



Febrero de 2015

*Análisis del Impacto
Económico Del Proceso
De Paz En El
Funcionamiento Del
Complejo Carcelario Y
Penitenciario
Metropolitano De Bogotá*



STEFANY JHOANA AGUILAR CORREDOR
UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRADANA - PROGRAMA
DE ECONOMÍA

JUSTIFICACIÓN

Dado el conflicto armado interno que Colombia ha sostenido durante los últimos 50 años, el gobierno se encuentra actualmente en proceso de negociación para firmar la paz con el grupo insurgente de las FARC y próximamente con los demás grupos al margen de la ley, que a lo largo de los años han sido responsables de graves delitos contra los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Es por esto que producto de esta negociación, se requiere tener en cuenta el escenario económico que el país presenta a mediano y largo plazo, y que medios de financiación se tendrán en cuenta para el posconflicto, garantizando de esta forma un adecuado proceso de reinserción y resocialización, tomando en consideración la inversión que debe realizarse para la atención de víctimas y victimarios del conflicto armado.

En consecuencia, el cese definitivo del conflicto traerá para Colombia, cambios estructurales a nivel social, político y sobre todo económico, de igual modo, el sistema penitenciario y carcelario será un factor importante en el cumplimiento del posconflicto, considerando los instrumentos jurídicos transitorios para facilitar la terminación del conflicto armado interno, basado en los principios de verdad justicia y reparación.

1) OBJETIVOS

2.1) Objetivo General:

Identificar el impacto económico que el posconflicto traerá para el funcionamiento del complejo carcelario y penitenciario metropolitano de Bogotá (COMEB) dentro del marco jurídico transicional.

2.2) Objetivos Específicos:

- 2.2.1) Analizar la situación actual que presenta el complejo carcelario y penitenciario metropolitano de Bogotá (COMEB).
- 2.2.2) Determinar si los ajustes fiscales y/o tributarios que el gobierno realizará, le permitirá el complejo carcelario y penitenciario metropolitano de Bogotá (COMEB) cumplir con sus funciones de atención, tratamiento, salud, educación, vigilancia y condiciones de habitabilidad para el interno.
- 2.2.3) Analizar si el complejo carcelario y penitenciario metropolitano de Bogotá (COMEB) cuenta con la capacidad económica y física para garantizar el cumplimiento de las condenas para los actores del conflicto, luego de la firma del proceso de paz.
- 2.2.4) Evidenciar si los recursos asignados por parte del gobierno al complejo carcelario y penitenciario metropolitano de Bogotá (COMEB), permiten un adecuado y eficiente proceso de reinserción y socialización a los internos que se encuentran amparados dentro del marco jurídico transicional.

Para el desarrollo del presente ensayo académico, inicialmente se tendrá en cuenta la estructura funcional y organizacional del sistema penitenciario y carcelario de Colombia, tomando en consideración un diagnóstico de la situación actual que presenta el penal, posteriormente se analizará, la asignación presupuestal que el gobierno destina dentro de su Plan Nacional de Desarrollo para el sistema penitenciario y carcelario , específicamente al complejo carcelario y penitenciario metropolitano de Bogotá (COMEB) con el fin de conocer, con qué recursos cuenta para el desarrollo de sus funciones

A partir de esto se realizará un análisis de las necesidades y la comparación de los recursos asignados por el gobierno y las incidencias que tendrá esto en la estructura organizacional y física del penal.

Finalmente concluirá con la determinación de suficiencia de recursos por parte del gobierno, manejando el proceso de condenas de manera tal que genere un impacto social positivo, toda vez que esto constituye una mayor demanda de recursos para el estado, en el escenario del posconflicto.

2) MARCO TEORICO

De acuerdo a la dinámica criminal que Colombia ha llevado a lo largo de su historia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, clasificó sus establecimientos de la siguiente forma (Como se cita en SERES U. Rosario, 2011, P 97).

“Cárceles: son establecimientos de detención preventiva, acordados para la detención y vigilancia de imputados y sindicados. En estos podrán ser internadas personas cuya causal de pérdida de libertad esté relacionada con situaciones como accidentes de tránsito, arresto, miembros de la fuerza pública, desmovilizados y vigilantes de compañías privadas. Para ellos se dispondrán pabellones especiales.”

