, dificulta la instrucción adecuada en estos espacios. La deserción de los internos, justificada en la desconfianza del sistema y el desinterés por los contenidos de los talleres, aunado a la interrupción de los mismos, tiene un impacto negativo en el tratamiento penitenciario y la evolución del interno.

En segundo lugar, la falta de recursos disponibles para la resocialización es otro de los más grandes obstáculos de esta política. El hacinamiento condiciona la ejecución de los programas educativos y laborales, pues en la medida en que la población carcelaria aumente, los recursos para el personal de vigilancia y custodia siempre serán mayores, justificado en garantizar la seguridad al interior de los establecimientos y salvaguardar la vida de los internos sobre todas las cosas.

Lo anterior, cuestiona la función reeducadora de la cárcel y la finalidad de la pena privativa de la libertad, pues un sistema basado en el aislamiento y la seguridad no garantiza la transformación de individuos delictivos a personas con valores y respeto a la ley y la vida en sociedad.

Con ello se fractura la relación existente entre la institución penitenciaria y el condenado, porque además de estar basada en la restricción, se desvincula por completo a la sociedad del proceso resocializador del individuo. Esta situación se hizo evidente durante la investigación, pues la ciudadanía desconoce casi que por completo los programas y productos realizados por los internos y poco o nada se sabe de la marca *Libera Colombia* a través de la cual se busca reconocer el trabajo de los mismos en prisión.

El trabajo de campo en esta investigación también hizo posible evidenciar la falta de profesionales capacitados en diferentes áreas para el desarrollo de talleres educativos y laborales, como también para la asistencia psicológica y social. Sobre este último, La Picota cuenta solamente con el apoyo de seis trabajadores sociales y dos psicólogos civiles, además de 7 dragoneantes capacitados en este tema, lo que resulta insuficiente para los 8103 internos[46] recluidos en este establecimiento.

[46] A Diciembre 31 de 2013.

El diálogo con los responsables del área psicosocial, educación y proyectos productivos hicieron visible el inconformismo por las condiciones y sobrecarga laboral que deben llevar en ausencia de personal suficiente. Algunos afirman que no hay interés del INPEC por invertir en recursos humanos y en resocialización, pues de lo contrario habría más profesionales en cada área y programas más especializados ajustados a las necesidades de la población carcelaria.

Otra de las grandes preocupaciones al interior de la cárcel obedece al trato diferenciado existente entre los funcionarios del establecimiento y algunos internos, razón por la cual el tratamiento penitenciario y por consiguiente la resocialización difícilmente puede realizarse. Los innumerables casos de corrupción al interior de La Picota protagonizados por paramilitares, algunos guerrilleros y ex funcionarios públicos dan cuenta de lo anterior, pues los beneficios que reciben no son equiparables con el trabajo y proceso resocializador que desempeñan.

Por su parte, la administración penitenciaria adolece de organización. La recolección de información para la investigación se vio obstaculizada en varias ocasiones por la ausencia de comunicación y procesos burocráticos al interior del INPEC. Si bien es cierto hay emisión de documentos de rendición de cuentas, no es de conocimiento público el trabajo que se realiza al interior de la cárcel en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 65 de 1993 para el tratamiento penitenciario.

En otras palabras, el desconocimiento del PASO como política destinada a atender a la población carcelaria es una constante. Ello contribuye a reproducir imaginarios negativos de las cárceles, en la medida en que se sobresalte el hacinamiento como una característica inherente del sistema penitenciario y los vejámenes que ello significa para la cotidianidad del condenado en los centros de reclusión.

Fue posible constatar que el seguimiento y control sobre los contratistas que prestan servicios de alimentación y salud es poco o nulo. Interventorías en la que se hizo partícipe a una profesional del área de psicología de la cárcel La Picota, realizadas en las cocinas, revelan que los espacios para el almacenamiento de los alimentos no cumplen con las condiciones de higiene y además el acelerado proceso de descomposición de algunos alimentos perjudica la preparación de comida de calidad.

Por esta y otras razones, la Alcaldía local de Tunjuelito – desde el 2014- ha tenido que intervenir para compensar la deficiencia en la prestación de éstos y otros servicios al interior del establecimiento. Jornadas de sanidad, nutrición, psicología y artes tienen como propósito

identificar y atender a la población que manifieste síntomas o enfermedad y requieran un tratamiento especial para cualquiera que sea el caso.

Sin embargo, el apoyo ofrecido por la alcaldía es esporádico, en consecuencia no hay un seguimiento sobre los casos identificados y los contratistas no asumen las recomendaciones de esta autoridad para el tratamiento de cada uno de ellos.

Todo lo contrario ocurre en la Cárcel Distrital, un establecimiento atípico en el conjunto de centros penitenciarios en la ciudad de Bogotá. Aunque no está bajo la dirección del INPEC y tampoco aplica la política PASO, las estrategias para la resocialización que allí se realizan tienen un impacto positivo en la población carcelaria de ese lugar.

Es ajena a la crisis de hacinamiento, a la deficiencia en la prestación de servicios de salud, alimentación, enseñanza y trabajo, por lo que es posible concluir que la Alcaldía de Bogotá a través de la Secretaria de Gobierno como entes responsables de la cárcel, han desempañado un buen trabajo en materia de DDHH. En el video *Si es posible una cárcel digna* de la Oficina de Comunicaciones de la Secretaría Distrital de Gobierno es posible constatar que este establecimiento "ofrece unas condiciones humanas y dignas de reclusión, de redención de pena, y de reinserción a la sociedad" (Oficina de Comunicaciones de la Secretaría Distrital de Gobierno 2014).

Lo anterior, deja entrever las deficiencias del INPEC para la administración carcelaria y la necesidad de mayor intervención de la administración local en los demás establecimientos, en dirección al mejoramiento de las condiciones de reclusión y la resocialización.

Finalmente, la ausencia de estrategias que atiendan y resuelvan las condiciones que condujeron al delincuente a prisión, aunado a la ausencia de un acompañamiento estatal a los pos penados deja inconcluso el proceso resocializador.

BIBLIOGRAFÍA

Foucault, M. (1975). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo veintiuno.

Gaitán, O. (2000). *Análisis de la situación carcelaria en Colombia: Un enfoque cualitativo. Siete estudios de caso*. Bogotá: Uniandes. Disponible en: http://cijus.uniandes.edu.co/publicaciones/publicacionespdf/analisis%2520de%2520la%2520situacion%2520carcelaria%2520de%2520colombia%2520un%2520enfoque%2520cualitativo.pdf

Lozano Ayala, A. (2008). *Aspecto sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

Roth, A. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Weber, Max. (1992). *La política como profesión.* Madrid: Espasa-Calpe

Capítulos de libros

Guzmán, D.E. y Uprimny Yepes, R. (2011). Las cárceles en Colombia: entre una jurisprudencia avanzada y un estado de cosas inconstitucionales. En J.D. Posada Segura (Comps.), *III Simposio internacional penitenciario y de derechos humanos* (págs. 145-163). Medellín: Universidad San Buenaventura.

Maya Aguirre. A.L. (2009). La perspectiva de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas. En André Noel Roth Deubel (Ed.), *Análisis y evaluación de políticas públicas. Debates y experiencias en Colombia* (págs. 156-169). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Muñoz Conde, F. (1982). La resocialización del delincuente: Análisis y crítica de un mito. En S. Mir Puig (Ed.), *Política criminal y reforma del derecho penal* (págs. 131-154). Bogotá: Temis.

Posada Segura, J.D. (2011). El papel de la academia frente al penitenciarismo. En J.D. Posada Segura (Comps.), *III Simposio internacional penitenciario y de derechos humanos* (págs. 27-36). Medellín: Universidad San Buenaventura.

