




**La justicia
es de todos**

Minjusticia

INFORME DE AUDITORÍA

**SEGUIMIENTO AL ESTADO DE
COSAS INCONSTITUCIONALES EN EL
SISTEMA PENITENCIARIO Y
CARCELARIO.**

**Oficina de
Control
Interno
(2020)**

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.

Evaluar y verificar el cumplimiento de lo ordenado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para superar el Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario en Colombia, en el marco de las competencias atribuidas al Ministerio de Justicia y del Derecho.


2. ALCANCE

En el marco del objetivo definido, se evaluará el cumplimiento de lo ordenado en las Sentencias T - 388 de 2013, T - 762 de 2015 y el Auto 121 de 2018.

3. FUENTES DE CRITERIO

Para el desarrollo de la presente auditoría se tomarán en cuenta los siguientes criterios:

- ✓ Corte Constitucional Sentencia T - 388 de 2013
- ✓ Corte Constitucional Sentencia T - 762 de 2015.
- ✓ Corte Constitucional Auto 121 de 2018.
- ✓ Ley 65 de 1993 “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”
- ✓ Decreto 1427 de 2017 “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”.
- ✓ Decreto Ley 546 de 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”
- ✓ Procedimiento - Seguimiento y evaluación al funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03


4. METODOLOGÍA.

Para el desarrollo de la presente auditoría, la Oficina de Control Interno realizó una revisión de los criterios y parámetros establecidos por la Corte Constitucional en las Sentencias T - 388 de 2013, T - 762 de 2015, en especial respecto a las órdenes complejas derivadas de la parte resolutive de las sentencias, en virtud de las consideraciones planteadas en el fallo. De igual forma también se consideraron como fuentes de criterios los diferentes autos de seguimiento emitidos por el tribunal, en especial los autos 121 de 2018, 110 de 2019, el auto del 24 de marzo y 3 de junio de 2020.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo presente las funciones de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria establecidas por el decreto 1427 de 2017, se diseñó el plan de auditoría el cual fue socializado en la reunión de apertura, dicho plan contemplaba el diseño de instrumentos y pruebas de auditoría, muestra estadística, el respectivo cronograma y los recursos asociados a cada una de las actividades a desarrollar. No obstante, en el transcurso del proceso de evaluación y verificación, la Dirección de Política Criminal manifestó en una de sus respuestas que parte de la solicitud de información requerida no podría ser suministrada a causa de la emergencia social y sanitaria declarada por el Gobierno Nacional como consecuencia del virus COVID - 19.

En consecuencia, es importante señalar que, de acuerdo con la Resolución 385 de 2020, el Ministerio de Salud declara la emergencia sanitaria a causa del Coronavirus COVID - 19, y se implementan medidas preventivas para atender la contingencia; en el mismo sentido, el Director Nacional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, de conformidad con el artículo 92 de la Ley 1709 de 2014, decretó el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en todos los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional mediante Resolución 001144 de 2020; adicionalmente, a través de la Directiva 00004 de 2020, se decidió prohibir todas las visitas del personal externo de manera temporal en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, lo cual impidió avanzar con la recolección de información de los establecimientos que, en principio, se habían contemplado en la muestra de la presente auditoría, en especial la relacionada con la medición y evaluación del goce efectivo de derechos, que se desarrolla a través de la batería de indicadores diseñada por el Comité Interdisciplinario de normas técnicas.

En razón de lo expuesto, el presente informe desarrollará la evaluación y verificación de la información en el siguiente orden: i) Evolución de la capacidad y población del Sistema Penitenciario y carcelario, ii) Análisis de la situación de hacinamiento en lo corrido del año 2020, iii) Responsabilidad de los Entes Territoriales sobre la población sindicada iv) Plan Nacional de Política Criminal y

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

Penitenciaria, v) Medidas alternativas a la pena privativa de la libertad. vi) Plan Integral de programas y actividades de resocialización, vii) Medidas adoptadas en el marco de la emergencia COVID - 19, viii) Batería de Indicadores para el goce efectivo de derechos y evaluación de la Línea Base, ix) Sistemas de Información estadística de la política criminal.


5. DESARROLLO DE AUDITORÍA.

La figura de Estado de Cosas Inconstitucional - ECI en Colombia, es un instrumento que ha sido utilizado por la Corte Constitucional con el fin de proteger los derechos fundamentales de la población vulnerable; en este sentido, la Corte para declarar el ECI valora factores como la vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales que afectan a un gran número de personas, así como también, la omisión por parte de las autoridades del cumplimiento de obligaciones que garanticen el goce efectivo de derechos.

Aunque la Corte Constitucional ha declarado el Estado de Cosas inconstitucional en relación a diferentes problemáticas para amparar los derechos fundamentales de distintas poblaciones en el país, como la protección de los defensores de Derechos Humanos, Sentencia T - 590 de 1998, la violación masiva y grave de los derechos de las personas en condición de desplazamiento forzado, Sentencia T - 025 de 2004, entre otras situaciones, es importante señalar que en el caso particular del Sistema Penitenciario y Carcelario, es el único asunto en el cual la Corte lo ha declarado en dos ocasiones; en primer lugar, por medio de la Sentencia T - 153 de 1998 y posteriormente por la Sentencia T - 388 de 2013.

Al respecto, la Corte señala que el actual Estado de Cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sentencia T - 388 de 2013) no es igual al declarado en la sentencia T - 153 de 1998, fundamentalmente porque en 1998 a juicio de la Corte Constitucional las condiciones de hacinamiento eran las que impedían el fin resocializador de la pena y, en ese sentido, las órdenes impartidas por la Corte se encontraban orientadas principalmente a la ejecución de un plan de construcción y adecuación de la infraestructura carcelaria, con lo cual se pretendía garantizar la vida digna dentro de los establecimientos en un término de 4 años.

Para atender el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por primera vez en el sistema penitenciario y carcelario en el año 1998, el Gobierno Nacional adoptó una serie de medidas para hacer frente al hacinamiento que, de manera general, consistían en la creación de nuevos cupos carcelarios. En ese contexto, se adoptó el documento CONPES 3086 de 2000, para financiar la construcción y adecuación de establecimientos penitenciarios, como consecuencia de esta medida se logró pasar de un hacinamiento del 31% en el año 1998 al 15% para el año 2006.

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03


Ahora bien, como se ha mencionado anteriormente, el actual Estado de Cosas Inconstitucional no es igual al anterior, fundamentalmente porque el hacinamiento es uno de los problemas que afecta el sistema penitenciario, y en este orden, la creación de nuevos cupos carcelarios no asegura condiciones de vida digna en los centros de reclusión, debido a que las razones de la problemática se encuentran en las debilidades de la Política Criminal en sus diferentes etapas de criminalización, entendidas como, *i)* el diseño de Normas, *ii)* el desarrollo del juicio penal, *iii)* el tratamiento penitenciario. Así las cosas, al referirnos a la política penitenciaria en este informe se hace referencia a la tercera fase de criminalización.

5.1 Evolución del hacinamiento en el sistema penitenciario desde la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional en el año 2013 hasta el 2020.

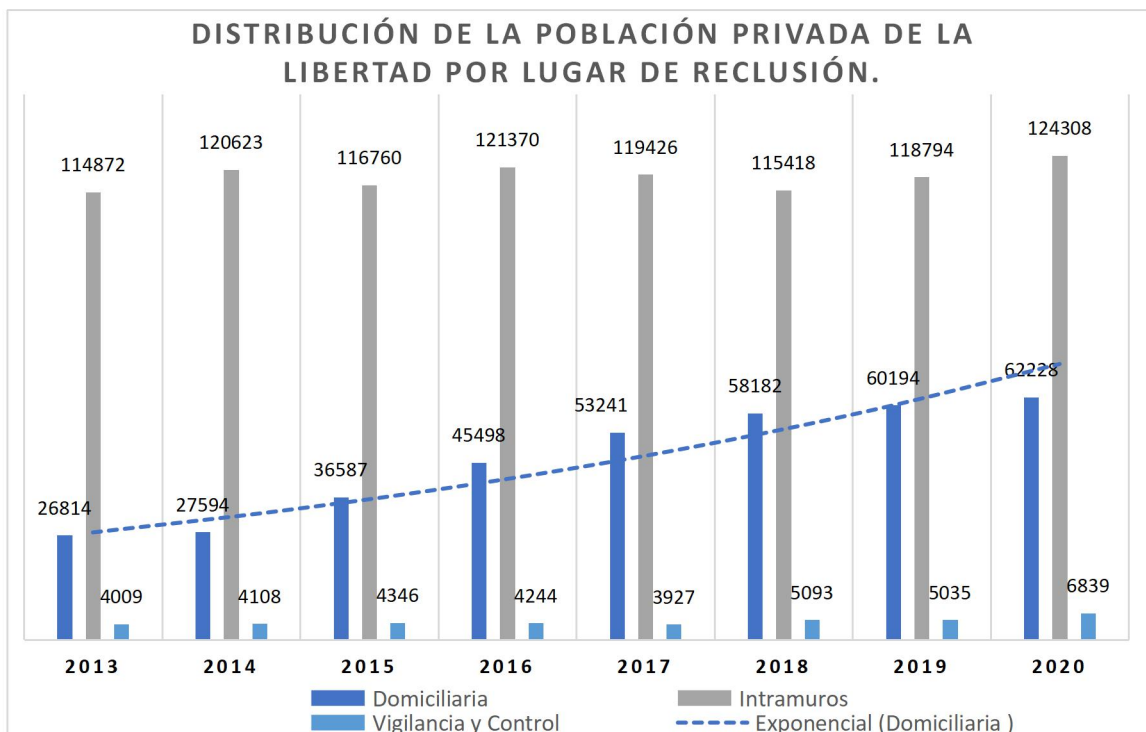
A continuación se presenta un análisis en términos de hacinamiento del sistema penitenciario, para el desarrollo de este estudio, la Oficina de Control Interno consultó diferentes fuentes de información estadística, la información reportada por las entidades del sector justicia a la Corte Constitucional y las repuestas de información remitidas por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria en el marco de la auditoría.