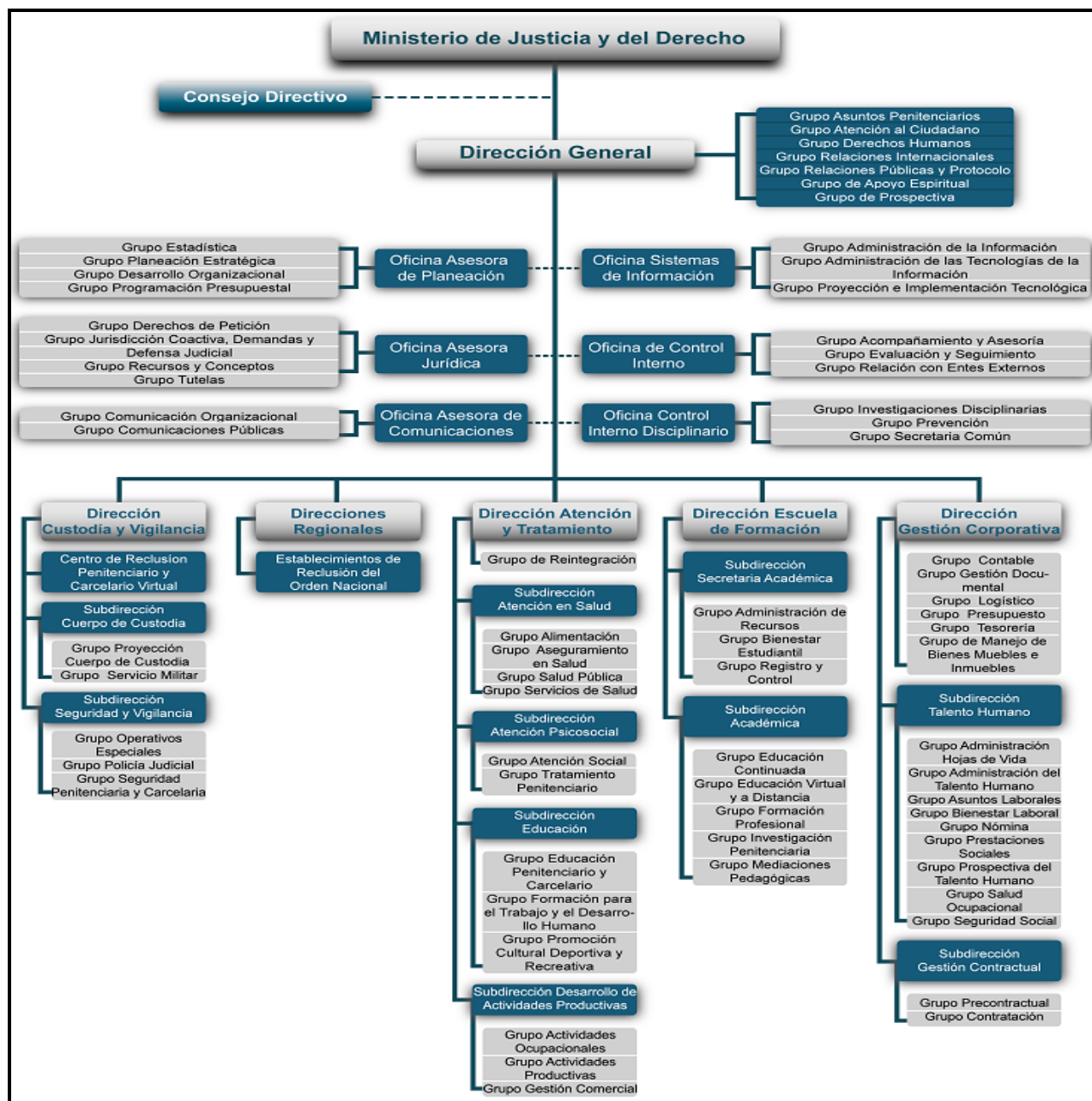
“Penitenciarias: son los establecimientos de reclusión de los condenados para el cumplimiento de la pena impuesta, bajo los parámetros del sistema progresivo de tratamiento. Estos serán de alta, mediana, mínima seguridad, lo cual se diferenciará por las especificaciones de infraestructura y el régimen establecido en cada centro de reclusión.”

Identificando la diferencia entre cárceles y penitenciarias según la tipificación de los delitos, es de vital importancia conocer el marco jurídico sobre el cual se soporta el sistema penitenciario y carcelario, porque determina el procedimiento para llevar a cabo el cumplimiento y ejecución de las penas impugnadas determinado por el código Penal Ley 599 de 2000, Procedimiento Penal Ley 906 de 2004 y Penitenciario y Carcelario Ley 65 de 1993.

Considerando este marco legal, en 1992 se fusionó de la dirección general de prisiones del Ministerio de Justicia con el fondo rotatorio del Ministerio de Justicia, creando el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC, para lo cual en 1993 ya estaba adscrito al Ministerio de Justicia como establecimiento público, con personería Jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa como lo señala la ley 65 de 1993 en su artículo 15.

Su estructura orgánica se conforma por seis regionales, en donde el complejo carcelario y penitenciario metropolitano de Bogotá COMEB (*EPAMS - CAS - ERE – JP, EPAMS de Bogotá La Picota*), hace parte de la regional central, y estos establecimientos se clasifican principalmente de acuerdo a los criterios de seguridad y población interna, lo que le permite al INPEC controlar, supervisar y hacer seguimiento al funcionamiento de penal, según lo establece Decreto No. 4151 del 3 de noviembre de 2011 “Por el cual se modifica la estructura del INPEC y se dictan otras disposiciones” como se señala en la organización administrativa, ver Gráfico 1.

Grafico No. 1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL SISTEMA CARCELARIO Y PENITENCIARIO



Fuente: INPEC

A nivel interno el complejo carcelario y penitenciario metropolitano de Bogotá COMEB cuenta con una distribución de tres estructuras, divididas en:

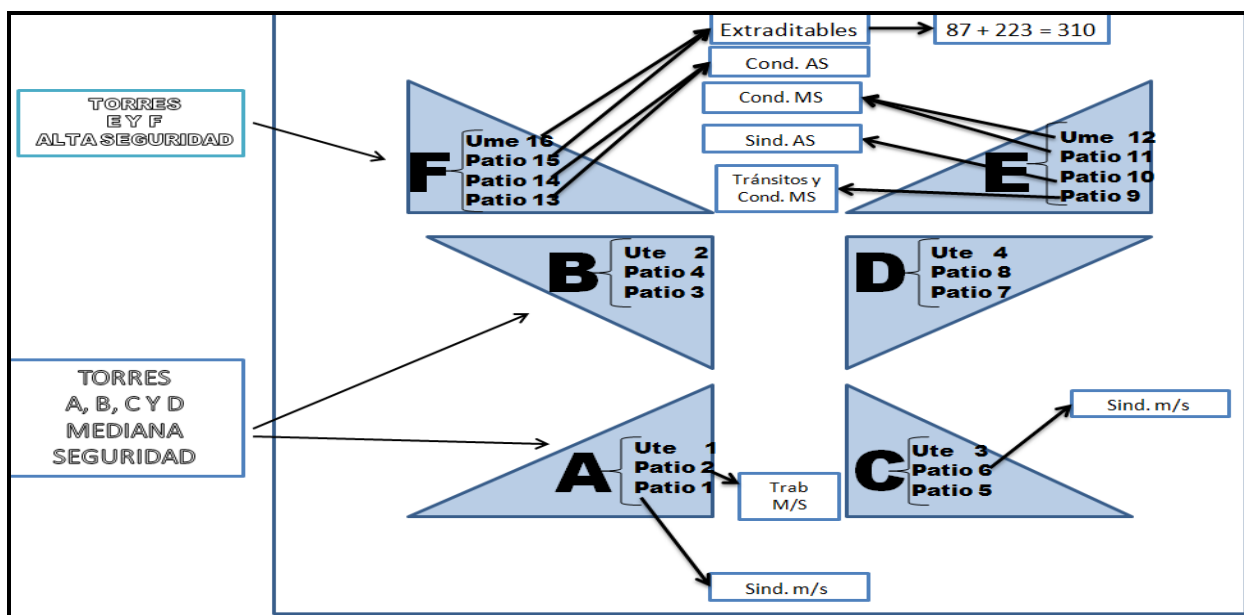
Tabla No.1. ESTRUCTURAS COMEB

ESTRUCTURA UNO	Mediana Seguridad de siete pabellones	
ESTRUCTURA DOS	ERE 1 y 2	Dos pabellones / Funcionarios Publicos
	ERE 3	Postulados JyP Autodefensas
	ERE 4	Postulados JyP guerrilla
	ERE 5	Perfiles Altos de Seguridad
	ERE Sur	Parapolíticos
ESTRUCTURA TRES	NUEVO PABELLON	Mediana seguridad, alta seguridad, extraditables(16 patios)

Fuente: Informe INPEC 2013

Distribuidos de la siguiente manera

Grafico No.2. DISTRIBUCION DE PATIOS COMEB



Fuente: Informe INPEC 2014

Al año 2013 de los 9.853 reclusos que el complejo carcelario y penitenciario metropolitano de Bogotá COMEB tenía, solo contaba con capacidad para 4.931 reclusos y a esta fecha la población ascendía a los 8.102 reclusos, lo que indica una sobrepoblación de 3.171 internos,

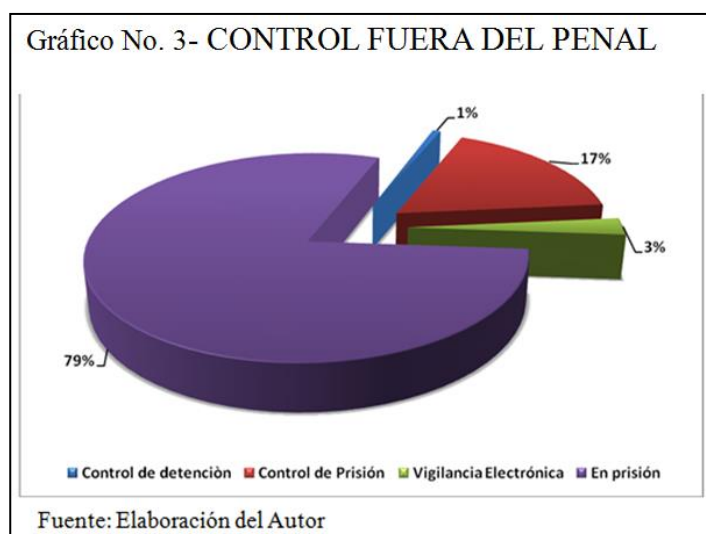
llegando a un índice de hacinamiento del 64,3% según el reporte del SISIPEC WEB con corte al 31 de diciembre del año 2013, discriminados de la siguiente manera:

Tabla No. 2- POBLACION COMEB

Establecimiento	Intramuros			Domiciliaria			Control y vigilancia electrónica			Total población reclusa		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
COMEB	8.099	3	8.102	1.453	2	1.455	296	0	296	9.848	5	9.853

Fuente: Informe Establecimientos de reclusión Bogota D.C - P13.

La situación jurídica representada en 1.178 personas que se encuentran sindicados (as) y 6.923 están condenados (as).



Adicionalmente a las personas reclusas al interior del penal, el COMEB tiene a su control y vigilancia en total 296 personas; 51 se encuentran en Control de Prisión (17%), 8 en Vigilancia Electrónica (3%), 2 en control de detención (1%) y 235 En prisión (79%). Acorde con estas cifras se acentúa aun más el argumento que el

penal presenta un nivel insostenible de reclusos.

Distribuidos de la siguiente manera por patios según el tipo condena, para garantizar que al interior del penal no se generen riñas o incluso muertes por ajustes de cuentas o conflicto de intereses, ver Tabla 3.

Tabla 3. Distribución de Patios COMEB-Bogotá

PATIO 1	CONDENADOS	ALTO PERFIL	Homicidio	Rebelión	Hurto	Ley 30	
PATIO 2	SINDICADOS	ALTO PERFIL	Rebelión	Homicidio	Ley 30	Concierto	
PATIO 3	CONDENADOS	ALTO PERFIL	Rebelión	Homicidio	Ley 31	Hurto	
PATIO 4	SINDICADOS	ALTO PERFIL	Extorsión	Secuestro	Terrorismo	Rebelión	Homicidio
PATIO 5	CONDENADOS	BAJO PERFIL	Delitos Sexuales	Tercera Edad	Hurto		
PATIO 6	BAJO	PERFIL	Inasis Alime	Falsedad	Trabajad.		
PATIO 7	CONDENADOS	BAJO PERFIL	AUC	Homicidio	Estafa	Extranjeros	

Fuente:INPEC

Por otra parte, conocer la población reclusa y sus características es de vital importancia, por lo tanto, el rango de edad de los reclusos que el COMEB tiene, oscila de 18 hasta mayores de 64 años, teniendo una población de 2.717 reclusos en el rango de los 18 a 29 años, 4.754 de 30 a 54 años, 457 de 55 a 64 años y de 174 mayores de 64. Para el caso de la población domiciliaria y de control y vigilancia el rango las más alto de las 862 personas, está entre 30 a 54 años, seguido por 352 en el rango de 18 a 29 años en condición de detención domiciliaria, 171 personas se encuentran en el rango de 30 a 54 años seguido por 88 reclusos en condición de control y vigilancia; lo que se evidencia es que la media poblacional de los reclusos, la detención domiciliaria como las que están en control y vigilancia poseen un rango de edad entre los 30 a 54 años, representando para el país una población que es económicamente activa y puede desempeñarse en diferentes actividades si no estuvieran reclusos.