Universidad del Rosario, Instituto Rosarista de Acción Social –SERES-. (2011). Evaluación de la situación actual de estado de cosas inconstitucional de las prisiones a partir de las sentencias de la Corte Constitucional. En Universidad del Rosario, Instituto Rosarista de Acción Social –SERES- (Eds.), *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010* (págs. 39-48). Bogotá: Universidad del Rosario.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Delmas-Marty, M. Modelos actuales de política criminal. Madrid. Centro de publicaciones-Secretaria General Técnica- Ministerio de Justicia. (1986). Citada en Sáenz Rojas, M. *El discurso resocializador: hacia una nueva propuesta para el sistema penitenciario.* Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica. (2007). Págs. 115; 125-136.

Derpic-Burgos, J. (2014). Seguridad ciudadana, estado y sociedad civil en el contexto boliviano (2001-2013). *Sapiens Research*, 4 (2), 10-16. Disponible en: http://eds.a.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=53a8ff6d-65de-4f2c-90a8-c98adde935fe%40sessionmgr4004&hid=4205

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Naciones Unidas. Reglas mínimas de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO) para el tratamiento de reclusos. 1995. Disponible en: http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/reglas_minimas_tratamiento_reclusos.html

Toledo, G (2007). Resultados primarios del sistema penal acusatorio en Colombia: "entre el pragmatismo y la impunidad". *Garantes, revista de la Procuraduría delegada para el Ministerio Publico en asuntos penales, (1)*, 24-30.

Velásquez, R. (2009). Hacia una definición del concepto de "política pública". En *Desafíos*, (20), 149-187.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Aumentaron los índices de inseguridad en Bogotá. (2014). *El Espectador*. Disponible en: http://www.elespectador.com/noticias/bogota/aumentaron-los-indices-de-inseguridad-bogota-articulo-478939

Berrio, J. (2012, 31 de agosto). Sistema penitenciario: ¿cuál es el problema? *Semana*. Disponible en: http://www.semana.com/nacion/articulo/sistema-penitenciario-cual-problema/263907-3

Características del comportamiento suicida en cárceles de Colombia. (2014, enero-abril 2014). *Revista criminalidad*, págs. 83-95.

Contraloría General de la República. (2011). *Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral.* Disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/54303374/Recepcion+carceles+Picota+y+Pedregal.pdf/bcd69b3b-750d-4f01-86f3-15e8e9e27334

Convenios para brindar apoyo laboral a internos de cárceles del país. (2015). *La Tarde*. Disponible en: http://www.latarde.com/actualidad/colombia/146276-convenios-para-brindar-apoyo-laboral-a-internos-de-carceles-del-pais

Despelote en las cárceles. (2011). *Semana.* Disponible en: http://www.semana.com/nacion/articulo/despelote-carceles/244749-3

Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. (2012, junio). *Comisión asesora de política criminal*.

El 72% de bogotanos creen que hay alta desigualdad, según encuesta. (2013). *El Tiempo.* Disponible en: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13117420

En la picota los presos doblan la capacidad. (2013). *El Tiempo*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/estarpresoenbogot/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_MULTIMEDIA-12849007.html

Hacinamiento en La Picota. (2012). *Noticias Uno*. Disponible en: http://noticiasunolaredindependiente.com/2012/03/11/noticias/dicen-que-la-picota-tiene-capacidad-para-2-000-presos-pero-tiene-9-028/

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC]. *Establecimientos de reclusión Bogotá D.C.* (Diciembre 2013). Disponible en: http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC_CONTENIDO/NOTICIAS%20Y%20NORMATIVIDAD/ESTADISTICAS/INFORMES_ESTADISTICOS/POBLACION%20RECLUSA%20DE%20BOGOTA%202013_0.pdf

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC]. *Sistema integral de tratamiento progresivo penitenciario* (Junio 1996). Disponible en: http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estudios%20Penitenciarios/1.2.pdf

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC]. Libera Colombia. Disponible en: http://liberacolombia.wix.com/liberacolombia

La criminalidad en aumento: percepciones, cifras y metas. (2011). *Razón Pública*. Disponible en: http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1827-la-criminalidad-en-aumento-percepciones-cifras-y-metas.html

Polémica por nuevo recluso muerto en La Picota. (2012). *La F.M*, Pág. 1. Disponible en: http://www.lafm.com.co/noticias/inpec/16-08-12/polemica-por-nuevo-recluso-mue-11869

Tuberculosis, "arrinconada" en cárcel La Picota de Bogotá. (2011). *UN periódico*, Pág. 1.

Un preso cuesta $13 millones al año. (2014). *El Colombiano*. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/un_preso_cuesta_-13_millones_al_ano-FWEC_281370

Otros documentos

Acuerdo 011 de 1995. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Disponible en: http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC_CONTENIDO/INPEC%20INSTITUCION/INPEC_HOY/ACUERDOS/acuerdo__011_2006_.pdf

Asociación Colombiana de Exportadores de Flores [ASOCOLFLORES]. Quienes Somos. Disponible en: http://www.asocolflores.org/acerca-de-asocolflores/quienes-somos/3

Briceño, Marcela. (2006). Procuraduría Delegada en lo Preventivo para Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, Grupo de Asuntos Penitenciarios y Carcelarios. Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/publicaciones/mujeresyprisionencolombia.pdf

Carranza, Elías. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? Disponible en: http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/20551/21723

Castillo Ardila, A.M. Castigo y resocialización en el Sistema PASO: un acercamiento a la política pública carcelaria en Colombia. Disponible en: http://www.academia.edu/7951576/Castigo_y_resocializaci%C3%B3n_en_el_Sistema_PASO_un_acercamiento_a_la_pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica_carcelaria_en_Colombia

Contraloría de Bogotá, D.C. (2013). Informe visita fiscal. Cárcel distrital, ocupación y funcionamiento. Bogotá. Disponible en: http://pqr.contraloriabogota.gov.co/intranet/contenido/informes/AuditoriaGubernamental/Gobierno/PAD_2013/Visita%20Fiscal/VF_SDG_CARCEL_DISTRITAL.pdf

Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad Dirección de Estudios Sectoriales. (2008). La política penitenciaria y carcelaria en Colombia. Evaluación de la resocialización y las medidas implementadas contra el hacinamiento. Disponible en: https://relatorestematicos.uniandes.edu.co/images/stories/relatorias/PRISIONES-OCT2011/ENT.ESTATALES/CONTRALORIA/lapoliticapenitenciaria2008.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. *Informe N°34/00 CASO 11.291*. 2000. Disponible en: https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/De%20Fondo/Brasil11291.htm

Corte Constitucional. República de Colombia. *Sentencia T-153 de 1998*. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm

Corte Constitucional. República de Colombia. *Sentencia T-851 de 2004*. Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-851-04.htm

Decreto 2160 de 1992 (Diciembre 30). Diario Oficial No. 40.703 de 31 de diciembre de 1992. Congreso de la República.

Decreto 3172 de 1968 (Diciembre 26). Diario Oficial No. 32.697, del 29 de enero de 1969. Congreso de la República.