Para analizar la evolución del sistema penitenciario en términos de hacinamiento, se tendrán en cuenta los siguientes factores; *i) Distribución de la población privada de la libertad por lugar de reclusión, ii) Capacidad instalada del sistema y su variación en el tiempo, iii) Evolución de la Sobrepoblación en el sistema.* En el mismo sentido, la información sobre la situación de hacinamiento se presenta en dos periodos de tiempo, el primero comprendido entre noviembre de 2013 hasta enero de 2020, y el segundo, expone la situación de hacinamiento en lo corrido del año 2020.

Desde el 2013, año en el cual la Corte Constitucional declaró el Estado Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, hasta enero de 2020, la población privada de la libertad en los centros de reclusión del sistema se situó en promedio en alrededor de 119.600 personas, de acuerdo con el Sistema de Estadísticas en Justicia, durante este periodo de tiempo, el mes en el que se registró mayor ocupación del sistema corresponde a noviembre de 2019 con un total de 124.768 personas en los establecimientos a nivel nacional y el mes en el que se presentó menor ocupación, corresponde a diciembre de 2014 para un total de 113.623 personas sindicadas y/o detenidas en los centros penitenciarios.

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

Gráfica 1. Distribución de la Población Privada de la Libertad por lugar de reclusión.

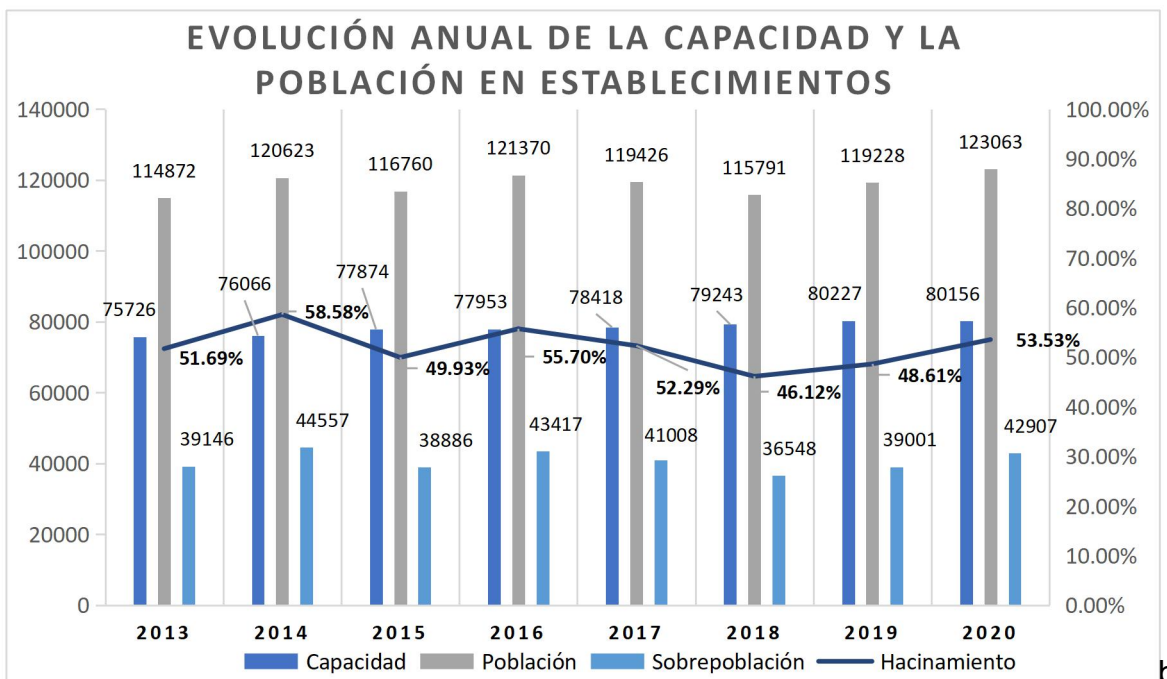


Elaboración propia. Las cifras corresponden al mes de enero de cada año.
Fuente. Sistema de Estadísticas en Justicia - Consultado el 18/06/2020.

La *gráfica 1*, muestra como la aplicación de la medida detención domiciliaria y prisión domiciliaria cobra mayor relevancia en los últimos 7 años, con una variación anual en promedio del 13,3%, pasando de 26.814 personas detenidas bajo esta medida en 2013 a 62.228 en 2020, lo que significó un incremento de 132% (Lo equivalente a 35.414 personas más en detención domiciliaría), en el periodo de estudio. Una tendencia similar pero en menor medida se observa en el aumento de la medida correspondiente a vigilancia y control electrónico, la cual pasó de 4009 personas a 6.839 en 2020.

En general, la medida de privación de la libertad intramural se mantuvo constante, registra una variación cercana al 1%, de la población reclusa en los centros penitenciarios del país. Sin embargo, se observa un incremento de 32,7%, de la pena privativa de la libertad, al tomar en cuenta las medidas de detención y/o prisión domiciliaria, vigilancia y control electrónico, en total se registra 47.680 personas más privadas de la libertad, pasando de un total de 145.695 PPL en 2013 a 193.375 en enero de 2020.

Gráfica 2. Evolución anual de la capacidad y la población privada de la libertad en establecimientos.




Elaboración propia. Las cifras corresponden al mes de enero de cada año.
Fuente. Sistema de Estadísticas en Justicia - Consultado el 18/06/2020.

Es importante aclarar que el indicador de hacinamiento en el Sistema Penitenciario y Carcelario, se obtiene del porcentaje de población reclusa adicional o sobrepoblación en comparación con la capacidad carcelaria existente y se calcula como: $((\text{Población reclusa adicional} / \text{Capacidad carcelaria existente}) - 1) * 100\%$.

En cuanto a la capacidad del sistema, se registra un aumento 6,9%, equivalente a 5.202 cupos nuevos. La puesta en funcionamiento de estos cupos permitió pasar de una capacidad instalada de 76.726 a 80.156 cupos entre enero de 2013 y enero de 2020. Sin embargo, en el mismo periodo de tiempo, el nivel de hacinamiento se mantuvo en promedio en un 52,06%.

En general, son tres los aspectos claves que explican la situación de hacinamiento en el periodo estudiado. En primer lugar, la distribución por lugar de reclusión de las personas privadas de la libertad, en donde se destaca el aumento significativo de la detención y prisión domiciliaría pasando de 26.814 (2013) a 62.228 (2020), lo que significó un aumento del 132% en este tipo de medida.

En segundo lugar, la capacidad instalada en general del sistema penitenciario aumentó en 5.202 cupos nuevos, vale la pena mencionar que en este caso, no se

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

realizó una diferenciación entre el porcentaje de personas sindicadas y condenadas, esta situación se desarrollará con mayor detalle en otro apartado del informe.


En tercer lugar, la aplicación de la *regla de equilibrio decreciente*, fijadas por la Corte Constitucional en la punto 9.1.4.2 de la parte motiva de la sentencia T - 388 de 2013, permiten explicar por qué la cantidad de personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios se mantuvo constante, al respecto la corte señala que: *“En aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o superior, se deberá aplicar una regla de equilibrio decreciente, según la cual se permita el ingreso de personas al establecimiento siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumpliendo el deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento. Es decir, la regla de equilibrio decreciente, consiste en que sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas...”* (Subrayado fuera de texto).

Aunque la regla de equilibrio decreciente ha tenido una aplicación parcial, la medida se ha implementado en los establecimientos penitenciarios específicos en los cuales lo ha ordenado la Corte Constitucional, tribunales o juzgados,¹ esto ha permitido controlar la cantidad de población adicional respecto a la capacidad instalada en los centros penitenciarios, lo que se refleja en la sobrepoblación del sistema, la cual no supero el 1,86% en los 7 años.