El nivel de escolaridad que tiene específicamente la población intramural se distribuye así: total Básica educación secundaria y media 4.904 reclusos distribuidos en 1.245 personas de grado 6 -7 que corresponde al ciclo 3 , 1.340 de los grados 8 -9 del ciclo 4, 403 reclusos ciclo 5 del grado 10 y 1.915 hombres, no obstante a nivel de educación superior hay al interior del COMEB 196

hombres técnicos, 66 tecnológicos, 0 a nivel universitario y finalmente 318 especializados, para un total de 580 reclusos con estudios de educación superior.

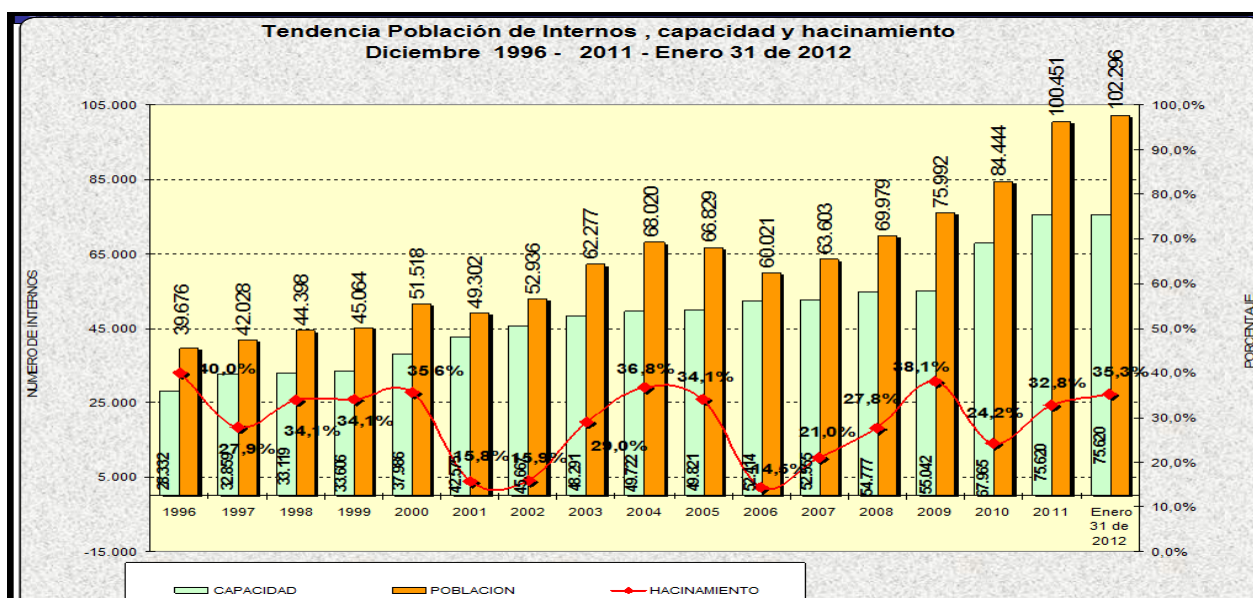
Es importante tener en cuenta el nivel de reincidencia de la población reclusa, ya que según el INPEC en su informe del año 2013- Establecimientos de Reclusión Bogotá D.C Diciembre 2013, determinó que para ese año terminó con una población penitenciaria y carcelaria para Bogotá de 19.876 internos(as) a cargo del INPEC, en sus diferentes modalidades de penalización (intramuros 15.303, domiciliaria 4.117 y en control y vigilancia electrónica 156), de los cuales 2.521 fueron reincidentes (intramuros 2.352, en domiciliaria 157 y en control y vigilancia electrónica 12), cifra que corresponde al 12,7% del total de esta población.

Dadas la cifras anteriores, se concluye que uno de cada siete internos(as) es reincidente, según Morelo (2015) al año 2014 el 13% de la población carcelaria es reincidente, lo que se traduce, que de cada 100 presos 13 vuelven a la cárcel, producto de ello el nivel de hacinamiento es un factor constante no solo por los nuevos internos, sino por aquellas personas que luego de un tiempo en las calles regresan a las cárceles, complicando de este modo una resocialización adecuada, en razón a que las condiciones dadas no son las mejores, sumado a la cantidad de personas que llegan día a día al COMEB generando un aparato reproductor de delincuencia , sin desconocer los limitados recursos que se tienen para efectuar una reinserción social positiva, mediante estudio, trabajo, siendo limitadas las áreas.

Otra problemática adyacente que se genera para el penal a partir del nivel de crecimiento desproporcionado de la población, demuestra que la capacidad administrativa, de vigilancia y de recursos que el penal tiene es insuficiente para garantizar el óptimo funcionamiento del COMEB,

en razón al 64,3% de hacinamiento, lo que demanda esfuerzos adicionales de contratación de personal y recursos para atender temas de salud, vigilancia, atención a los programas de capacitación, los proyectos productivos y demás suministros básicos como la alimentación, el aseo y demás materiales de apoyo que se requieren a diario.

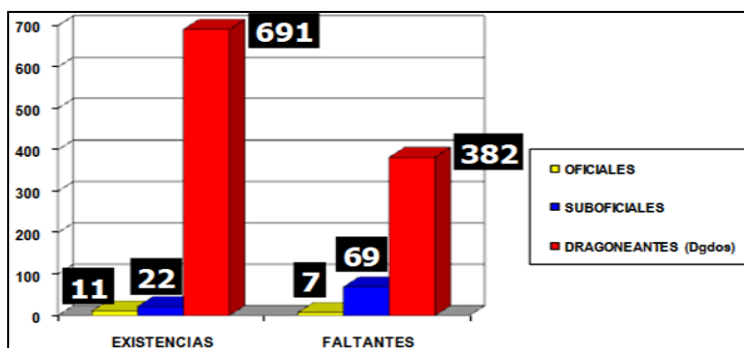
Grafico 4 TENDENCIA POBLACIÓN DE INTERNOS 1996- 2011



Fuente: Informe INPEC 2012

Y como respuesta de ello el personal de oficiales, suboficiales y dragoneantes es también insuficiente, teniendo un faltante del 38,8% de oficiales, 75,8% de suboficiales y aproximadamente un 35,6% de dragoneantes para el desarrollo óptimo de las funciones administrativas y de vigilancia del penal.