Delgado, L. (2009). El enfoque de las políticas públicas. *Escuela de Administración Regional*. págs. 1-24. Disponible en: http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=b53ad8d3-4f3b-46ea-a0b0-c37741bbacdf&groupId=10129

Documental Guillermo Prieto – Pirry. Cárceles al desnudo. [Archivo de video] (2014, julio 27). Disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=q9LLbDdYJ8M

Documental. Cárcel Distrital- “Si es posible una cárcel digna y humana”. [Archivo de video] (2014, mayo 19). Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=d2zhsArnpg4&feature=youtu.be

EUROsocial. Programa para la Cohesión Social en América Latina. *La reinserción laboral de personas condenadas en América Latina* por Rangel Torrijo, H. Disponible en: http://es.slideshare.net/EUROsociAL-II/la-reinsercion-laboral-personas-condenadas-al-ea

Grupo de Derecho de interés público. Facultad de Derecho Universidad de los Andes y la Universidad Internacional de Florida. 2010. *Situación Carcelaria en Colombia*. Disponible en: http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CC8QFjAD&url=http%3A%2F%2Fgdip.uniandes.edu.co%2Fadmin%2Ffile.php%3Ftable%3Dactividad_documentos%26field%3Des_documento%26id%3D44&ei=wT3nVNubFIqpgwSvsoDoCw&usg=AFQjCNHdQjjjYbI8y_yskV-3hR9igTuGWQ

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC]. *Seguimiento plan ocupacional.* (2014).

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario [INPEC]. *Plan ocupacional TEE.* (2014).

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Asadero en áreas comunes del COMEB.

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Asadero en áreas comunes del COMEB.

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Talleres de madera en estructura uno y dos del COMEB.

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Talleres de madera en estructura uno y dos del COMEB.

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Capacitación taller de ebanistería en estructura uno y dos del COMEB.

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Taller de artes gráficas en estructura uno del COMEB.

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Taller de artes gráficas en estructura uno del COMEB.

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Actividades agropecuarias – huerta, la mayoría en la estructura dos del COMEB.

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Actividades agropecuarias – especies menores, la mayoría en la estructura dos del COMEB.

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Actividades agropecuarias – especies menores, la mayoría en la estructura dos del COMEB.

La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Actividades agropecuarias – especies menores, la mayoría en la estructura dos del COMEB.

Ley 65 de 1993 (Agosto 19). Código Penitenciario y Carcelario 1993. Disponible en: http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC_CONTENIDO/INPEC%20INSTITUCION/INPEC_HOY/LEYES/LEY%2065%20DE%201993.pdf

Ley 906 de 2004 (Septiembre 1). Código de Procedimiento Penal 2004. Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14787

Ministerio de Justicia y del Derecho. *Derecho de petición*. 2014.

Ministerio de Relaciones Exteriores – Cancillería. *Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos*. 2014. Disponible en: http://www.cancilleria.gov.co/en/international/politics/right/universal

Procuraduría General de la Nación. (2005). Política preventiva de la Procuraduría General de la Nación en materia de derechos de las personas privadas de libertad. Disponible en: http://www.hchr.org.co/acnudh/phocadownload/publicaciones/Libros/Politica_preventiva_Procuraduria_General_de_la_Nacion_derechos_personas_privadas_libertad.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2007). Mujeres y prisión en Colombia: análisis desde una perspectiva de derechos humanos y género. Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/publicaciones/mujeresyprisionencolombia.pdf

Relatoría de Prisiones; Grupo de Derecho de Interés Público; Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. (2012). *Informe relativo a las personas privadas de la libertad en Colombia.*

Resolución 2392/2006 – Plan de Acción y Sistema de Oportunidades (PASO). Disponible en: http://hernando-ramirezl.blogspot.com/2012/08/libro-paso.html

Universidad Nacional de Colombia- INPEC. *Estado del arte de los programa de tratamiento penitenciario del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de*

Colombia. Convenio interadministrativo No. 138 de 2011. Director-Editor: José Ignacio Ruiz Pérez.

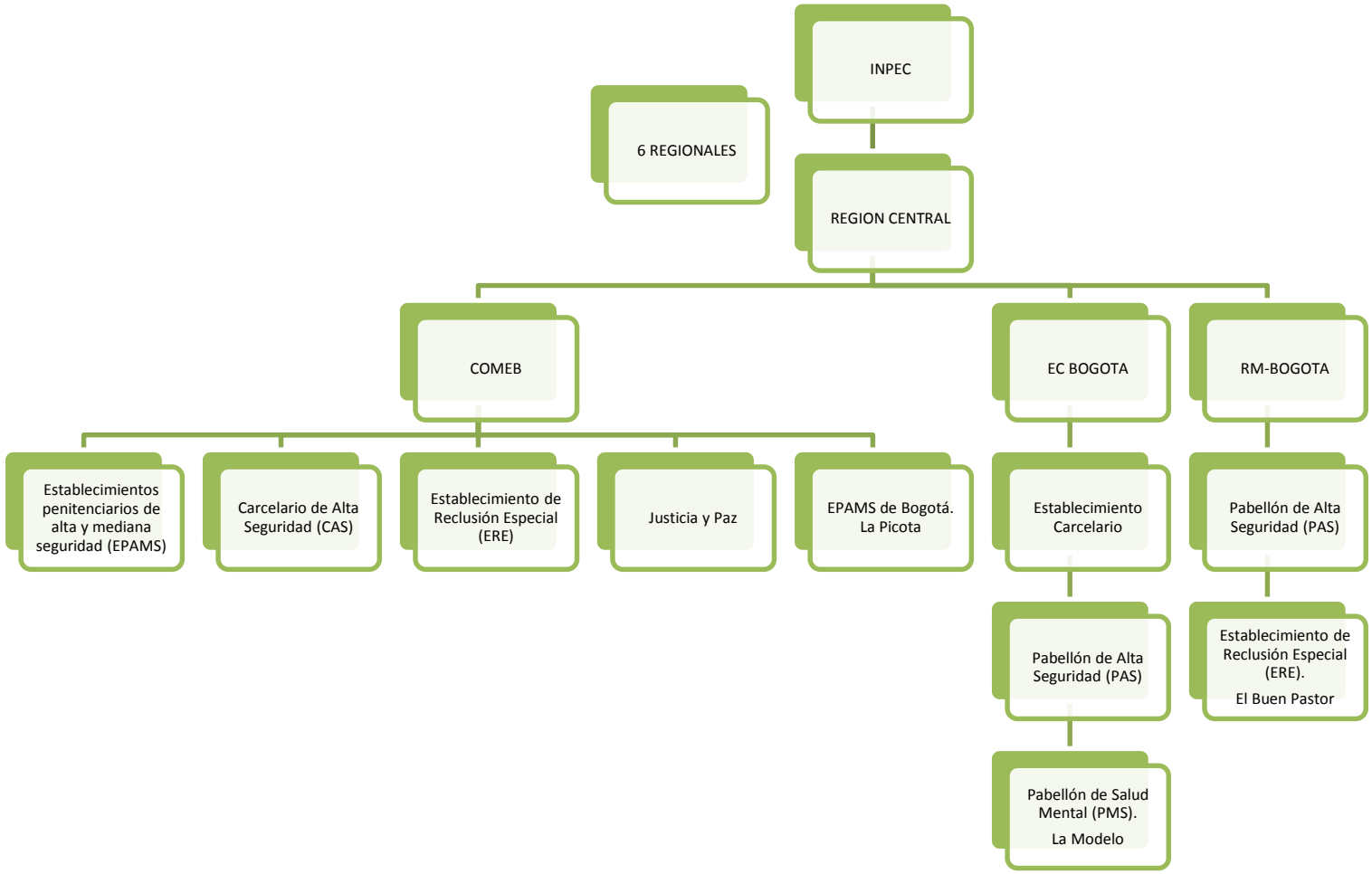
Universidad Nacional de Colombia- INPEC. *Estados de arte de los procesos de evaluación y caracterización de la población interna.* Convenio interadministrativo No. 138 de 2011. Director-Editor: José Ignacio Ruiz Pérez.

Entrevistas

Entrevista realizada a Pérez, J (2015, 9 de febrero). Responsable del área de educación, INPEC, Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1. Mapa Conceptual. Estructura orgánica del INPEC: Región Central.