5.2 Situación de hacinamiento en el Sistema Penitenciario y Carcelario durante el año 2020.

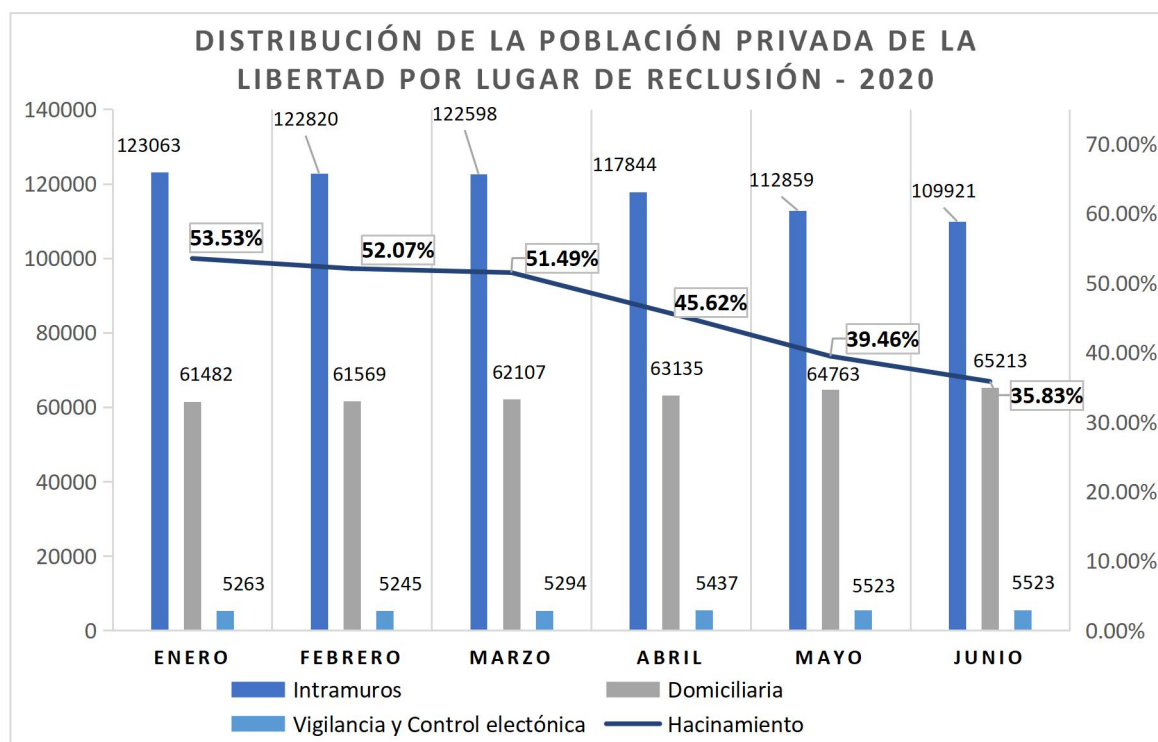
En lo corrido del año 2020, se han presentado situaciones que, en general, han alterado el sistema carcelario y penitenciario en el país por motivos de la emergencia social y sanitaria del COVID – 19; en ese orden, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas para prevenir el contagio del virus. Teniendo en cuenta el contexto general en el que se desarrolla esta auditoría, a continuación se presentará la situación de hacinamiento del sistema penitenciario en el periodo comprendido entre el mes de enero y junio del año en curso.

¹ De acuerdo con la respuesta del Ministerio de Justicia al Auto 110 de 2019 de la Corte Constitucional, de acuerdo con el índice de aplicación de la regla de equilibrio o medida de cierre, 84 centros penitenciarios tienen una baja aplicación de la medida, 33 establecimientos tiene una aplicación de nivel medio y 15 establecimientos se encuentran dentro del grupo alta aplicación de la medida.

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

De acuerdo con el Sistema de Estadísticas en Justicia y los tableros de control del INPEC, la situación de hacinamiento en el sistema penitenciario ha disminuido considerablemente en los últimos meses, pasando de un 53,5% en el mes de enero a 35,8% en el mes de junio, como se muestra en la *gráfica 3*, en este periodo de tiempo han salido de los establecimientos penitenciarios 13.142 personas pasando de un total de 123.063 PPL en enero a 109.921 PPL a mediados de junio del presente año².

Gráfica 3. Distribución de la Población Privada de la Libertad por lugar de reclusión y nivel de hacinamiento.



Elaboración propia.


Fuente. Tableros Estadísticos - INPEC.

Sistema de Estadísticas en Justicia - Consultado -18/06/2020.

Sin lugar a dudas la disminución en el nivel de hacinamiento constituye un hecho relevante en la presente auditoría; en ese sentido, la Oficina de Control Interno considera que esta situación obedece a diferentes factores:

1. Las medidas adoptadas por las diferentes autoridades que intervienen en la *Política Criminal y Penitenciaria* en el país en el marco del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional desde el 17 de marzo de 2020, para prevenir

² Para el presente análisis se toma como fecha de corte la consulta realizada en los Sistemas de Información Estadística el 18/06/2020.

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

el contagio del COVID -19. En ese sentido el 96,46% de la disminución de la sobrepoblación (12.677) se ha generado en los últimos 3 meses.

2. En el mes de marzo entraron en funcionamiento 772 cupos nuevos que equivale a un aumento del 0,96% adicional a la capacidad del sistema penitenciario y carcelario.

3. En el mismo periodo de estudio las autoridades judiciales han concedido la detención o prisión domiciliaria a 3.772 personas, aumentando el número total de detenciones domiciliarias de 61.482 a 65.254. En cuanto a la población privada de la libertad con vigilancia y control electrónico, solo aumentó en 260 personas el número de personas a las que se les asignó esta medida.

4. El 11 de marzo de 2020 la Directiva 004 del INPEC restringió hasta nueva orden el ingreso de personas privadas de la libertad a los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del orden Nacional. En el mismo sentido, al artículo 27 del Decreto Legislativo 546 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, prohíbe el traslado de personas privadas de la libertad por tres (3) meses, en condición de detención preventiva o personas condenadas provenientes de Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata.³


5. El Decreto Legislativo 546 de 2020, permitió que 794 personas privadas de la libertad se acogieran a las medidas alternativas a la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en los establecimientos penitenciarios y carcelarios por la detención preventiva domiciliaria y prisión domiciliaria transitorias en el lugar de residencia, para personas vulnerables al COVID - 19⁴.

6. La Fiscalía General de la Nación a través de la Directiva 0001 de 2020, estableció parámetros para proceder de manera razonable en la aplicación de las excepciones y lineamientos de las solicitudes de los fiscales en relación a la medida de aseguramiento, en especial las privativas de la libertad.

7. De acuerdo con el Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC), del 1° de marzo al 10 de junio de 2020, se concedió la libertad condicional a 4.132 personas, a 7.361 personas se les concedió la prisión domiciliaria por vía ordinaria y 1.524 personas obtuvieron la libertad por vencimiento de términos.

³ Artículo 27 del Decreto Legislativo 546 de 2020.

⁴ Respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho al auto de seguimiento de la Corte Constitucional del 3 de junio de 2020. Datos, Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC).

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

En el marco de las medidas que de manera general se señalaron anteriormente, la sobrepoblación en los establecimientos penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC, disminuyó en 32,43% pasando de 42.907 personas en el mes de enero a 28.993 personas en el mes de junio.

En contraste, de acuerdo con el reporte de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, la cantidad de personas retenidas en las instalaciones policiales y URI a nivel nacional, aumentó en 2.761 detenidos como consecuencia de la restricción de traslado de personas detenidas al sistema penitenciario, en virtud de las medidas adoptadas para prevenir el contagio del virus COVID - 19, pasando de un total de 9.219 personas privadas de la libertad ubicados en los centros de detención transitorios a 11.980 personas el 9 de junio⁵.


Teniendo presente lo anterior, se recomienda desde ya a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, promover lineamientos para que, una vez cumplidos con los plazos establecidos en el Decreto Legislativo 546 de 2020 y superada la emergencia causada por el COVID - 19, no se genere un retroceso en el nivel de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios, debido al retorno de las personas acogidas a la detención domiciliaria y prisión domiciliaria transitoria, y a la normalidad en cuanto a traslados de personas detenidas y/o condenados a los centros penitenciarios del orden nacional; en todo caso, los lineamientos deberán ajustarse en observancia de las reglas de equilibrio decrecientes señaladas en la orden décimo sexta de la Sentencia T - 388 de 2013.

Así mismo, se sugiere actualizar los tableros de control y la información publicada en el Sistema de Información Estadística, toda vez que las medidas de detención preventiva y prisión preventiva domiciliaria establecida por el Decreto Legislativo 546 de 2020, son de carácter transitorio, y no ordinario, razón por la cual las personas acogidas por el Decreto Legislativo deberán retornar a los centros penitenciarios.

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con la información recopilada por la Oficina de Control Interno, se señalaron las principales razones que pueden explicar la disminución del hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario; sin embargo, es evidente que, en el marco de la política criminal, variables externas al sistema penitenciario afectan la evolución de la criminalidad; por lo tanto, es importante aclarar qué corresponde a la Dirección de Política Criminal de acuerdo con las funciones señaladas en el artículo 21, del decreto 1427 de 2017, a saber:

“5. Compilar y analizar, estudios y estadísticas de los diferentes organismos estatales e instituciones destacadas en materia de política

⁵ Respuesta MJD-OFI20-0020005-DVC-3000, seguimiento auto de 3 junio de la Corte Constitucional.

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

criminal y penitenciaria, en coordinación y sin perjuicio de las funciones de la Dirección de Tecnologías y Gestión de Información en Justicia...


7. Elaborar los estudios correspondientes y presentar y apoyar el trámite de las propuestas sustantivas y de procedimiento en materia de política criminal y penitenciaria y del tratamiento normativo de la libertad individual”

De acuerdo con lo anterior, en el desarrollo de esta auditoría, la OCI observa que no se realiza por parte de la Dirección un debido seguimiento o monitoreo sobre la situación de hacinamiento en el sistema carcelario y penitenciario, y en ese sentido, no se desarrolla un análisis de la información estadística, solo se ejerce una labor de compilación y publicación de información.

En el mismo sentido, no se realiza una evaluación de impacto de las medidas propuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, como en el caso particular de los lineamientos brindados en el Decreto Legislativo 546 de 2020, si bien el INPEC a través del Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC), consolida el total de personas privadas de la libertad que se han acogido al beneficio de la detención preventiva domiciliaria y prisión domiciliaria transitoria, se requiere realizar un análisis de la medida que le permita al Ministerio determinar aciertos, y desafíos en el marco de la política criminal y penitenciaria. (Evaluar los tiempos de trámite del procedimiento, diferencias con el procedimiento ordinario, efectividad de la medida)

La OCI recomienda realizar una evaluación de cada una de los factores que afectan e influyen en la situación de hacinamiento en el sistema penitenciario, el impacto de las medidas que se han adoptado por las diferentes autoridades que intervienen en la política criminal y penitenciaria en el marco de la emergencia del COVID - 19; así mismo, resulta relevante realizar una comparación con la evolución del sistema penitenciario en términos de capacidad y población desde el momento en el que se declaró por segunda vez el Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, con el propósito de determinar cuáles son los principales logros y la efectividad de las medidas adoptadas hasta el momento, este tipo de análisis permitiría explicar por qué no se presentaron avances significativos en cuanto a la reducción del hacinamiento entre el año 2013 y 2019 y como en los últimos meses se ha generado una variación negativa cercana al 18% en el sistema penitenciario.