Gráfico No. 5. RELACION ADMINISTRATIVA DEL PENAL



Fuente: INPEC

Las cifras anteriormente dadas demuestran al igual que el hacinamiento, las fallas de infraestructura, recursos y personal que el complejo carcelario y penitenciario COMEB posee actualmente, lo cual no permite brindar atención primaria a los internos, de manera tal que frente a un escenario de posconflicto, este complejo penitenciario no está apto para hacer frente a ninguna de las necesidades que presenta el penal, incluso actualmente no tiene la suficiente capacidad de respuesta.

Desde el punto de vista económico, el gobierno designa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para asignar los recursos bajo las siguientes consideraciones y atribuciones.

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Departamento Nacional de Planeación
Formula y ejecuta la política económica del país, tanto en planes generales, programas y proyectos relacionados, así como en la	Como entidad asesora del gobierno propone los objetivos y estrategias macroeconómicas y financieras, consistentes con las políticas y

¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/elministerio/quienessomos>. [Citado 3.01.11].

¹Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Departamento Nacional de Planeación
<p>preparación de leyes, decretos, la regulación en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República.</p> <p>También define el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional de conformidad con la Constitución Política y la Ley y se convierte en un ente importante y necesario para el diseño de la política criminal, pues no se podría pensar en la destinación de recursos sin las funciones de asesoría y control del mismo.</p>	<p>planes del Gobierno Nacional.</p> <p>El cual bajo la Dirección de Justicia y Seguridad, cuenta con el programa gerencial de Justicia, Asuntos Políticos, Seguridad y Defensa, el cual orienta y promover la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas, planes, programas en los sectores de justicia, defensa y seguridad nacional.</p> <p>En relación con el contexto penitenciario trata temas específicos como: mecanismos alternativos de justicia, derechos humanos, corrupción, sistema penal e impunidad, justicia y paz, sistema penitenciario y carcelario.</p>

Partiendo de ello, el presupuesto General de la Nación año 2015 “*Prioridades Sociales para el tiempo de la paz*” tomó en cuenta los siguientes supuestos macroeconómicos y fiscales a mediano plazo, para la realización del presupuesto nacional, entre los cuales se resaltaré el rubro

de USPEC (unidad de servicios penitenciarios y carcelarios) e INPEC (instituto nacional penitenciario y carcelario).

En cuanto las medidas fiscales, según el “Artículo 5° Regla Fiscal. (...) el Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural” Ley 1473 de 2011”.

Gráfico 6-META REGLA FISCAL



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Julio 2014

Por lo cual se definió un presupuesto general \$216,2 billones de pesos, distribuidos en \$121,1 billones para el rubro de funcionamiento, \$46,2 billones de inversión y \$48,9 billones para servicio a la deuda, según lo dictaminó la dirección general del presupuesto público nacional.

El escenario macroeconómico que plantea el gobierno en su plan de desarrollo “*Todos por un nuevo país*” articulado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco de la República del 2014 hasta el año 2018, supone una inflación atada al largo plazo situada en el 3,0% .

Tabla No. 4-SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

Supuestos macroeconómicos					
Concepto	2014	2015	2016	2017	2018
Inflación fin de periodo	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Inflación externa en US\$(socios comerciales)	-0,5	0,9	3,3	2,1	2,0
PIB interno (USD millones)	323.195	316.833	334.662	344.600	323.195
PIB mundial real(socios comerciales-global)	2,8	3,0	3,0	3,0	2,9
Crecimiento de las exportaciones(US\$)					
Totales	-5,6 %	-20,9 %	12,1 %	13,5 %	9,0 %
Tradicionales	-5,4 %	-31,9 %	9,8 %	12,9 %	6,5 %
No tradicionales	-4,4 %	10,0 %	18,1 %	16,2 %	14,1 %
Crecimiento de las importaciones(US\$)	7,1 %	-17,7 %	5,3 %	11,1 %	9,5 %

Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para el 26 de diciembre del año 2014, se firmó el decreto 2710, por el cual se establece el Presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal del año 2015, en el cual la sección 1208 el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y la sección 1211- Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC estableció:

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCION: 1208					
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC					
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO			813,476,039,564	100,872,237,545	914,348,277,109
C. PRESUPUESTO DE INVERSION			3,000,000,000		3,000,000,000
223		ADQUISICION, PRODUCCION Y MANTENIMIENTO DE LA DOTACION ADMINISTRATIVA	2,529,000,000		2,529,000,000
	802	SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	2,529,000,000		2,529,000,000
520		ADMINISTRACION, ATENCION, CONTROL Y ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA LA ADMINISTRACION DEL ESTADO	471,000,000		471,000,000
	802	SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	471,000,000		471,000,000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION			816,476,039,564	100,872,237,545	917,348,277,109
SECCION: 1211					
UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC					
A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO			503,660,768,661		503,660,768,661
C. PRESUPUESTO DE INVERSION			275,519,340,878		275,519,340,878
111		CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR	218,700,000,000		218,700,000,000
	802	SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	218,700,000,000		218,700,000,000
113		MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR	52,200,000,000		52,200,000,000
	802	SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	52,200,000,000		52,200,000,000
213		ADQUISICION, PRODUCCION Y MANTENIMIENTO DE LA DOTACION PROPIA DEL SECTOR	3,300,340,878		3,300,340,878
	802	SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	3,300,340,878		3,300,340,878
223		ADQUISICION, PRODUCCION Y MANTENIMIENTO DE LA DOTACION ADMINISTRATIVA	719,000,000		719,000,000
	802	SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO	719,000,000		719,000,000
670		APOYO	600,000,000		600,000,000
	1000	INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO	600,000,000		600,000,000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION			779,180,109,539		779,180,109,539

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Según el informe de “Ejecución Presupuestal Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. Comparativo 2014-2013”, las apropiaciones finales dadas al INPEC del año 2014 con respecto al año 2013 aumentaron de \$891.265 millones a \$922.995 millones respectivamente, sin embargo para el gasto de inversión al año 2013 se habían asignado \$4.431 millones y para el año 2014 hubo una disminución de \$1.431 millones, teniendo solo \$3.000 millones, lo que claramente limita el accionar del INPEC para poder ejecutar inversiones de carácter estructural, como se evidencia en la tabla 5 la asignación presupuestal del sector justicia en donde al periodo 2013-2014 la asignación fue menor.