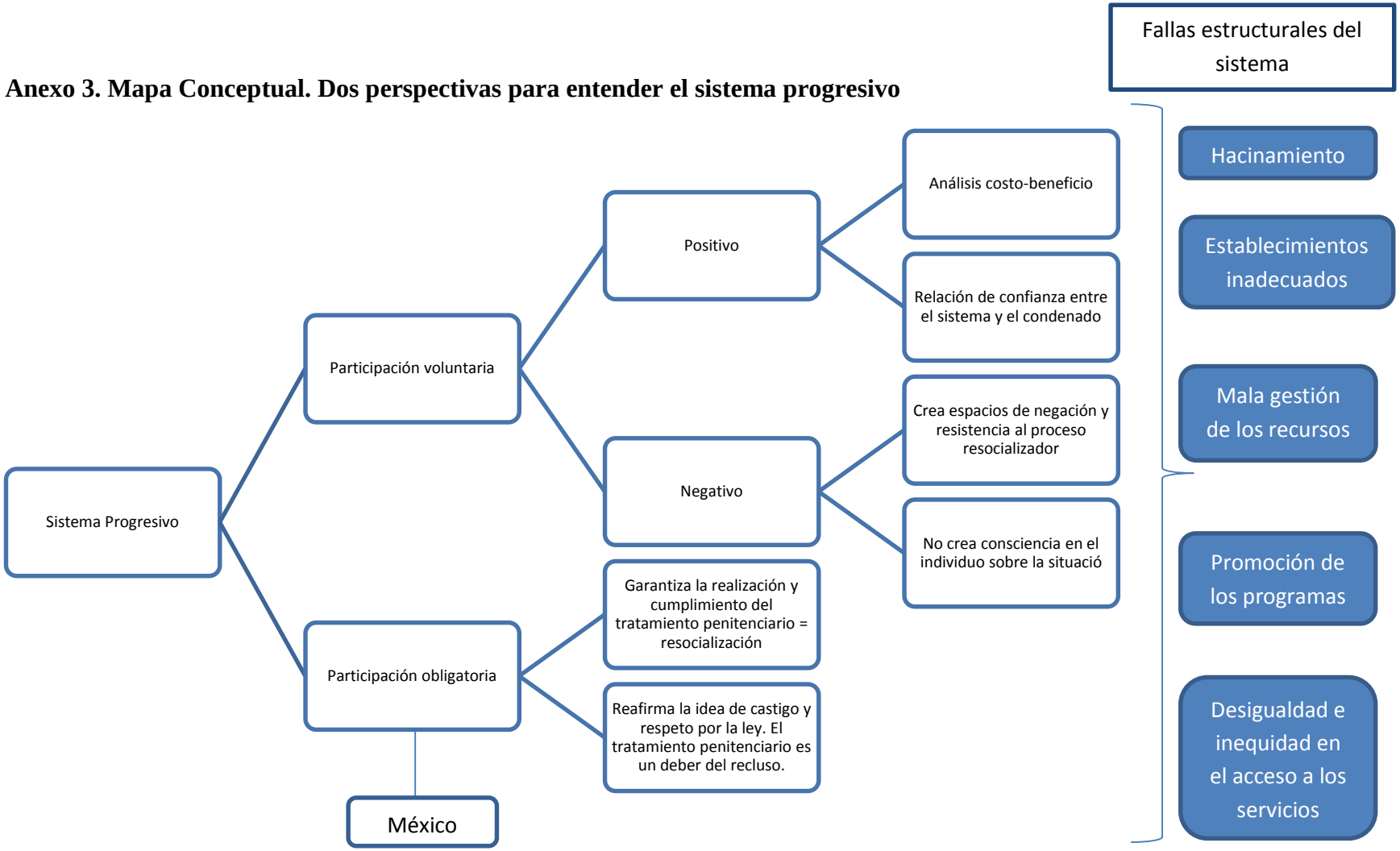
Fuente: Elaboración propia del autor, con base en (INPEC 2013).

Anexo 2. Tabla. Proceso del Tratamiento Penitenciario (PASO).

Política Pública PASO				
Modelo de Tratamiento Penitenciario				
3 Fases/Momentos				
	Inicial	Medio	Final	Libertad
Recepción Orden Judicial Condenado	Corresponde a la fase de máxima seguridad; se desarrollan programas de educación y laborales de tres tipos: círculos de producción artesanales, servicios y agrícola.	Es la fase con menores restricciones de seguridad; se desarrollan programas de educación y laborales para producción industrial, servicios y agropecuarios.	En esta fase las restricciones de seguridad son mínimas.	Integración social positiva
	Alta	**Mediana**	**Mínima**	**Libertad**

Fuente: Elaboración propia del autor, con base en (Resolución 2392/2006).

Anexo 3. Mapa Conceptual. Dos perspectivas para entender el sistema progresivo



Fuente: Elaboración propia del autor.

Anexo 4. Tabla. Gradualidad de beneficios en las tres fases del PASO

Fase de *P.A.S.O*	Tipo de Actividades	Intensidad	Registro máximo para redención de la pena	Bonificación
INICIAL	Educativas	Lunes a Sábado	Lunes - Viernes: 6 horas / día Sábado: 3 horas	No ofrece
MEDIO	Artesanales, Industriales y de servicio	Lunes a Sábado	Lunes - Viernes: 8 horas / día Sábado: 4 horas	Posible, de acuerdo a la asignación presupuestal
FINAL	De servicio y agropecuarias	Lunes a domingo	Lunes - Domingo: 8 horas / día	Posible, de acuerdo a la asignación presupuestal

Fuente: Plan de Acción y Sistema de Oportunidades P.A.S.O

Anexo 5. Tabla. Sobrepoblación penitenciaria en América Latina.

País	Años 2005-2007			Año 2011		
	Capacidad del sistema	Población existente	Densidad por cien plazas	Capacidad del sistema	Población existente	Densidad por cien plazas
Argentina	49.322	46.263	**94**			
Bolivia	3.711	7.682	**207**			
Brasil	215.003	371.482	**173**	305.841	512.285	**168**
Colombia	52.437	61.133	**117**	72.785	93.387	**128**
Costa Rica	7.931	7.862	**99**	8.894	11.339	**127**
Chile				36.740	53.602	**146**
Ecuador	7.518	12.081	**161**	10.585	15.420	**146**
El Salvador	7.770	12.581	**162**	8.187	24.399	**298**
Guatemala	6.454	8.243	**128**	6.492	12.303	**190**
Honduras	8.280	11.691	**141**	8.190	11.985	**146**
México	158.968	204.130	**128**	184.193	225.697	**123**
Nicaragua	5.446	5.672	**104**	4.399	7.868	**179**
Panamá	7.216	11.617	**161**	7.443	13.397	**180**
Paraguay	4.874	6.238	**128**	5.863	7.161	**122**
Perú	21.794	33.471	**154**			
R. Dominicana	9.210	12.708	**138**	12.207	21.688	**178**
Uruguay	4.840	7.042	**145**	7.302	9.067	**124**
Venezuela	16.609	19.047	**115**			

Fuente: Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? (Carranza 2012).

Anexo 6. Tabla. Comportamiento de la población de internos. Periodo 1993-2011.