Igualmente, resulta oportuno, realizar estudios en relación al tiempo de permanencia de las personas privadas de la libertad en reclusión intramural, teniendo en cuenta las penas fijadas inicialmente y las medidas de redención de las penas fijadas en la Ley 65 de 1993, la aplicación de la regla de equilibrio y equilibrio decreciente.

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

En todo caso la OCI reitera que, en cumplimiento del numeral 5 del artículo 2 del Decreto 1427 de 2017, la Dirección de Política Penitenciaria debe acompañar el diseño, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la corrupción y la criminalidad organizada.

5.3 La responsabilidad de la población privada de la libertad en condición de sindicada y los Entes Territoriales.

De acuerdo con el numeral 17 del artículo 21 del decreto 1427 de 2017, corresponde a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria:


“Servir de enlace permanente del Ministerio en sus relaciones con las autoridades de la política criminal, con las autoridades penitenciarias nacionales y territoriales y con las demás autoridades y entidades gubernamentales que participen en el proceso de ejecución de la pena y de las sanciones impuestas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).”

Una de las principales dificultades que ha impedido avanzar en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, obedece al compromiso de las entidades territoriales respecto de las personas detenidas preventivamente que se encuentran en el sistema penitenciario y carcelario. Como se ha mencionado en parte de la respuesta de información de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria en el desarrollo de la presente auditoría,

“existe negligencia de las entidades territoriales, las cuales acuden a la suscripción de convenios con el INPEC, para intentar trasladar la obligación que les asiste por no contar con su respectiva cárcel

Como se evidencia en las estadísticas anteriormente relacionadas, gran parte del hacinamiento carcelario que se presenta en los establecimientos penitenciarios y carcelarios es producto de la falta de gestión y responsabilidad de las entidades territoriales, las cuales son responsables de atender y crear cárceles departamentales para la población reclusa en calidad de sindicada. Sin embargo, a la fecha no lo hacen”.

De acuerdo con lo anterior, a juicio de la OCI, se presentan dos situaciones que impiden atender de manera integral la población privada de la libertad en condición de sindicada y, en el mismo sentido, responder a la situación de hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario en general; en primer lugar, se advierten vacíos normativos respecto de la competencia de los entes territoriales ,

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

y en segundo lugar, existen debilidades y ausencia de instrumentos adecuados para asegurar el presupuesto de los de los entes territoriales para la infraestructura y sostenimiento de los centros de reclusión.


Con relación al primer vacío, si bien los artículos 17 y 18 de la Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, señala la competencia de los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y el Distrito Capital, de crear, suprimir, organizar, administrar y sostener las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen la privación de la libertad por orden de la autoridad policiva, existe un vacío en la norma, particularmente para determinar cuál es la autoridad territorial a la cual debe atribuirse competencia de una persona sindicada; en este orden, se han generado dos criterios que resultan ambiguos en su aplicación; a) el arraigo procesal de la persona privada de la libertad, y b) el lugar de los hechos que motiva el proceso penal.

En todo caso, aun cuando la Ley establece la competencia a los Entes Territoriales frente a las personas privadas de la libertad en calidad de sindicadas, no queda claro cuál ente territorial debe estar a cargo de los PPL, teniendo presente que el lugar de arraigo procesal puede diferir del lugar de los hechos que motiva el proceso, de la misma manera, no existe claridad para los casos en los cuales la responsabilidad corresponde al municipio o al departamento.

Resulta pertinente mencionar, que si bien el artículo 15 de la Ley 1709 de 2014 crea los centros de arraigo transitorios, para atender a las personas con medida de detención preventiva que no cuenten con domicilio definido o con arraigo familiar social, teniendo presente que no se han fijado criterios a través del ordenamiento jurídico vigente, resulta valido aplicar cualquiera de las dos posiciones mencionadas anteriormente. Esta situación genera una alerta que debe ser atendida, puesto que afecta de manera directa el goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad que se encuentra en el sistema penitenciario.

Con relación al vacío sobre un instrumento presupuesto municipal o departamental, el mismo código penitenciario y carcelario, ordena incluir en los presupuestos municipales y departamentales los gastos asociados a las cárceles, pago de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, compra de equipos entre otros, asociados a la responsabilidad de custodiar las personas privadas de la libertad en calidad de detenidos preventivamente. Sin embargo, no profundiza sobre la fuente del presupuesto municipal o departamental para la infraestructura y sostenimiento de las cárceles.

Así mismo, el artículo en mención contempla la posibilidad de que, en cumplimiento de esta disposición, las entidades territoriales puedan contratar con

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

el INPEC el recibo de personas detenidas conviniendo el reconocimiento y pago por parte de los departamentos o municipios de servicios y remuneraciones, sin perjuicio del deber de planeación que le asiste al ente territorial en virtud de su competencia en materia carcelaria.⁶.

En este sentido, encontramos que para el mes de mayo del presente año, se registró un total de 32.370 personas en condición de sindicadas en establecimientos carcelarios de orden nacional, utilizando la variable de arraigo procesal, la obligación de los entes territoriales con el INPEC ascendería a \$58.446.365.640 con un valor mensual por interno de \$1.805.572⁷; estos datos quieren decir que a pesar del hacinamiento de las cárceles a nivel nacional, se celebran contratos entre el INPEC y los entes territoriales, generando una obligación por cada PPL y a la vez aumentando la sobrepoblación carcelaria.


De esta manera, no le es dable a la Dirección (en su escrito de respuesta) atribuir responsabilidades exclusivamente a los entes territoriales de la sobrepoblación en el sistema penitenciario y carcelario, debido a que la contratación de la custodia, vigilancia y recibo de personas detenidas en los establecimientos del orden nacional se encuentra permitida por la ley. Esta situación deja en evidencia que se requieren ajustes y diseños normativos que definan de manera clara la responsabilidad de los entes territoriales (Gobernaciones, Alcaldías, Distritos, Áreas metropolitanas) respecto a la población detenida preventivamente, en el mismo sentido, se requiere precisar lineamientos que permitan señalar con claridad los instrumentos de planeación y fuentes de financiación para la construcción de infraestructura carcelaria y los gastos de administración y sostenimiento asociados a la misma.

La OCI reconoce el esfuerzo que realiza la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria para actualizar la cartilla dirigida a los entes territoriales con el propósito de presentar las obligaciones que tienen estos últimos respecto al sistema penitenciario y carcelario. No obstante, recomienda que en el marco de la formulación de política criminal se generen lineamientos para resolver las ambigüedades planteadas en este informe, y diseñar y proponer los instrumentos normativos que sean necesarios para asegurar el cumplimiento de los mismos.

5.4 Política Pública Criminal y Penitenciaria.

⁶ Artículo 19. Ley 65 de 1993. Código Penitenciario y Carcelario.

⁷ Respuesta MJD-OFI20-0020005-DVC-3000, seguimiento auto de 3 junio de la Corte Constitucional. Página 105.

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

La Corte Constitucional definió, por medio de su jurisprudencia, que la Política Criminal en Colombia ha sido reactiva, populista, poco flexible, volátil, incoherente y subordinada a la Política de Seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perturbar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena⁸. En este sentido, se aclara que la presente auditoría no pretende evaluar la formulación de la Política Criminal; sin embargo, se hace mención a los avances en el proceso de formulación, toda vez que hacen parte de las labores que adelanta el Ministerio de Justicia y del Derecho para superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

5.4.1 Plan Nacional de Política Criminal


El Plan Nacional de Política Criminal (PNPC), es el instrumento de planeación definido por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014 para consolidar la política criminal, el plan contempla las diferentes fases de criminalización, a saber; *Fase cero*, medidas dirigidas a la prevención del delito, *Criminalización primaria*, definición de un comportamiento como delito, que es su fase legislativa, *Criminalización secundaria*, definición de conductas que merecen reproche por parte del Estado, *Criminalización terciaria*, ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un delito, así como su proceso de resocialización (Política penitenciaria), y el *tratamiento pospenitenciario*, atención a la población que ha sido sujeto de derecho penal, con miras a lograr su reinserción en la comunidad.

La OCI observa, que existen avances en relación a la construcción de una política criminal, como se pudo constatar en los informes de seguimiento del Consejo Superior de Política Criminal – CSPC; la Dirección de Política Criminal ha presentado propuestas al CSPC desde el año 2016, que planteaban la elaboración de un documento CONPES hasta la aprobación definitiva del *Plan Nacional de Política Criminal* en el año 2018; sin embargo, en junio del mismo año el Consejo decidió estudiar la propuesta presentada, una vez posesionado el nuevo gobierno⁹.

Conforme a lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal aprobó el documento *Lineamientos del Plan Nacional de Política Criminal – 2018*; en el documento se establecen los principios que orientan la política y la hoja de ruta para la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal y su plan de acción. Desde septiembre de 2019 se construye el plan de acción de la política y de acuerdo con la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria reportan un avance

⁸ Sentencia T - 762 de 2015 de la Corte Constitucional.

⁹ Consejo Superior de Política Criminal - Informe anual 2018.

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

del 80% y se tiene prevista la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal en el segundo semestre de 2020.

La Oficina de Control Interno, reconoce el esfuerzo que realiza la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria en relación con la formulación de la política pública en materia criminal y penitenciaria. No obstante, se debe generar un plan que permita concluir en la adopción de la política pública por parte de las instancias pertinentes y avanzar en la implementación de la misma por parte de las entidades que intervienen en el sector justicia.