Tabla 5-ASIGNACION PRESUPUESTAL SECTOR JUSTICIA 2013-2014

ENTIDAD	GASTO	2013	2014
Ministerio de Justicia y del Derecho MJD	Funcionamiento	65.880	80.477
	Inversión	61.200	27.365
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC	Funcionamiento	886.834	919.995
	Inversión	4.431	3.000
Superintendencia de Notariado y registro SNR	Funcionamiento	374.716	352.946
	Inversión	355.311	374.801
Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado ANDJE	Funcionamiento	27.840	41.545
	Inversión	1.072	3.482
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC	Funcionamiento	372.636	409.928
	Inversión	233.900	209.799
Dirección Nacional de Estupefacientes- Liquidada DNE	Funcionamiento	219.493	168.947
	Inversión	21.061	4.834
TOTAL SECTOR	Funcionamiento	1.947.398	1.973.838
	Inversión	676.975	623.282
	SECTOR	2.624.373	2.597.120

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera SIIF

Adicionalmente a los recursos asignados, la reservas presupuestales del año 2014 que serán ejecutadas en el años 2015, comprende el rubro de funcionamiento de \$175.795.853,50, discriminados así.

Tabla 6 – RESERVAS PRESUPUESTALES CONSTITUIDAS 2015

INPEC		
Descripción	Compromiso	Obligado
Funcionamiento	175.795.853,50	0,00
Gastos de Personal	0,00	0,00
Gastos Generales	76.783.006,00	0,00
Transferencias	99.012.847,50	0,00
Inversión	0,00	0,00
Total	175.795.853,50	0,00

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera SIIF

Teniendo en cuenta el nivel de hacinamiento que presentan las cárceles, específicamente el COMEB Bogotá que es del 64% , a futuro no permitiría albergar a más internos y menos contará con capacidad para judicializar a los actores del conflicto en el establecimiento, en consideración para las vigencias del año 2015 y 2016 se aprobaron \$33.576.390.307 de los cuales \$22.391.599.947 corresponden a la vigencia del año 2015 y \$11.184.790.360 para la vigencia del año 2016, para atender temas como:

- Traslado oportuno de los internos a las diferentes remisiones a nivel nacional.
- Transporte de los internos a las diligencias judiciales, de salud, de seguridad entre otras.
- Desplazamiento de funcionarios a diferentes comisiones asignadas.

Para garantizar seguridad, vigilancia y rapidez, ver tabla 7, no obstante, analizando la destinación de estos recursos, estas partidas no contemplan la fase estructural que de manera urgente y prioritaria deberá ser modificada y/o ampliada, ya que tan solo aplicó para la vigencia del año 2015 a los establecimientos de Reclusión del Orden Nacional –ERON, como lo especifica el USPEC en su portal web (2015) destinados para Cómbita (410), Girardot (278), Modelo -

Bogotá (168), Espinal (98), Cartagena (216), Valledupar (64), Palmira (192), Cali (154), Cúcuta (134), Bucaramanga (254), Girón (266), Ibagué (234), Tierralta (672), y Bellavista (412), para un total de 3.552 cupos.

Tabla 7. Vigencias futuras aprobadas 2015 – 2016

Concepto	2015	2016	Total
Gastos Generales	22.391.599.947	11.184.790.360	33.576.390.307
Adquisición de Bienes y Servicios	22.391.599.947	18.184.790.360	33.576.390.307
Materiales y Suministros	317.946.876	163.742.640	481.689.516
Combustible	317.946.876	163.742.640	481.689.516
Mantenimiento	1.072.740.710	445.102.272	1.517.842.982
Servicio de Aseo	208.464.458	0	208.464.458
Servicio de Seguridad y Vigilancia	864.276.252	445.102.272	1.309.378.524
Seguros	14.676.700.009	7.318.976.086	21.995.676.095
Seguros Generales	12.634.463.121	6.346.097.592	18.980.560.713
Otros Seguros	2.042.236.888	972.878.494	3.015.115.382
Salud Auxiliares Bachilleres	1.870.793.577	890.209.067	2.761.002.644
Vida Auxiliares Bachilleres	171.443.311	82.689.427	254.112.738
Viáticos y Gastos de Viaje	787.950.000	405.794.250	1.193.744.250
Viáticos y Gastos de Viaje al Interior	787.950.000	405.794.250	1.193.744.250
Transporte de Internos	5.536.262.352	2.851.175.112	8.387.437.464

Fuente: INPEC

Para el programa de ampliación de establecimientos de los pabellones de mediana seguridad, el USPEC dará cobertura ampliada para: Espinal (768 cupos), Buga (720 cupos) y Tuluá (656 cupos) para un total de 2.144 nuevos cupos y los proyectos colonias que se adelantan que se refieren a la construcción de celdas comunales de 25 internos aproximadamente para cada celda, están dispuestos para Tierralta (608), y Guaduas (420), para un total de 1.028 cupos.

Producto del marco jurídico especial que el gobierno desea implementar “justicia transicional”, estos proyectos de ampliación de cupos en los penales, será sujeto a cambios sobre todo en los penales principales, como es el caso del COMEB, para facilitar la terminación del conflicto armado interno y la judicialización de todos los actores del conflicto.

Motivo por el cual se creó el Acto Legislativo No. 01 del 31 de Julio del 2012 en el que se establecen los instrumentos jurídicos de justicia transicional, en el marco del artículo 22 de la Constitución Política, en virtud de las especificaciones del tipo de judicialización y tipo de

condenas que serán aplicadas a las personas que se acojan a este proceso de paz con el fin de dar punto final al conflicto armado interno, buscando la no repetición del conflicto, tomando en cuenta que para las víctimas se les dará la oportunidad de verdad, justicia y reparación.