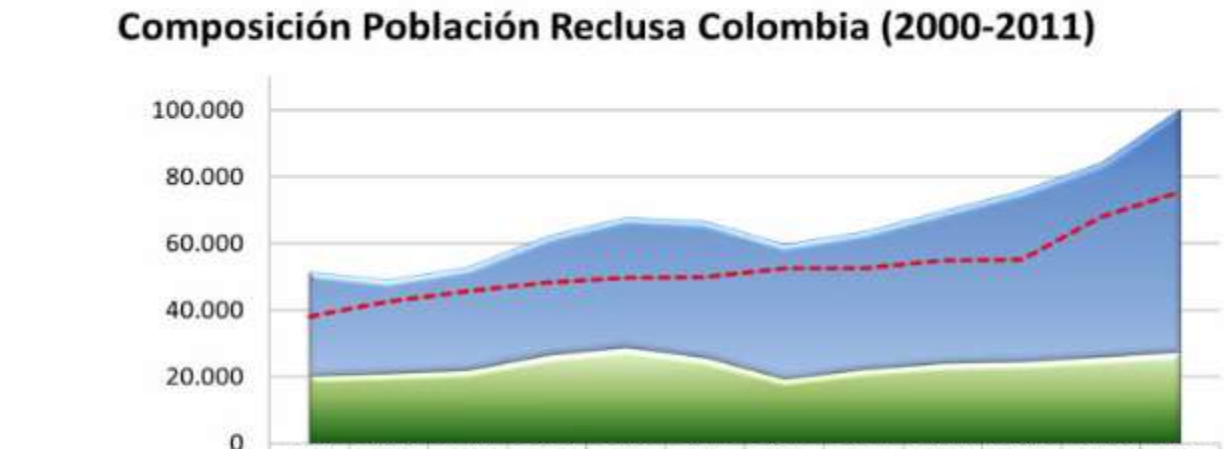
Tabla 1. Comportamiento de la población de internos. Periodo 1993 – 2011.			
AÑO	POBLACIÓN	Variación	
		Absoluta	Relativa
1993	29.114	0	0,0%
1994	29.343	229	0,8%
1995	33.258	3.915	13,3%
1996	39.676	6.418	19,3%
1997	42.028	2.352	5,9%
1998	44.398	2.370	5,6%
1999	45.064	666	1,5%
2000	51.518	6.454	14,3%
2001	49.302	-2.216	-4,3%
2002	52.936	3.634	7,4%
2003	62.277	9.341	17,6%
2004	68.020	5.743	9,2%
2005	66.829	-1.191	-1,8%
2006	60.021	-6.808	-10,2%
2007	63.603	3.582	6,0%
2008	69.979	6.376	10%
2009	75.992	6.013	8,6%
2010	84.444	8.452	11,1%
2011	100.451	16.007	19,0%
Promedio de crecimiento anual		**3.963**	**7.4%**

Fuente: Relatoría de prisiones (Universidad de los Andes 2012).

Anexo 7. Foto. Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogota – ERON La Picota- (Construcción Nueva)

Fuente: **(**Contraloría General de la Republica 2011).

Anexo 8. Tabla. Conjunto de la población reclusa en Colombia. Periodo 2000-2011.



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Condenados	31.210	28.217	30.929	35.880	39.209	41.080	40.668	41.420	45.924	51.423	58.528	73.131
Sindicados	20.308	21.085	22.007	26.397	28.811	25.749	19.353	22.183	24.055	24.569	25.916	27.320
Población Reclusa	51.518	49.302	52.936	62.277	68.020	66.829	60.021	63.603	69.979	75.992	84.444	100.451
Capacidad	37.986	42.575	45.667	48.291	49.722	49.821	52.414	52.555	54.777	55.042	67.965	75.620
% Presos Preventivos	39,42%	42,77%	41,57%	42,39%	42,36%	38,53%	32,24%	34,88%	34,37%	32,33%	30,69%	27,20%

Fuente: (Corporación Excelencia para la Justicia 2012).

Anexo 9. Tabla. Población reclusa reincidente en Bogotá, diciembre de 2013.

Establecimiento	Total población	Intramuros			domiciliaria			Control y vigilancia electrónica			Total	Particiapción
		Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total		
COMEB	9.853	1.376	0	1.376	86		86	9		9	1.471	14,9%
EC BOGOTA - MODELO	6.646	677		677	10		10	1		1	688	10,4%
RM BOGOTA	3.377		299	299		61	61		2	2	362	10,7%
Total	**19.876**	**2.053**	**299**	**2.352**	**96**	**61**	**157**	**10**	**2**	**12**	**2.521**	**12,7%**
Participación		**93,3%**			**6,2%**			**0,5%**			**100,0%**	

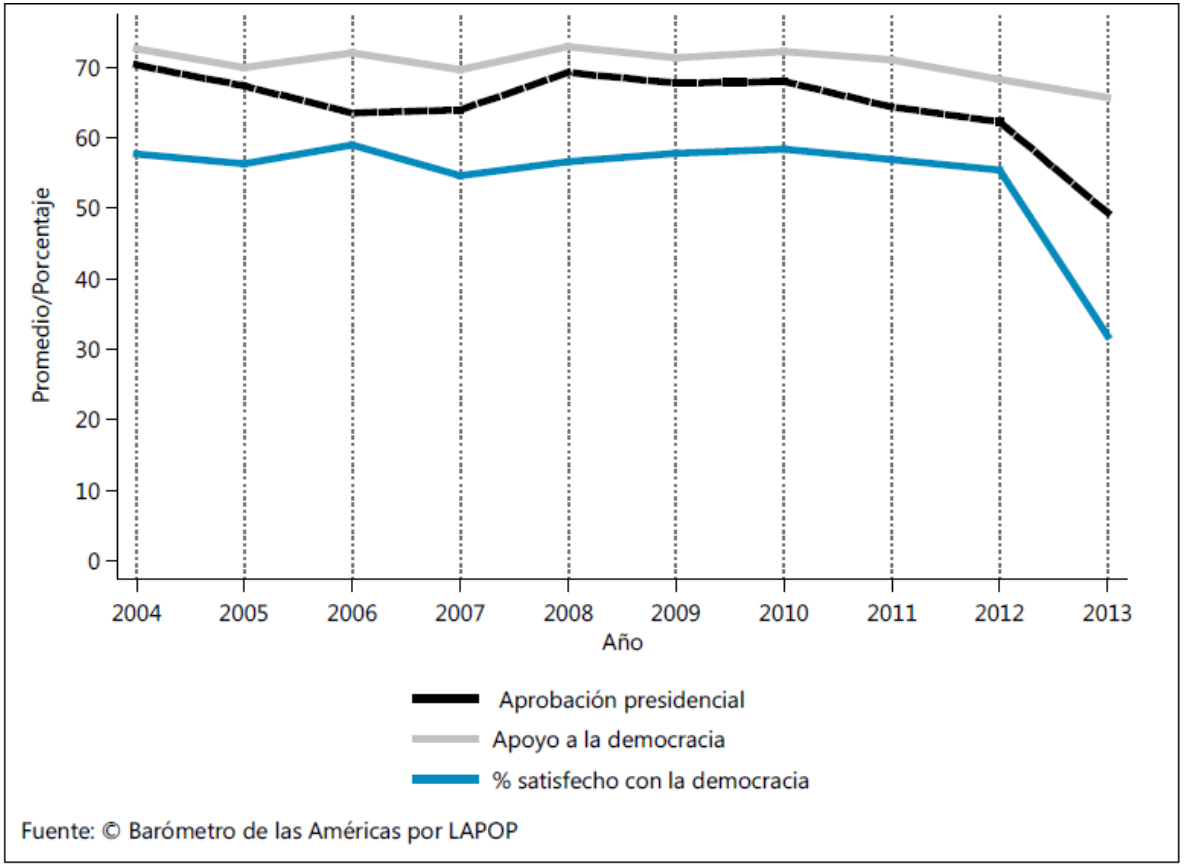
Fuente: (INPEC 2013).

Anexo 10. Tabla. Programas para rehabilitación y redención en la Cárcel Distrital.