Es preciso señalar que el Ministerio de Justicia y del Derecho cumple distintos roles y responsabilidades en la formulación, aprobación y adopción de la política. Aunque la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal es una responsabilidad del Consejo Superior de Política Criminal, el Ministerio preside el Consejo y la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria ejerce la labor de secretaria técnica, lo cual, al fin y al cabo, permitiría impulsar el proceso.


Ante la ausencia de la adopción del *Plan Nacional de Política Criminal*, no es posible evaluar el cumplimiento de los objetivos de esta en el país, el resultado de las medidas implementadas para superar el Estado de Cosas Inconstitucional, y en general el impacto de las acciones que se realizan por parte de las entidades que interviene en el sistema penitenciario.

5.4.2 Medidas Alternativas a la pena privativa de la libertad.

La Corte Constitucional ordenó, a través de la Sentencia T - 762 de 2015, formular una política criminal y penitenciaria que contemple medidas alternativas a la pena privativa de la libertad, tendientes a asegurar el estándar mínimo de política criminal, respetuosa de los derechos humanos, que permitan superar del Estado de Cosas Inconstitucional. En este orden, para adoptar penas alternativas a la pena privativa de la libertad, es necesario diseñar y formular instrumentos normativos que permitan modificar el ordenamiento jurídico colombiano.

El Ministerio de Justicia y del Derecho elaboró y presentó a discusión del Congreso de la República el Proyecto de ley 014 de 2017 - Senado, *“Por medio de la cual se fortalece la política criminal y penitenciaria en Colombia y se dictan otras disposiciones”*, con el cual se pretendía implementar un derecho penal mínimo o de última ratio, el cual procuraba por un uso racional el limitado del poder punitivo estatal.

El proyecto presentaba límites de acuerdo con el principio de proporcionalidad a la persecución penal y a la prisión, y disposiciones orientadas a crear un nuevo mecanismo alternativo a la prisión bajo un enfoque de trabajos de utilidad pública,

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

reorganizaba el sistema de beneficios administrativos y subrogados penales y reajustaba los delitos que se encuentran excluidos de beneficios judiciales, al tiempo que orientaba la atención de las autoridades a reaccionar frente al crimen organizado y los actos de corrupción.

Pese a que la iniciativa fue radicada el 25 de junio de 2017, al iniciar la legislatura, el proyecto solo fue aprobado por la comisión primera del Senado, posteriormente se incluyó en el orden del día de la plenaria, pero no alcanzó a tramitarse durante la legislatura, razón por la cual fue archivado. En este sentido, la Dirección de Política Criminal reconoce que el archivo del proyecto de ley representa un estancamiento en la construcción de una política criminal orientada al respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, toda vez que no se están materializando las estrategias diseñadas para dotar de racionalidad la política criminal del país.


Por otro lado, en el mes de mayo del presente año, la Dirección de Política Criminal asegura retomar el trabajo adelantado con el proyecto 014 – 2017; en este sentido, el Comité Técnico de Política Criminal, adelanta la revisión del mismo con el fin de generar ajustes a la propuesta y generar mecanismos que permitan superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Sin perjuicio de las acciones que adelanta la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria para generar lineamientos en materia criminal y carcelaria, a juicio de la OCI, se deben diseñar, formular e impulsar, hasta la aprobación por la autoridad competente, cambios y ajustes normativos que contemplen penas alternativas a la pena privativa de la libertad.

En todo caso, las medidas alternativas a la pena privativa de la libertad y los instrumentos jurídicos que se formulen deberán revisar el sistema de tasación de las penas en la legislación actual, para ajustar las incoherencias e inconsistencias del mismo y dar cumplimiento con lo ordenado por la Corte Constitucional en las Sentencias - T 388 de 2013 y T - 762 de 2015.

5.5 Plan Integral de Actividades de resocialización.

Ante la ausencia de una política criminal, los centros penitenciarios y carcelarios del país terminaron propiciando un escenario contrario al fin de la pena privativa de la libertad, la cual encuentra fundamento en 4 factores, *i) Prevención general, ii) prevención especial, iii) retribución justa y iv) Resocialización*. En virtud de este último aspecto, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T - 762 de 2015, ordenó al INPEC, en coordinación con la USPEC, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de Política Criminal, elaborar un *Plan integral de programas y*

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

actividades de resocialización, tendiente a garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

En cumplimiento de lo señalado por la Corte, el Ministerio de Justicia y del Derecho adoptó el *Plan Integral de programas y Actividades de Resocialización – 2018*, el cual contempla un proceso de resocialización estructurado en dos componentes, la atención social integral y el tratamiento penitenciario. El primero, se encuentra orientado a mitigar los efectos de la reclusión, y consiste en la prestación de servicios esenciales para el bienestar de las personas privadas de la libertad, en los que se incluye la salud, alimentación, atención psicosocial, condiciones de habitabilidad, comunicación familiar, desarrollo espiritual, asesoría jurídica y uso del tiempo libre.

El tratamiento penitenciario, se encuentra orientado a preparar a la persona condenada para su reinserción en la sociedad mediante el examen de su personalidad y la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación y se encuentra estructurado en 5 fases. En cada una de estas, la persona privada de la libertad tiene la oportunidad de trabajar, estudiar y enseñar.


De acuerdo con la información remitida por el INPEC, actualmente el 99% de las personas condenadas (80.214), se encuentran clasificadas en las fases de tratamiento penitenciario; a continuación, se muestra la distribución de la población privada de la libertad ordenada por planes ocupacionales y actividades de trabajo, estudio y enseñanza.

Población Privada de la Libertad en Programas de Resocialización					
Trabajo		Estudio		Enseñanza	
Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
47.291	2.908	44.512	3.841	1.760	156

En el mismo sentido, el carácter progresivo del tratamiento penitenciario, contempla actividades de redención de la pena, como un derecho de las personas recluidas para recuperar gradualmente la libertad. Con el fin de garantizar el derecho a la redención en los establecimientos penitenciarios, la Junta de Evaluación de Estudio, Trabajo y Enseñanza, realiza seguimiento a las actividades desarrolladas por los internos para generar la certificación¹⁰.

Actualmente, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria trabaja en la formulación de lineamientos de resocialización desde un enfoque de prácticas

¹⁰ Los tiempos de redención de penas por actividades se encuentran señalados por el Código Penitenciario y Carcelario en el artículo 82.

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

restaurativas; con esta perspectiva se pretende que la reintegración a la vida en sociedad no sea un formalismo jurídico de cesación de la pena.


En este sentido, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria propone establecer lineamientos en relación a la resocialización en tres componentes, *i)* Realizar un diagnóstico inicial del proceso actual de en el sistema penitenciario y carcelario, *ii)* Integrar los objetivos, en el sistema de evaluación y monitoreo de resocialización en el marco del plan de acción del Plan Nacional de Política Criminal, *iii)* Definir un plan de acción específico para ejecutar líneas estratégicas.

El plan de resocialización contempla una estrategia de sensibilización y promoción de la justicia restaurativa con la participación de las personas privadas de la libertad, sus comunidades y las víctimas, también la construcción de una caja de herramientas de prácticas restaurativas basadas en experiencia internacional y sus metodologías aplicables al interior del sistema penitenciario y carcelario, para lo cual se requiere del desarrollo de pruebas piloto que permitan evaluar la implementación de las prácticas restaurativas y las metodologías, antes de incorporarlas al Plan Integral de Actividades y Programas de Resocialización - PIPAR.

La OCI observa avances importantes en el diseño y construcción de un plan nacional de resocialización que permita implementar tanto una atención social integral orientada a garantizar el goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad, como un tratamiento penitenciario que permita recuperar gradualmente la libertad. No obstante, pese a que en general la población privada de la libertad se encuentra vinculada en programas de resocialización, hasta el momento no se ha analizado la pertinencia de estos en la actualidad, tampoco se cuenta con una evaluación de impacto en términos de resocialización, puesto que no se observan indicadores asociados a metas que permitan efectuar esta evaluación, en síntesis, aunque existen programas de resocialización, estos no se han evaluado.

En el marco del diagnóstico que adelanta la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, para generar lineamientos en relación a la resocialización, la Oficina de Control Interno recomienda recoger y escuchar la perspectiva de las personas privadas de la libertad de los programas y actividades que se desarrollan actualmente en los centros penitenciarios.

Finalmente, se reitera la urgencia de disponer e implementar, de manera definitiva, de un plan de resocialización con objetivos alcanzables, que se puedan medir, de esta manera cumplir con uno de los criterios principales fijados por la Corte Constitucional para superar el Estado de Cosas Inconstitucional del sistema

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

penitenciario y asegurar una reincorporación adecuada de las personas privadas de la libertad a la vida en sociedad evitando la reincidencia.

5.6 Medidas Adoptadas en el Marco de la Emergencia COVID - 19.

En el marco de la crisis sanitaria causada por el virus COVID - 19, las entidades que intervienen en la política criminal han adoptado medidas para prevenir y mitigar el contagio del virus.


El INPEC ha socializado con el Talento Humano los diferentes protocolos que en razón del virus se han expedido. En el mismo sentido adelanta una caracterización de la población vulnerable al COVID - 19 (**adultos mayores, pacientes con VIH, diabetes, enfermedades respiratorias, mujeres embarazadas u otras condiciones de salud relevantes, tanto en establecimientos carcelarios a cargo del INPEC, como de las diferentes entidades territoriales**), de acuerdo con esta caracterización se identificaron 2023 PPL con mayor riesgo a nivel nacional y 333 PPL que se encuentran en los centros de detención transitoria y algunas estaciones de policía.

