

**ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE DETERMINANTES ESTRUCTURALES DE LA
REALIDAD PENITENCIARIA Y CARCELARIA COLOMBIANA**

DOCUMENTOS DE TRABAJO

**BOGOTÁ, D.C.
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD
SUBDIRECCIÓN DE JUSTICIA
MAYO DE 2002**

PRESENTACIÓN

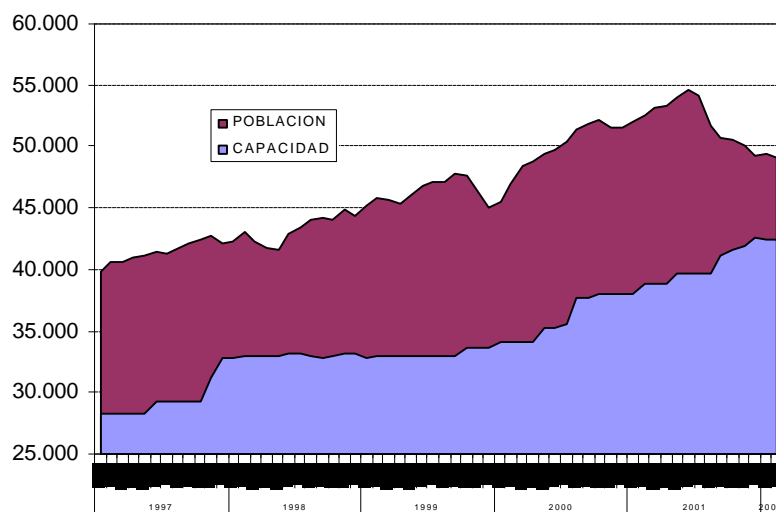
LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA PROBLEMÁTICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA

Hacinamiento, motines, fugas, corrupción de los miembros del cuerpo y vigilancia, condiciones insalubres, son algunas de las características que el común de la gente asocia con los establecimientos de reclusión en nuestro país. Esta imagen que del Sistema Penitenciario y Carcelario tiene la población se ve altamente reforzada por el despliegue que se le da en los medios de comunicación a ciertas manifestaciones coyunturales, que son en realidad expresión de un complejo conjunto de problemáticas de tipo estructural.

Los documentos que estamos presentando hacen parte de los esfuerzos de la Subdirección de Justicia de la Dirección de Justicia y Seguridad por develar, entender y explicar progresiva y sistemáticamente dicho conjunto de problemáticas como base para adelantar las labores de orientación y articulación de acciones de política coherentes. En ellos se analizan algunas de las aristas o dimensiones de las disfunciones y se señalan las que deben hacer parte de las soluciones.

La gráfica 1 muestra en términos absolutos el comportamiento del nivel de la población reclusa (demanda) en los establecimientos nacionales y de la capacidad de dichos centros (oferta) para el periodo enero de 1997 a febrero de 2002.

Gráfica 1. Demanda y oferta de cupos penitenciarios nacionales 1997-2002



Fuente de datos: INPEC.

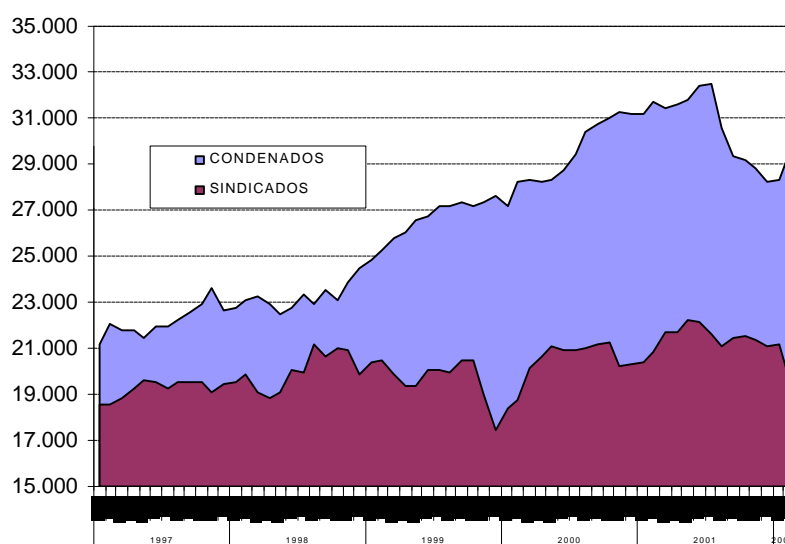
Un rasgo fundamental de la población reclusa es el mayor número de condenados que de sindicados (Gráfica 2), lo que constituye una particularidad del caso Colombiano cuando se le compara con la situación de la mayoría de países andinos (Tabla 1).