ACTIVIDAD	TIEMPO	CUPO
Confecciones	3 meses	25
Aseo Extrapabellon	3 meses	12
Aseo Intrapabellon	3 meses	120
Biblioteca	3 meses	25
Rancho	3 meses	12
Panadería	3 meses	25
Lavandería	3 meses	20
Screen	3 meses	30
Maderas	3 meses	25
Música	3 meses	25
Marroquinería	3 meses	45
Educativas	6 meses	248
Estuco	3 meses	40
Telares	3 meses	15
Teatro	3 meses	25
Libro al Patio	3 meses	25
Acondicionamiento Físico	3 meses	180
Alistamiento de Papeleria	3 meses	60
Total Población		**957**

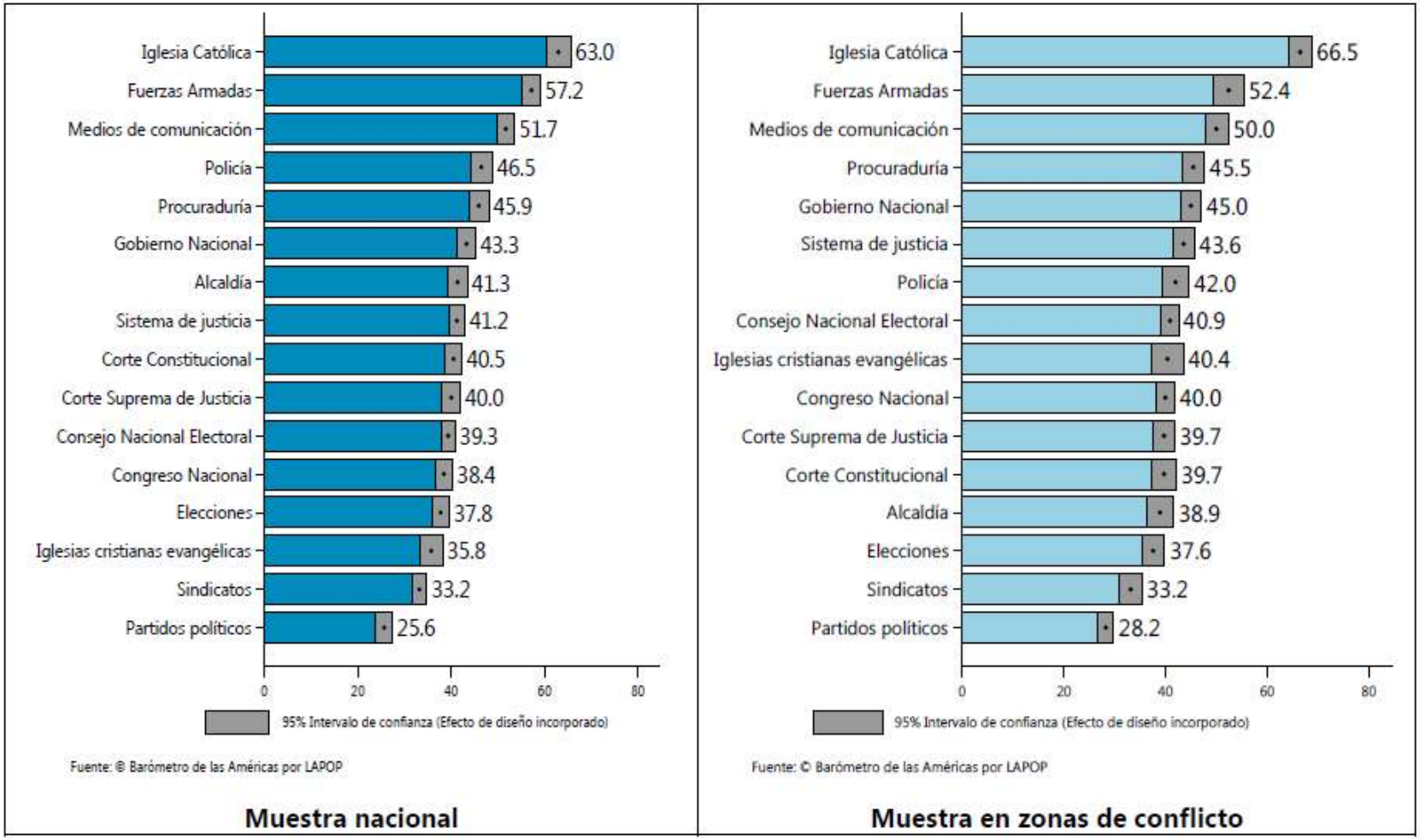
Fuente: **(**Contraloría de Bogotá 2013).

Anexo 11. Gráfica. Aprobación presidencial, apoyo a la democracia y satisfacción de la democracia, 2004-2013



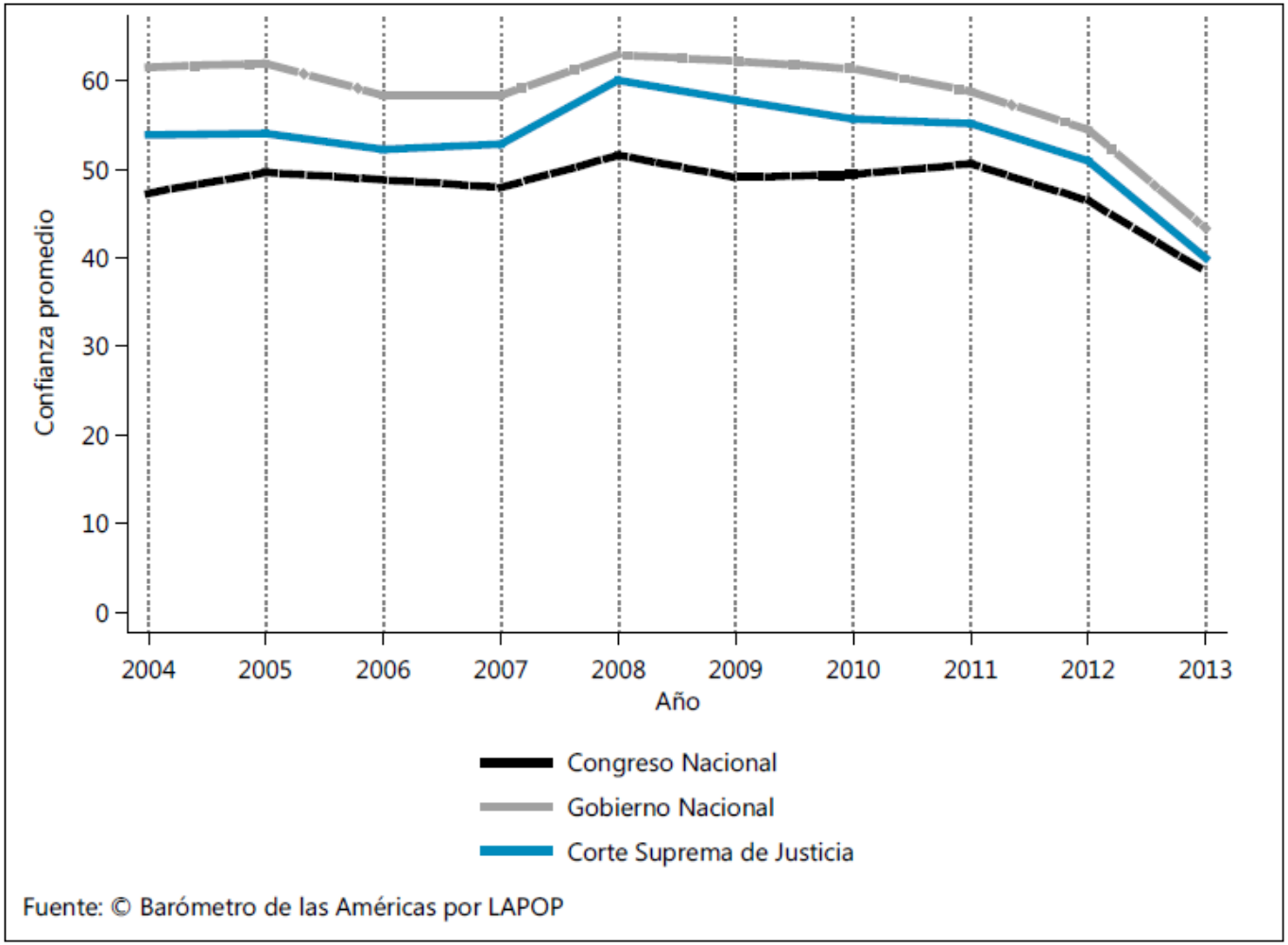
Fuente: (United States Agency International Development [USAID] 2014, pág. 15).