Se realizará una comisión de la verdad y se realizará un tratamiento penal especial, el cual será sujeto de cumplir las condiciones dadas en el presente acto, como la dejación de armas, el reconocimiento de la responsabilidad, la colaboración en esclarecer la verdad de los actos cometidos a las víctimas y sobre todo la reparación integral de las víctimas. En cuanto a las personas que están privadas de la libertad, se debe realizar la respectiva liberación de los secuestrados y la desvinculación de los niños reclutados para el conflicto. Lo anterior es claro que aplica a la desmovilización tanto de grupos como de personas que individualmente deseen acogerse a este marco jurídico especial.

ESCENARIOS PARA EL POSCONFLICTO:

Tomando en consideración, el marco jurídico y el presupuesto que el INPEC recibe por parte del gobierno, se contemplan dos posibles escenarios que el posconflicto traerá para Colombia y el gobierno de turno:

El primer escenario, que los actores del conflicto producto del marco jurídico transicional, sean judicializados por los crímenes cometidos, lo que se traduce en penas privativas de la libertad generando así, que el sistema carcelario y penitenciario movilice recursos y pie de fuerza para hacer frente a las necesidades de infraestructura creando nuevos penales, además de desplegar toda una estructura administrativa y técnica, para atender las necesidades del penal.

El segundo escenario a tener en cuenta es, que no todos los actores del conflicto (*mandos altos, medios y bajos*) paguen cárcel por los crímenes cometidos, limitando el pago de penas tan solo a los cabecillas y jefes de las diferentes cuadrillas o frentes, tomando en consideración su liderazgo dentro de la organización al margen de la ley, lo que los hace tanto autores materiales como intelectuales de los crímenes. Lo que supone para el gobierno, un sin número de escenarios que debe garantizar para que los demás actores del conflicto, que no sean parte del ese proceso de judicialización cumplan con algún tipo de condena, lo que generará costos adicionales que el gobierno deberá proveer.

Estos recursos adicionales, se traducen para el país en ajustes fiscales y/o tributarios y recortes presupuestales para algunos de los rubros del Plan Nacional de Desarrollo,

Finalmente se evidencia que el COMEB Bogotá a pesar de ser uno de los complejos carcelarios y penitenciarios con mayor capacidad no cuenta actualmente con los recursos ni la infraestructura para atender a todos los reclusos y dar tratamiento optimo a las necesidades que se viven al interior del penal, sin dejar a un lado la escasez del personal administrativo y de vigilancia que también tiene y que no cuenta con los suficientes recursos para garantizar las seguridad y el control del penal.

Los ajustes fiscales y los cambios en la asignación presupuestal del plan nacional de desarrollo deben darse en concordancia con las necesidades y la capacidad del penal para asegurar que tanto los gastos de funcionamiento como los de inversión sean suficientes para su sostenimiento,

bajo los supuestos macroeconómicos que plantea el gobierno, lo que se traduce en disminución a los diferentes rubros del gobierno o más impuestos para los colombianos, con el fin de financiar sus actividades para el posconflicto.

Por tal motivo, el gobierno elaboró el documento CONPES No. 3828 del 19 de mayo del presente año, donde busca subsanar el sinnúmero de problemáticas que el sistema Carcelario y Penitenciario tiene en la actualidad, para mejorar el escenario frente a un tiempo de posconflicto, tomando como principal objetivo, las necesidades de cupos en los penales y aspectos que no con menor importancia tienen consecuencias directas para las personas que están reclusas, como lo es la atención y adecuación tecnológica de los establecimientos sumados a la atención sanitaria; atendiendo tres frentes principalmente.

- ✓ Condiciones generales de las prisiones, referente al tema estructural, que ayude a subsanar los problemas de hacinamiento.
- ✓ Tanto la política criminal como la política penitenciaria debe estar articulada en un solo eje, con el fin de que sea herramienta útil del derecho penal evitando traumatismo y demoras en la judicialización de los sindicados.
- ✓ Relaciones nación-territorio, el cual busca tener un óptimo proceso de articulación entre las entidades del orden nacional, las territoriales y las privadas, para contribuir al desarrollo de la política criminal, atendiendo las obligaciones que la ley establece para atender y dar tratamiento a la población sindicada.

Partiendo de la necesidad del gobierno de generar una reestructuración de la política penitenciaria y carcelaria que lógicamente debe actuar coherentemente con la política criminal, en razón a que no solo se debe limitar a la corrección del tema estructural, como lo menciona el documento CONPES (p28), sino que también es necesario atender a diversas estrategias que trabajen en sinergia con la política criminal y penitenciaria garantizando una eficiente atención en todas las etapas que surte el sindicado cuando finalmente llega al penal en cumplimiento de su pena, tomando en cuenta que de acuerdo a la proyección realizada por el gobierno, la tendencia muestra que del año 2014 al año 2019 la población reclusa podría pasar de 117.389 a 172.324, lo que implica tener 50.518 sindicados y cerca de 121.806 condenados. Considerando de forma objetiva el replanteamiento del sistema penitenciario referenciando en algunos casos el Sistema Penitenciario español, cuyo proceso se basa en los pilares de la productividad y estudio de carácter obligatorio para el personal de internos.

En el último lugar el presente documento se enfoca en el COMEB Bogotá, pero los aportes y las evidencias dadas, aplican a los demás centro Penitenciarios y Carcelarios, toda vez que los actores del conflicto armado que sean judicializados no solo serán acogidos por este penal, por el contrario el impacto de reclusos será para todas las cárceles del país, como le muestra la tabla 8.

TABLA No. 8 FINANCIAMIENTO 2015 - 2018

Financiamiento estimado 2015-2018	
Millones de pesos	
Entidades	Total estimado
INPEC	16.133
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones	500
SENA	85.362
USPEC	1.069.290
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	464
Total aportes de la Nación	1.171.749
% aportes nación	99,96%
Donación de la Alcaldía de Cali	450
Total aportes locales	450
% aportes locales	0,04%
Total	1.172.199

Fuente: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, DNP (2015).

CONCLUSIONES

Económicamente, el posconflicto traerá para el COMEB Bogotá una demanda mayor de recursos (*Administrativos, financieros, vigilancia, salud, recreación, educación, entre otros*) producto de ajustes fiscales que el gobierno deberá hacer, con el fin de obtener mayores recursos para financiar el penal y la necesaria ampliación en infraestructura, sin desconocer la disminución de presupuesto, que otros sectores sufrirán para aumentar los recursos y el funcionamiento del sector justicia por concepto de funcionamiento e inversión.