Aunado a lo anterior, se reportó -a junio 9 del presente año-, la entrega de Kit de aseo en 109 establecimiento penitenciarios, distribuidos de la siguiente manera:

- Dirección Regional Central. 40 575 kits entregados para un total de 41 establecimientos, exceptuando el de Pitalito que no cubrió el 100%.
- Dirección Regional Occidente: 23.881 kits entregados dando cobertura al 100% de la población de PPL.
- Dirección Regional Norte: 11.437 kits entregados en un total de 13 establecimientos carcelarios
- Dirección Regional Oriente: 12.233 kits entregados logrando un cubrimiento del 100%.
- Dirección Regional Noroeste: 14.406 kits entregados en 20 establecimientos, exceptuando Medellín que no logro un 100%
- Dirección Regional Viejo Caldas. 13.816 kits entregados, logrando una cobertura del 100%.

En total se reporta la entrega de 120.221 kits a nivel intramural a los PPL, logrando una cobertura del 97%.

Con fecha del 16 de junio de 2020, se relaciona la información de contagios en el sistema penitenciario, a continuación:

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

Reporte relacionado con la afectación COVID- 19 en los ERON

Pruebas realizadas a PPL							
Total	Hombres	Mujeres	En tratamiento	Recuperados	Fallecidos	En libertad	Establecimientos
7204	7104	100	6944	151	5	104	57

Fuente. Reporte de Información INPEC. 16/06/2020

Pruebas realizadas al personal del INPEC.							
Total	Hombres	Mujeres	Positivos	Negativos	En recuperación	Recuperados	Fallecidos
2216	1765	451	233	1436	487	97	0

Fuente. Reporte de Información INPEC. 16/06/2020


Vale la pena destacar que, de acuerdo con el seguimiento que realiza la Corte Constitucional, el INPEC publicó en la página web la información relacionada con la situación de COVID- 19 en los diferentes Establecimientos Carcelarios del Orden Nacional. <https://www.inpec.gov.co/web/guest/covid-19-establecimientos-inpec>.

El INPEC y la USPEC, implementan un protocolo de atención en salud para la Población Privada de la Libertad a cargo del Fondo Nacional de Salud PPL¹¹, en el que se definen rutas de atención preventiva y de tratamiento frente al COVID 19, para el caso de las PPL condenadas. Así mismo, se determina lineamientos de atención por parte de los Entes Territoriales, la Policía Nacional, las FFMM y la Fiscalía General de la Nación, para garantizar la atención en salud de las personas detenidas en calidad de sindicadas.

La OCI considera que el protocolo definido permite garantizar la cobertura en salud de los PPL de los diferentes centros de reclusión, tanto los que están a cargo del INPEC, de las entidades territoriales, Policía Nacional, FFMM, Fiscalía General de la Nación, igualmente por medio del Fondo Nacional de Salud se garantiza la cobertura de todas las personas que se encuentren en los diferentes centros de reclusión y la coordinación entre las diferentes entidades.

El protocolo busca lograr la articulación de funciones de las Entidades Territoriales, del INPEC, la USPEC y Fondo Nacional de Salud y con esto construir una herramienta que permita definir la articulación de un plan que busque la prevención, la contención, la mitigación de casos COVID- 19 para toda la población privada de la libertad.

¹¹ El protocolo de atención en salud se desarrolla en virtud de Ley 1709 de 2014, y el Decreto 1142 de 2016, Decreto 2496 de 2012, Decreto 780 del 2016, Decreto 064 de 2020, entre otras, que determinan las obligaciones de cada uno de los actores las cuales deberán articularse de manera asidua y efectiva, para garantizar la atención en salud en el marco de los principios establecidos por la ley”.

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

Por otro lado, se han establecido áreas de aislamiento para atender los casos detectados de contagio por el COVID- 19, esto será manejado por zonas de acuerdo al nivel de afectación de la siguiente manera:

A	B	C	D
Casos confirmados de COVID- 19	Casos sospechosos o a quienes se les han practicado prueba	Con resultado de prueba negativa, pero deben continuar en aislamiento preventivo por el tiempo que establezca la autoridad.	Zona de aislamiento para personas vulnerables (adultos mayores y PPL con enfermedades catastróficas.

Una vez presentada la emergencia, la USPEC procedió a instalar carpas encaminadas a garantizar el aislamiento de los casos identificados y a definir unos niveles de aislamiento acorde con los requerimientos que se requieran para su adecuación, esto fue ordenado por Dirección General del INPEC por medio del oficio No. 2020IE0068822 del 22 de abril de 2020, labor que deben adelantar los Directores de los centros carcelarios del orden nacional.


En reporte anexo en la respuesta al auto de 03 de junio de 2020 relacionan los lugares identificados en cada centro carcelario donde, a partir de la adecuación de los espacios identificados, se tiene la opción de generar cupos de aislamiento; esto genera la siguiente información.

Línea	Establecimientos	Cupos
Primera Línea	15	2.096
Segunda Línea	6	365
Tercera Línea	110	6.297
Total		8758

En la información entregada por los Directores de los diferentes centros carcelarios del orden nacional informan de los diferentes espacios que pueden generar estos nuevos cupos, y con esto, garantizar el aislamiento de los PPL a los que se identifique como posibles pacientes COVID- 19, en alguna de las cuatro (4) áreas definidas; todos estos espacios deben ser adecuados con diferentes obras de carácter civil que impliquen su adecuación y remodelación.

La OCI considera que es una opción oportuna para enfrentar la crisis de sanidad generada por la emergencia COVID- 19, pero esto debe ser implementado con prontitud debido a la capacidad de expansión del contagio.

Finalmente, el INPEC por medio de la Circular No. 000017 del 8 de abril de 2020, autorizó desarrollar la estrategia de *visitas virtuales*, a través de video llamadas,

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

con el fin de permitir la comunicación de las personas privadas de la libertad con sus familiares ante la imposibilidad de llevar a cabo visitas presenciales en los establecimientos penitenciarios. En los últimos dos meses (abril y mayo) se generaron un total de 18.483 visitas virtuales; Sin embargo, es importante implementar este modelo en el total de cárceles del país, para garantizar la comunicación de todas las personas privadas de la libertad con sus familias.

5.7 Batería de Indicadores.


La Corte Constitucional ordenó la conformación de un Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre la privación de la libertad, debido a que no existe un sistema que permita realizar una medición de las condiciones de reclusión. En ese sentido el Comité es el encargado de definir parámetros técnicos que permitan consolidar condiciones de reclusión dignas, para las personas privadas de la libertad.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional requirió, para hacer seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional, desplegar actividades de diagnóstico para la construcción de una línea base sobre las condiciones de reclusión.

El Comité Interdisciplinario conformado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y la USPEC, entre febrero y agosto de 2019, estructuró y conformó una batería de indicadores compuesta por 109 normas técnicas, ordenadas en 7 ejes; *i)* Acceso a la Administración Pública y a la Justicia, *ii)* Alimentación al interior de los centros de reclusión, *iii)* Derecho a la salud, *iv)* Infraestructura carcelaria, *v)* Política Criminal, *vi)* Resocialización como fin de la pena, *vii)* Servicios públicos domiciliarios. En el proceso de elaboración participaron de manera activa diferentes entidades y organizaciones sociales en calidad de invitados que, a través de diferentes mesas de trabajo, expresaron su punto de vista frente a los indicadores, como se constató en las actas de reunión enviados por la dependencia.

La batería de indicadores, las normas y fichas técnicas fueron remitidas por el comité a la Corte Constitucional en agosto de 2019; el comité espera una retroalimentación de la sala de seguimiento de la Corte Constitucional frente a los indicadores propuestos.

Por otro lado, el comité Interdisciplinario definió un cronograma para iniciar con la medición y elaboración de la línea base. Para la captura de información en los centros penitenciarios, se diseñó un sistema de información denominado “ECI”, y se decidió realizar una prueba piloto simultánea en la Cárcel de Mujeres de Bogotá, Buen Pastor, y el Complejo Penitenciario de Mediana seguridad de

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

Bogotá, La Modelo, entre el 19 de noviembre y el 31 de diciembre de 2019, con el fin de validar la batería de indicadores y verificar cuales debían modificarse.


La Oficina de Control Interno revisó el informe elaborado por la Defensoría del Pueblo en relación con los resultados de la prueba piloto, en el cual se hace alusión a la validación de 40 variables y 16 temas generales. En dicho informe se señala que la información relacionada con el eje de alimentación puede ser recolectada a través de los contratos de interventoría y los formatos generados por la USPEC para tal fin. Por otro lado, la prueba piloto demostró que, para realizar un adecuado diagnóstico de las condiciones de infraestructura, debe realizarse una visita -celda por celda- en todos los establecimientos, puesto que la diferencia entre los diseños de los establecimientos no permite generalizar las condiciones físicas por medio de una muestra.

Sin embargo, el Comité Interdisciplinario no ha realizado un análisis de los resultados de la prueba piloto, pese a la evaluación en términos de metodología y logística, la OCI considera que también es importante validar el modelo de análisis y valorar la información que fue recolectada, precisamente para evaluar el nivel de goce efectivo de derechos.

En todo caso, no se podrá continuar en la elaboración del diagnóstico o línea base, hasta tanto no se supere la emergencia ocasionada por le COVID – 19; así mismo, se espera ajustar la batería conforme al seguimiento que realice la Corte Constitucional.

La Oficina de Control Interno, considera que la labor de consolidar la línea base del total de indicadores en todo el sistema penitenciario es una tarea que desborda la capacidad operativa del propio comité Interdisciplinario, teniendo en cuenta que el comité está conformado por un (1) delegado de cuatro entidades; Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y la USPEC, por otro lado, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria no cuenta con un equipo de trabajo que le permita adelantar estas actividades o recursos de inversión para contratar esta labor de manera externa.