Anexo 12. Gráfica. Confianza en instituciones – muestra nacional y muestra en zonas de conflicto



Fuente: (United States Agency International Development [USAID] 2014, pág. 37).

Anexo 13. Confianza en las instituciones de las tres ramas del poder, 2004-2013



Fuente: (United States Agency International Development [USAID] 2014, pág. 38).

Anexo 14. Tabla. Intervención resocializadora

TIPO DE RECLUSOS	RESOCIALIZACION FORMAL	ASISTENCIA	TRATAMIENTO
Primarios con delitos graves o leves	Es útil y de nuevo tipo	Psicológica Violencia Comunitaria Convivencia	Formativo Educativo Actitudinal Aptitudinal
Primarios ocasionales o situacionales	No la necesitan	Social - jurídica	Preventivo Protector
Reincidentes violentos y sociópatas	No lo requieren	Violencia Convivencia	Preventivo Protector Segregador
Por convicción o forma de vida	la pena misma es suficiente	todas	Protector Segregador
Por delitos económicos, "cuello blanco"	la pena misma es suficiente	jurídica	segregador

Fuente: (INPEC 1996).

Anexo 15. Cuadro. Seguimiento Plan Ocupacional. INPEC. Diciembre 2014.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC
Ministerio de Justicia y del Derecho

SEGUIMIENTO PLAN OCUPACIONAL

FECHA DE REPORTE 30 DE DICIEMBRE 2014

TOTAL CUPOS PLAN OCUPACIONAL		9885		TOTAL POBLACIÓN ESTABLECIMIENTO		6510		TOTAL POBLACIÓN OCUPADA		6468			
ESTUDIO		ENSEÑANZA		ARTESANIAS		SERVICIOS		AGROPECUARIAS		INDUSTRIA		DOMICILIO	
TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
2959	45%	89	1%	2575	40%	642	10%	58	1%	36	1%	109	2%

Rango de % en avance de la meta o actividad	Metas Gestión anual
0% - 20%	0
21% - 49%	0
50% - 79%	0
80% - 99%	1
Metas cumplidas al 100%	0
COBERTURA PLAN OCUPACIONAL	97,7%
COBERTURA CUPOS	6.468
OPERATIVIDAD	-3,46%

Proyecto: TE. Rios Soto Leonel
Atención y Tratamiento

Fuente: **(**INPEC 2014).

Anexo 16. Tabla. Población intramuros en Bogotá por grado de escolaridad

Establecimiento	Iletrados			Básica Primaria						
				Ciclo 1 (Grados 1-2-3)		Ciclo 2 (Grados 4 - 5)		Subtotal		Total Básica Primaria
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
COMEB	227	0	227	830	0	1.559	2	2.389	2	2.391
EC BOGOTA - MODELO	148	0	148	418	1	955	1	1.373	2	1.375
RM BOGOTA	0	65	65	0	191	0	442	0	633	633
Total	375	65	440	1.248	192	2.514	445	3.762	637	4.399
	440			1.440		2.959		4.399		
Participación	2,9%			9,4%		19,3%		28,7%		

Establecimiento	Educación Básica Segundaria				Educación Media				Subtotal Educación Básica Secundaria y Media		Total Básica Educación Secundaria y Media
	Ciclo 3 (Grados 6-7)		Ciclo 4 (Grados 8-9)		Ciclo 5 (Grado 10)		Ciclo 6 (Grado 11)				
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
COMEB	1.245	0	1.340	0	403	0	1.915	1	4.903	1	4.904
EC BOGOTA - MODELO	894	2	885	0	259	0	1.230	0	3.268	2	3.270
RM BOGOTA	0	332	0	387	0	98	1	482	1	1.299	1.300
Total	2.139	334	2.225	387	662	98	3.146	483	8.172	1.302	9.474
	2.473		2.612		760		3.629		9.474		
Participación	16,2%		17,1%		5,0%		23,7%		61,9%		

Establecimiento	Educación Superior										
	Técnico		Tecnológico		Universitario		Especializado		Subtotal		Total Educación Superior
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
COMEB	196	0	66	0	0	0	318	0	580	0	580
EC BOGOTA - MODELO	110	0	31	0	0	0	105	0	246	0	246
RM BOGOTA	0	66	0	23	0	0	0	75	0	164	164
Total	306	66	97	23	0	0	423	75	826	164	990
	372		120		0		498		990		
Participación	2,4%		0,8%		0,0%		3,3%		6,5%		

Fuente: (INPEC 2013)

Anexo 17. Tabla. Proyectos productivos por fase de tratamiento.

PASO inicial

Proyecto	Actividad	Total Proyecto
Agrícola y pecuario	Agricultura urbana: cultivos hidropónicos	**44**
	Cultivos de ciclo corto	
	Especies mayores	
	Especies menores	
Círculos productividad artesanal	Bisutería	**2575**
	Fibras y materiales naturales sintéticos	
	Maderas	
	Marroquinería	
	Papel	
	Telares y tejidos	
Servicios	Anunciador	**374**
	Anunciador (sindicados)	
	Atención de expendio	
	Atención de expendio (sindicados)	
	Biblioteca	
	Biblioteca (sindicados)	
	Lavandería	
	Manipulación de alimentos	
	Peluquería	
	Peluquería (sindicados)	
	Recuperador ambiental	
	Reparto y distribución de alimentos	

PASO medio

Proyecto	Actividad	Total Proyecto
Industria	Artes graficas	**6**
	Industria de la madera	
	Procesamiento y transferencia de alimentos	
Servicios	Anunciador	**167**
	Anunciador áreas comunes	
	Biblioteca	
	Biblioteca en áreas comunes	
	Operario de emisora	
	Peluquería	
	Recuperador ambiental áreas comunes	
	Reparación locativa	
	Reparaciones locativas áreas comunes	
	Reparto y distribución de alimentos	

Fuente: Elaboración propia del autor con base en (INPEC 2014).

PASO final

Proyecto	Actividad	Total Proyecto
Agrícola y pecuario	Cultivo de ciclo largo	**14**
	Especies mayores	
	Especies menores	
Industria	Procesamiento y transferencia de alimentos	**30**
Servicios	Atención de expendio	**101**
	Manipulación de alimentos	
	Manipulación de alimentos preparación	
	Proyectos productivos ambientales	
	Recuperador ambiental áreas comunes semi externas	
	Recuperador ambiental	

Fuente: Elaboración propia del autor con base en (INPEC 2014).