El COMEB Bogotá actualmente presenta 64% de hacinamiento que no garantiza, una óptima atención y tratamiento a las personas condenadas y en menor proporción permitirá brindar

tratamiento a los actores del conflicto que sean judicializados, dentro del marco de la justicia transicional.

Los esfuerzos que el gobierno ha desarrollado en la implementación de los documentos CONPES, no han dado real solución a las diversas problemáticas que presenta el penal, ya que solo atiende las necesidades de hacinamiento, resultando ser medidas correctivas más no preventivas, sin realizar medidas oportunas de forma económica o de plan de gobierno para dar atención real, como ajustes fiscales o tributarios para atender dicha problemática, razón por la cual la atención a salud, educación, resocialización y vigilancia no ha sido subsanada.

El COMEB, no posee un sostenimiento económico real ni de infraestructura para garantizar a futuro, tanto espacio como los recursos para la atención que se requerirán los actores del conflicto, debido a que no hay una descongestión oportuna y eficiente de los sindicatos, producto de los constantes tramites que se surten para la imputación de cargos o incluso establecer el grado de culpabilidad.

RECOMENDACIONES

Para el gobierno, es más costoso el periodo del posconflicto que vivir en guerra, dado que esa transición requiere de esfuerzos adicionales en materia fiscal, de inversión y financiamiento, para llevar a cabo un posconflicto sostenible a mediano y largo plazo, toda vez que los efectos macroeconómicos (*Política, fiscal, monetaria y cambiaria*) y microeconómicos (*regulación del mercado, competitividad, productividad*) que se tomen, deben garantizar, al mediano como al largo plazo una sostenibilidad fiscal, tributaria y monetaria para el país, ya que se busca una

asignación eficiente de los recursos con el fin de obtener bienestar social para el posconflicto, en miras a mantener indicadores, como el coeficiente de GINI, el índice de pobreza y el índice de desarrollo humano (IDH) de la forma más estable posible , para garantizar en la economía a nivel nacional como internacional sea equilibrada y medible .

Se requiere reformular la política penitenciaria y carcelaria, como parte integral de la política criminal, en el sentido de la proyección de cupos para las cárceles y el esquema de resocialización y reincorporación a la sociedad, toda vez que constituye el eje central del posconflicto en cuanto al cumplimiento de penas, se refiere.

De acuerdo a las proyecciones presupuestales, se debe tener en cuenta para las cárceles, un aporte más significativo del total del presupuesto nacional al rubro de INPEC Y USPEC, dado que se requiere tener financiamiento e inversión en el desarrollo de las políticas de reparación, atención y tratamiento de los internos desmovilizados.

3. BIBLIOGRAFIA

- Acuerdo 0011 de 1995. Art. 58 – 66 - 79 -80.
- Acuerdo 0010 del 2004.
- Aprobación y Adopción de Metodología P.A.S.O. En los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, (2006) 2521.
- Constitución Política de Colombia, (1991).
- Código Carcelario y penitenciario, (1993), Ley 65.
- Departamento Nacional de Planeación DNP, (2014), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 Todos por un Nuevo País –paz, equidad, educación*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018%20Bases%20Final.pdf>.
- Galvis Maria, (2003), *Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia: Teoría y Realidad* (Tesis Pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, (2013), *Registro de Calidad del Proceso Estadístico Metodología 2013 INPEC*. Recuperado de http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas/Estadisticas/Operaci%F3n%20Estad%EDstica/Documento%20Metodol%F3gico%2010122013_finall_obs_04022014.pdf.

- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, (2013), Informe Estadístico Segundo Semestre 2013. Recuperado de http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC_CONTENTIDO/NOTICIAS%20Y%20NORMATIVIDAD/ESTADISTICAS/INFORMES_ESTADISTICOS/INFORME%20ESTADISTICO%20DICIEMBRE.pdf
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, (2013), Establecimientos de Reclusión en Bogotá Diciembre 2013. Recuperado de http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC_CONTENTIDO/NOTICIAS%20Y%20NORMATIVIDAD/ESTADISTICAS/INFORMES_ESTADISTICOS/POBLACION%20RECLUSA%20DE%20BOGOTA%202013_0.pdf.
- Iturralde, M. (05 de Abril de 2013). Los Huéspedes del ERE SUR. [Mensaje de un Blog]. Recuperado de <http://cerosetenta.uniandes.edu.co/los-inquilinos-del-ere-sur/>.
- Ministerio de Justicia, (2014), Ejecución Presupuestal Sector Administrativo y Justicia y del Derecho Comparativo 2013-2014. Recuperado de <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/presupuesto/Comparativos/Informe%20de%20Ejecuci%C3%B3n%20Presupuestal%202014%20y%202013.pdf> .
- Ministerio de Justicia, (2015), USPEC- Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios Noticias del Día Para el año 2015, la USPEC Entregará 6.726 cupos . Recuperado de <http://www.uspec.gov.co/noticias/640-para-el-a%C3%B1o-2015,-la-uspec-entregar%C3%A1-6-726-cupos.html>.

- Pastrana, A., Fergusson, A., Figueroa, A., (2011), *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010, en el marco de las políticas de Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional*. Instituto Rosarista de Acción Social – SERES, ISBN: 978-958-738-199-3, 322P.
- Presidencia de la República, (2012), *Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la constitución política y se dictan otras disposiciones*, Acto Legislativo No. 01 del 31 de Julio del 2012. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/actos-legislativos/Documents/2012/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%C2%B0%2001%20DE%2031%20DE%20JULIO%20DE%202012.pdf> .
- Pautas para la Atención Integral y el Tratamiento Penitenciario, (2005), 7302.
- Pautas para Actividades Validas de Redención de Penas, (2006), 2392.
- Quintero, R. (15 de Mayo de 2015). El Pais Detrás de las Rejas. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/multimedia/infografias/carceles-y-presos-de-colombia/14739475>
- Resolución 4558 de 2009 inaplica parcialmente la resolución 7302 de 2005.