Consolidar el diagnóstico de la línea base supone diferentes desafíos logísticos, como disponer de tiempo para realizar sesiones de capacitación y entrenamiento de las personas designadas para recolectar la información, validar el modelo análisis, contar con los dispositivos y conexión necesaria para recolectar la información, entre otros aspectos. Por lo anterior, la OCI recomienda explorar estrategias que permitan adelantar el diagnostico sin comprometer al personal que labora en los centros de reclusión, en especial cuando la actividad que se pretende realizar requiere de un nivel técnico de conocimiento.

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

5.8 Sistemas de información.

Como parte de los parámetros que permiten hacer monitoreo, seguimiento y análisis del Estado de Cosas Inconstitucional, la Corte ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, adelantar las acciones necesarias para crear un sistema de información unificado, serio y confiable sobre la Política Criminal.

El Sistema de Información debe contar con los siguientes aspectos:

A. Estadísticas y bases de datos unificadas, serias y confiables sobre la criminalidad en el país, que permitan proponer soluciones y medir resultados.

B. Crear un sistema de medición del impacto, que las leyes y reformas en materia de política criminal, tienen sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario.

C. Crear bases de datos y estadísticas unificadas, serias y confiables sobre la aplicación de la detención preventiva en el país.


D. Realizar una revisión sobre la fiabilidad de la información relacionada con la creación y adecuación de cupos carcelarios, con el fin de determinar cuántos cupos cumplen las condiciones mínimas, de acuerdo con de subsistencia digna y humana identificas por el Comité Interdisciplinario de normas técnicas

Por otro lado, el Ministerio de Justicia y del Derecho, debía adecuar el dominio web www.politicacriminal.gov.co para la publicidad e interoperabilidad de dicha información entre las entidades involucradas en la superación del ECI, allí también se debe exhibir las decisiones de la Corte Constitucional, y publicar los informes de seguimiento, resultado e impacto.

De manera general, la información publicada en el página web debe permitir visualizar la información estadística para consulta por parte de la ciudadanía sobre el nivel de avance en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, precisando los adelantos, mejoras dificultades y rezagos existentes.

Para la elaboración del presente informe, la OCI se realizó consulta de tres sistemas de información estadística:

Sistema de Información	URL de Consulta	Última Actualización
Sistemas de Estadística en Justicia.	https://sej.minjusticia.gov.co/PoliticaCriminalYPenitenciaria/Paginas/default.aspx	31/05/2020

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 03

Sistema de Información para la Política Criminal.	https://politicacriminal.minjusticia.gov.co/PoliticaCriminalWebSite/Template.aspx?PaginaId=184	2018
Tableros Estadísticos INPEC.	https://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos	Diaria


Aunque los tres sistemas de información presentan información sobre la política criminal y penitenciaria, los datos frente a la situación de hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario difieren en cada sistema, esta situación obedece principalmente a la fecha de actualización de la información, lo que evidencia que no existe una interoperabilidad en los sistemas.

El Sistema de Información para la Política Criminal, presenta datos de hacinamiento hasta el año 2018.



El Sistemas de Estadística en Justicia, presenta datos de hacinamiento hasta el 31/05/2020.



 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

Los Tableros Estadísticos del INPEC, presentan datos estadísticos de la población privada de la libertad y su actualización es diaria.


En resumen, se presentan problemas asociados a la confiabilidad y simetría de la información publicada en los diferentes sistemas de información relacionados con la política criminal y penitenciaria, lo cual dificulta el análisis de la situación de hacinamiento del sistema penitenciario y la evaluación de impacto y resultado de las medidas adoptadas para superar el Estado de Cosas Inconstitucional.

Por lo anterior, la OCI recomienda consolidar un sistema de información de acuerdo con los criterios establecidos por la Corte Constitucional, el cual contenga estadísticas y bases unificadas sobre la criminalidad en el país, que permitan proponer soluciones, medir los resultados y el impacto que tienen las leyes y reformas en materia de política criminal sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario. Asegurar por medio de revisiones periódicas la fiabilidad de la información relacionada con el goce efectivo de derechos de acuerdo con la batería de indicadores y normas técnicas.

6. ANÁLISIS DE RIESGO.

La Oficina de Control Interno, adelantó la presente auditoría evaluando los riesgos entorno a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional por parte del Ministerio. En este sentido, es importante precisar que revisado el mapa de riesgos de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria en el Sistema Integrado de Gestión, encontramos las siguientes amenazas identificadas

RIESGO	CAUSA	CONTROLES
No realizar las visitas de seguimiento y control al sistema penitenciario carcelario, de acuerdo con las órdenes judiciales	Ausencia de personal capacitado disponible	El profesional de la DPCP elaborará informe con los resultados y hallazgos de la visita, de acuerdo al cronograma y la disponibilidad de recursos para la ejecución de las visitas.
	Falta de disponibilidad de transporte aéreo o terrestre	El profesional de la DPCP diligenciará el formato de visita F-IV-03-03, de acuerdo a los parámetros requeridos en el mismo.
	Problemática de orden público en los establecimientos penitenciarios	Los profesionales de la DPCP realizarán reunión de alistamiento de requisitos y prioridades de acuerdo a lo establecido en el formato de visita.

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03


RIESGO	CAUSA	CONTROLES
No realizar las visitas de seguimiento a los centros del sistema de responsabilidad penal para adolescentes	Ausencia de personal capacitado disponible	El profesional de la DPCP elaborará informe con los resultados y hallazgos de la visita, de acuerdo al cronograma y la disponibilidad de recursos para la ejecución de las visitas.
	Problemática de orden público en los centros del SRPA	El profesional de la DPCP diligenciará el formato de visita F-IV-10-02, de acuerdo a los parámetros requeridos en el mismo
	Cambio de directriz por parte de la dirección	Los profesionales de la DPCP realizarán reunión de alistamiento de requisitos y prioridades de acuerdo a lo establecido en el formato de visita.
	Falta de recursos para la realización de visitas.	Los profesionales de la DPCP realizarán reunión posterior a la visita en la cual se puntualizan los hallazgos y mejoras de hallazgos previos de la visita.

Al respecto se debe indicar que los controles contemplados, además de no estar bien identificados, podrían no ser lo suficientemente efectivos, teniendo en cuenta que el diligenciamiento de formatos no impiden la ocurrencia del riesgo y su causa; en este sentido se recomiendan implementar verdaderas actividades de aseguramiento que controlen cada una de las causas identificadas.

Además de lo anterior, la OCI identificó los siguientes riesgos,

6.1 Falta de seguimiento o monitoreo sobre la situación de hacinamiento en el sistema carcelario y penitenciario.

Dentro de la presente auditoria se evidenció que no se realiza por parte de la Dirección un debido seguimiento o monitoreo sobre la situación de hacinamiento en el sistema carcelario y penitenciario, pues no se desarrolla un análisis de la información estadística, solo se ejerce una labor de compilación y publicación de información. Tampoco se realiza una evaluación de impacto de las medidas propuestas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, un ejemplo reciente fueron los lineamientos brindados en el Decreto Legislativo 546 de 2020, no se analiza su impacto.

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

6.2 Falta de articulación para la adecuada formulación de la política criminal y penitenciaria.

Ante la ausencia de la adopción del Plan Nacional de Política Criminal, no es posible evaluar el cumplimiento de los objetivos de dicha política en el país, el resultado de las medidas implementadas para superar el Estado de Cosas Inconstitucional, y en general el impacto de las acciones que se realizan por parte de las entidades que interviene en el sistema penitenciario.

6.3 Ausencia de línea base sobre las condiciones de reclusión.

La prueba piloto demostró que para realizar un adecuado diagnóstico de las condiciones de infraestructura deben realizarse una visita celda por celda en todos los establecimientos, para determinar las condiciones físicas específicas. En este sentido, la OCI considera que podría constituir un riesgo para determinar las condiciones de cada centro de reclusión y podría tener causas asociadas a la capacidad operativa para lograr la línea base que se requiere para superar el Estado de Cosas Inconstitucional.


7. CONCLUSIONES, HALLAZGOS Y/O RECOMENDACIONES.

7.1 Conclusiones.

Evaluado el cumplimiento por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, de lo ordenado por la Corte Constitucional en las sentencias T - 388 de 2013 y T - 762 de 2015, la Oficina de Control Interno detectó situaciones susceptibles de mejora, las cuales deberán ser atendidas por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. En el mismo sentido, como resultado de la reunión de socialización con la dependencia, la OCI tomó en consideración cada una de las observaciones planteadas respecto del informe preliminar y las evidencias allegadas, razón por la cual el presente informe de auditoría se ajustó respecto a las conclusiones, recomendaciones y hallazgos.

La OCI reconoce la gestión y las acciones que ha emprendido el Ministerio de Justicia y del Derecho para superar el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema carcelario y penitenciario. No obstante, esta auditoría constató que se presenta un nivel de cumplimiento diferenciado respecto de las órdenes generales de la Corte Constitucional, especialmente porque requieren de la coordinación con otras ramas del poder público y del trabajo articulado con entidades del sector.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Justicia ha promovido y formulado dos (2) proyectos de ley con el propósito de aplicar el estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, relacionados con; *i)* Fortalecer la política criminal y penitenciaria, y *ii)* Establecer tratamiento penal

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

diferencial¹². Sin embargo, se requiere asegurar la radicación de las iniciativas ante el Congreso de la República y acompañar el proceso de discusión y aprobación.

En el mismo sentido, se destaca el trabajo del Ministerio de Justicia y del Derecho, en la formulación y expedición el Decreto Legislativo 546 de 2020, el cual establece medidas transitorias alternas a la pena privativa de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios para personas con mayor vulnerabilidad frente al COVID - 19, las cuales se encuentran orientadas a disminuir el nivel de hacinamiento en el sistema penitenciario y mitigar el riesgo de propagación del virus. No obstante, la Oficina de Control Interno evidenció la necesidad de realizar una evaluación de impacto de cada una de las medidas que se han adoptado por parte de las diferentes autoridades que intervienen en la política criminal y penitenciaria y tienen aplicación en el marco de la emergencia del COVID - 19, para determinar la efectividad de cada una de estas medidas.