Anexo 18. Fotos: Talleres productivos y ocupacionales en las diferentes estructuras de La Picota.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Asadero en áreas comunes del COMEB.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Asadero en áreas comunes del COMEB.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Talleres de madera en estructura uno y dos del COMEB.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Talleres de madera en estructura uno y dos del COMEB.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Capacitación taller de ebanistería en estructura uno y dos del COMEB.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Taller de artes gráficas en estructura uno del COMEB.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Taller de artes gráficas en estructura uno del COMEB.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Actividades agropecuarias – huerta, la mayoría en la estructura dos del COMEB.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Actividades agropecuarias – especies menores, la mayoría en la estructura dos del COMEB.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Actividades agropecuarias – especies menores, la mayoría en la estructura dos del COMEB.

Fuente: La Picota (s.f.) Área de fomento de proyectos productivos. Actividades agropecuarias – especies menores, la mayoría en la estructura dos del COMEB.

Anexo 19. Entrevista

Fecha: Febrero 9 de 2015

Entrevistado: Javier Pérez Rojas[1], funcionario del INPEC

1. Cuéntenos un poco que es el PASO

El paso es una metodología que busca regular las actividades de redención de pena en el sentido de que se administren de una manera organizada teniendo en cuenta la fase de tratamiento en la cual se encuentre el interno. En la metodología PASO la primera actividad y la más prioritaria que existe para todos los internos condenado es ingresar a la fase de alfabetización, cuando no tengan ninguna competencia educativa Entonces, esa es la primera actividad. Segundo, para todas las demás actividades previamente el interno debe participar en actividades de educación formal, como es el modelo educativo para el sistema penitenciario y carcelario.

2. ¿En qué contexto aparece el PASO?

La ley 65 tiene las fases de tratamiento penitenciario (alta, mediana mínima y confianza) pero las fases como tal no determinan las actividades que deben ofrecerse al interno para que el tratamiento penitenciario se realice de acuerdo a un ordenamiento lógico. Y con la metodología PASO lo que se logró fue establecer que actividades deben ofrecerse al interno en primer orden, en segundo orden y tercer orden, a través el PASO inicial, PASO medio y PASO final.

3. ¿Cuál es la situación en términos de programas educativos de las cárceles a nivel nacional y en Bogotá? ¿Cómo funciona el ejercicio educativo en las cárceles?

En todos los establecimientos carcelarios y penitenciarios del país funciona inicialmente el programa de alfabetización, que según lo establece la Ley 65 de 1993 es obligatoria la participación de los internos que se han identificados como iletrados. Así mismo, funcionan los ciclos lectivos especiales de pregrado de acuerdo a lo establecido en el decreto 3011 del 97 que regula el servicio educativo para la población adulta. El programa educativo aplica para todos los niveles de PASO. La educación en Colombia no es obligatoria, es un

[1] Por petición del entrevistado se consideró pertinente cambiar su identidad, puesto que muchas afirmaciones pueden producir diferentes reacciones.

derecho fundamental pero no es obligatoria ni para las personas que están recluidas en los centros de reclusión ni para la población afuera.

4. ¿Es posible desarrollar estos programas educativos aun en condiciones de hacinamiento? ¿Existe resocialización en esas condiciones?

Los programas educativos se desarrollan de acuerdo con la infraestructura que existe en cada establecimiento de reclusión, pero la resocialización no depende únicamente del programa educativo. Para ello deben confluir otros ambientes como son las oportunidades laborales, como son las oportunidades en salud, como es la atención psicológica, la atención terapéutica.

5. Entonces, ¿el PASO está cumpliendo con los objetivos en programas educativos?

Sí. El paso está regulado por normatividad interna y se aplica mediante un aplicativo electrónico que se llama SISIPEC WEB y es allí donde están contempladas todas las oportunidades laborales y educativas para que los penados puedan acceder al sistema de redención de pena en la metodología paso.

6. ¿Cuál es su opinión sobre la medida del gobierno de ampliar los cupos carcelarios y crear nuevas plazas u otros establecimientos para dar respuesta, en primera medida, a la crisis carcelaria? ¿Considera que eso contribuye a la resocialización, al desarrollo efectivo de todos los programas que incluyen el PASO?

Las personas que están privadas de la libertad deben ser tratadas conforme lo establece la Constitución Política Nacional procurando el cumplimiento de los derechos humanos y el respeto por la dignidad humana. Por esa razón, la creación de nuevos centros de reclusión es fundamental para ofrecer las mínimas condiciones de salubridad que puedan prestársele a una persona privada de la libertad. El hacinamiento dificulta la prestación de los programas educativos, los programas de psicología, los programas de trabajo social, las oportunidades laborales, y aun así los funcionarios del instituto desarrollar una labor muy tenaz, de mucho impacto y mucho compromiso hacia las personas privadas de la libertad.

7. ¿Considera que son suficientes los recursos que tiene a disposición el Estado para atender los problemas del sistema penitenciario y así cumplir con los objetivos de la resocialización?

No, los recursos nunca serán suficientes por la demanda que se presenta en el programa de educación ya que en su mayoría los internos son personas que no han terminado la educación básica. Para esta época contamos con 32 mil internos aproximadamente en el programa de educación del modelo educativo del INPEC.

8. ¿Cuál es oferta de programas educativos en La Picota?

La misma. 6 ciclos lectivos especiales integrados el modelo educativo, programa de educación superior a distancia.

9. ¿Con quienes se establecen esos convenios?

Con la UNAD. El SENA también, con programas de educación para el trabajo y desarrollo humano.

10. ¿Cuentan con el personal suficiente para el desarrollo de esos programas?

El convenio con el SENA está orientado al programa para el trabajo y desarrollo humano y en ese marco, los instructores los asigna el SENA. La UNAD también asigna tutores.

11. ¿Cuáles son los criterios para definir el número de instructores?

Se asigna un tutor por estudiante y por materia. Es personalizado. Sin embargo las dificultades propias de los centros de reclusión no pueden facilitar de pronto el acceso a internet. Las carreras que se pueden ofertar son las que pueden realizarse de manera intramural.

12. En promedio, ¿Cuántas personas acceden a estos programas educativos?

En promedio hay 725 vinculados a la UNAD y aproximadamente uno 4000 internos en los programas de alfabetización.

13. ¿Qué medidas consideraría usted podría implementarse para aumentar la cifra de internos en esos programas?

Pues como es voluntario, depende de la intención del estudiante. Sin embargo, todos estos programas tienen beneficio de redención de pena entonces hace que sean atractivos para los internos.

14. En ese sentido, ¿la difusión y recepción de esos programas es suficiente al interior de los establecimientos? ¿Existen incentivos durante el proceso para que aumente la participación?

El programa de tratamiento penitenciario tiene un componente que es la inducción al tratamiento penitenciario, en donde se le informa al interno todos los lineamientos del reglamento interno que se pueden dar al interior de un centro de reclusión. Regularmente los funcionarios encargados del área de educación se preocupan porque el interno conozca qué oportunidades tiene para participar en el programa de rehabilitación social, no solamente en el área educativa sino también en el área laboral y en el aspecto de recreación cultural y deportiva.

15. ¿Considera que la sociedad interviene o contribuye con el proceso resocializador del individuo?

En muy poca medida, por costos, por recursos. La sociedad generalmente abandona a los presos.

16. ¿Y qué estrategias promueve el PASO para eso, para involucrar a la sociedad o un tratamiento pos penitenciario?

La metodología PASO es únicamente para personas que están adentro de los centros de reclusión. Le corresponde a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria buscar estrategias para este tipo de programas.

17. ¿A qué factor le atribuye usted la reincidencia?

El Estado debe acompañar de mejor manera las personas que salen de los centros de reclusión.

18. ¿En Colombia hay un tratamiento pos penitenciario?

Aun no se ha reglamentado el programa como tal, está en la norma pero necesita más recursos, necesita más seguimiento y necesariamente más talento humano que pueda dedicarse al proceso de intervención de este tipo de personas.