Por otro lado, como se desarrolló en el numeral 5.3 del presente informe, el Ministerio de Justicia y del Derecho reconoce el vacío normativo en la Ley 65 de 1993, para determinar la responsabilidad de los entes territoriales en relación con la procedencia de los sindicatos que están a su cargo. En este sentido la ley no dispuso de una fórmula para precisar a qué ente territorial pertenece cada persona privada de la libertad¹³, esta situación ha impedido atender de manera integral a las personas detenidas en calidad de sindicadas. A pesar de los reiterados pronunciamientos por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, a los entes territoriales, no existen criterios para delimitar la responsabilidad de cada ente territorial.

De otra parte, en el desarrollo de la auditoría se constató el avance en la formulación del Plan Nacional de Política Criminal, y el Plan de Resocialización con enfoque de justicia restaurativa. En cuanto al Plan Nacional de Política Criminal el documento técnico se encuentra en construcción por parte del Comité Técnico y no ha sido presentado al Consejo Superior de Política Criminal para su aprobación y adopción.


¹² La Dirección de Política Criminal y Penitenciaria remitió a la Oficina de Control Interno dos (2) proyectos de Ley, se aclara que hasta el momento no se han radicado ante el Congreso de la República.

1. Proyecto de Ley “Por medio de la cual se fortalece la política criminal y penitenciaria en Colombia y se dictan otras disposiciones”.

2. Proyecto de Ley “Por medio de la cual se establece el tratamiento penal diferencial, en desarrollo del punto 4.1.3.4 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el numeral 5 del artículo 7 del decreto ley 896 de 2017 y el artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017”

¹³ Respuesta de Ministerio de Justicia y del Derecho al Auto del 3 de junio de la Corte Constitucional.

Disponible en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Noticias1/respuesta-auto-03-de-junio-2020>


	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

Respecto del Plan de Resocialización con enfoque de justicia restaurativa, la Dirección de Política Criminal ha generado lineamientos los cuales constan de tres (3) tomos, *i)* Un diagnóstico de resocialización, *ii)* El marco conceptual y metodológico de la Política Criminal, y *iii)* El Plan de acción y sus líneas estratégicas. Pese a que la Corte Constitucional por medio de la orden vigésimo segunda, 13 de la Sentencia T -762 de 2015, estableció un plazo de dos (2) años para que el INPEC en coordinación con el Ministerio de Justicia y otras entidades elaboren un plan integral de programas y actividades de resocialización, este plan se encuentran todavía en actualización, especialmente los indicadores de monitoreo y evaluación, razón por la cual actualmente no se ha medido los resultados y el impacto.

En cuanto a las actividades de verificación y consolidación de la línea base que permita medir el estándar mínimo asegurable, la OCI constató que el Ministerio de Justicia y el Comité Interdisciplinario, estructuraron normas técnicas para medir las condiciones de reclusión, generando una batería de 109 indicadores. Aunque se tenía prevista la entrega de la línea base para el mes de diciembre del año 2020, por la emergencia generada por el COVID - 19, el INPEC a través de la Directiva 004 de del 2020, restringió el acceso a los Centros Penitenciarios del orden nacional, permitiendo únicamente el ingreso al personal sanitario necesario para garantizar la prevención o tratamiento de posibles casos de contagio del virus, situación que ha impedido adelantar las actividades previstas para consolidar la línea base.

Aunado a lo anterior, la OCI advierte la ausencia de recursos (Talento humano, dispositivos, logística, entre otros) para adelantar actividades que permitan consolidar la línea base inicial, medir y evaluar las condiciones mínimas asegurables para el goce efectivo de derechos en el total de centros penitenciarios del país.

Finalmente, se revisaron diferentes fuentes de información estadística en materia de política criminal, encontrándose inconsistencias con la información publicada en el Sistema de Estadísticas en Justicia, el Sistema de Información para la Política Criminal y los tableros de control del INPEC, los cuales no solo presentan información distinta y desactualizada, tampoco contemplan bases de datos unificadas y confiables y no cumplen con los criterios fijados por la Corte Constitucional en la orden vigésimo segunda - 10 y 12 de la Sentencia T -762 de 2015.

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

7.2 Recomendaciones generales.

La OCI invita a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria a promover y formular un plan de mejoramiento para acoger las recomendaciones que se señalan a continuación, toda vez que debido a su importancia inicialmente se plantearon como hallazgos:


- Realizar análisis y evaluación de los resultados de cada una de las medidas adoptadas por las diferentes autoridades que intervienen en la política criminal y penitenciaria y tienen aplicación en el marco de la emergencia del COVID - 19, para determinar la efectividad de cada una de estas y su impacto en el Estado de Cosas Inconstitucional.
- Impulsar la presentación, discusión y seguimiento de los Proyectos de Ley ante el Congreso de la República, formulados por el Ministerio de Justicia, los cuales están relacionados con el diseño de la Política Criminal, el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario de acuerdo con la orden vigésima segunda, 3 de la Sentencia T - 762 de 2015 de la Corte Constitucional.
- Se recomienda a la Dirección de Política Criminal, explorar alternativas (visitas virtuales, visitas presenciales bajo protocolo, etc., entre otras) que permitan asegurar la captura de información de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, y ajustar el cronograma de visitas inicialmente propuesto para validar los indicadores formulados, al igual que consolidar la línea base e iniciar con la medición del goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad, con el propósito de adelantar esta labor pese a la emergencia sanitaria.

7.3 Hallazgos.

Para la Dirección de la Política Criminal y Penitenciaria.

Hallazgo 1.

- Pese a los avances registrados en el documento CONPES 3828 de 2015 y en la *Cartilla del Sistema Penitenciario y Carcelario para las Entidades Territoriales*, persisten dificultades para definir la responsabilidad de las entidades territoriales en el marco del sistema penitenciario y carcelario frente a un sindicado o detenido preventivamente; aunque dicha definición se promueve respecto del arraigo procesal o el lugar de comisión del delito del sindicado y/o detenido preventivamente, no se ha formulado una iniciativa que establezca y clasifique dicha responsabilidad teniendo en cuenta criterios como por ejemplo; la capacidad financiera de las entidades territoriales, un índice de comisión de delitos por

 La justicia es de todos Minjusticia	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

entidad territorial, la naturaleza del delito, entre otros, los cuales permitan dirimir la carga que debe asumir cada entidad territorial en el sistema penitenciario y carcelario. En este sentido, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria no ha propuesto lineamientos vulnerando presuntamente el numeral 1 del artículo 21 del Decreto 1427 de 2017.

Recomendación 1.

- En el sentido del hallazgo, promover lineamientos y proponer ajustes normativos, los cuales permitan aclarar la competencia de los entes territoriales respecto de la población detenida preventivamente y/o sindicada para garantizar los derechos de esta población.

Hallazgo 2.


- Aunque la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria ha adelantado la formulación del Plan Nacional de Política Criminal y el Plan de Resocialización, no se ha aprobado por parte del Consejo Superior de Política Criminal el Plan Nacional de Política Criminal y el Plan de Resocialización y como consecuencia no se ha adoptado por parte del Ministerio de Justicia del Derecho - Dirección de Política Criminal y Penitenciaria - dicho plan en los asuntos que le corresponde, lo cual impide medir los resultados graduales de los programas y actividades de resocialización tendientes a garantizar el fin primordial de la pena en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, incumpliendo con el plazo de dos (2) años previsto en la orden vigésimo segunda - numeral 13 de la Sentencia T - 762 de 2015 de la Corte Constitucional y el numeral 16 del artículo 21 del Decreto 1427 de 2017.

Recomendación 2.

- Presentar e impulsar ante las instancias responsables de la aprobación y adopción del Plan Nacional de Política Criminal y el Plan de Resocialización con el propósito de implementar y medir los resultados y el impacto de los programas y actividades de resocialización tendientes a garantizar el fin de la pena privativa de la libertad.

Para la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria y la Dirección de Tecnologías y Gestión de Información en Justicia.

Hallazgo 3.

	FORMATO	Código: F-SE-01-02
	INFORME DE AUDITORÍA INTERNA	Versión: 03

- Se presentan problemas asociados a la confiabilidad y simetría de la información publicada en los diferentes sistemas de información relacionados con la política criminal y penitenciaria, particularmente en el Sistema de Información Estadística en Justicia, el Observatorio de Política Criminal y los tableros de Control Estadísticos del INPEC, incumpliendo con la orden vigésimo segunda - 10 y 12 - de la Sentencia T - 762 de 2015 y los numerales 2, 5 y 6 del artículo 21 del Decreto 1427 de 2017.

Recomendación 3.

- Consolidar un sistema de información de acuerdo con los criterios establecidos por la Corte Constitucional, el cual contemple estadísticas y bases unificadas sobre la criminalidad en el país, que permitan proponer soluciones, medir los resultados y el impacto que tienen las leyes y reformas en materia de política criminal sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario. Al mismo tiempo, asegurar - por medio de revisiones periódicas- la fiabilidad de la información relacionada con el goce efectivo de derechos de acuerdo con la batería de indicadores y normas técnicas.

Con un muy cordial saludo,

ALEXANDER HERNÁNDEZ C.
Líder de Auditoría - OCl.

MARÍA JOSÉ ARNEO PACHECO
Auditora de Apoyo – OCl

CARLOS ALBERTO PUENTES
Auditor de Apoyo – OCl.

WILMAN FERNANDO MORENO
Auditor de Apoyo – OCl.

DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO
Jefe Oficina de Control Interno.