Tabla 1. Población sentenciado y sin sentencia en países andinos. 2000 ó 2001

PAÍS	SENTENCIADOS	SIN SENTENCIA	TOTAL
Bolivia	2,247	5,876	8,123
Chile	14,182	16,628	30,810
Colombia	28,539	21,632	50,171
Ecuador	2,507	6,061	8,568
Perú	10,668	16,286	26,954
Venezuela	7,903	6,405	14,308

Fuente: Comisión Andina de Juristas (www.cajpe.org.pe) basada en: *Bolivia: Dirección General del Régimen Penitenciario - diciembre de 2000; Chile: Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile - marzo de 2000; Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho - julio de 2000; Ecuador: Conferencia Regional sobre la Situación Carcelaria en la Región Andina - INREDH, enero de 2000; Perú: Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario, Informe Estadístico Mensual, noviembre de 2000; Venezuela: Dirección de Prisiones Ministerio de Justicia, agosto 2000.*

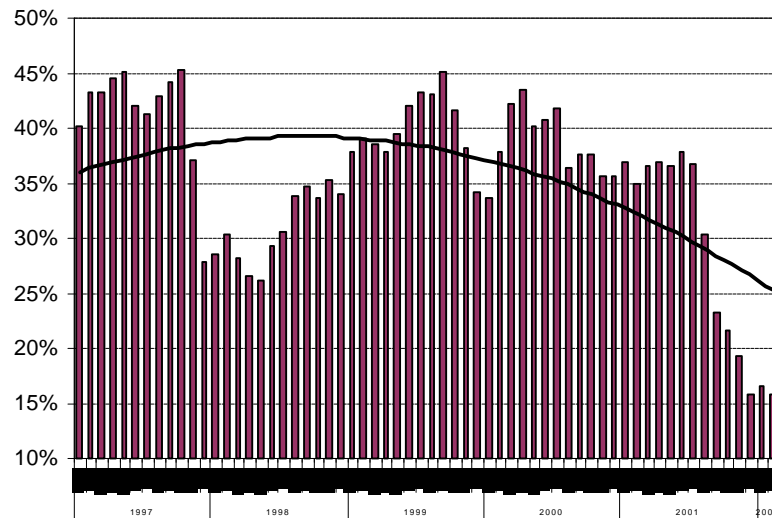
Gráfica 2. Población condenada y sindicada en establecimientos de reclusión del orden nacional. 1997-2002



Fuente de datos: INPEC.

A partir de las variables demanda y oferta de cupos se construye el indicador de hacinamiento cuya evolución está representada en la gráfica 3. En octubre de 1997 se registró el nivel máximo de hacinamiento del periodo analizado con un 45.3% y en febrero de 2002 el mínimo con 15.8%.

Gráfica 3. Nivel de hacinamiento en los establecimientos de reclusión del orden nacional. 1997-2002



Fuente de datos: INPEC.

Se evidencia un paulatino incremento de la capacidad del sistema concomitante con el de la población reclusa que ha dado como resultado altos niveles de hacinamiento. Sólo a partir de julio de 2001 se ha producido una reducción sostenida de la población, especialmente la condenada, que unida con la ampliación de la oferta, permite mostrar en la actualidad niveles de hacinamiento cercanos al 16%.

Este es, a todas luces, un importante avance, más aún teniendo en cuenta que la sobrepoblación y las deficiencias en infraestructura son un catalizador para la pérdida de control sobre los centros, la reproducción de las conductas delictivas a su interior, la violación de los derechos de los reclusos y del personal administrativo y de vigilancia y custodia y la precariedad de los procesos de tratamiento y resocialización. Sin embargo, ante la preocupación por la sostenibilidad del mejoramiento del Sistema en esta dimensión (la infraestructura) y la necesidad de que sea ampliable a otras, es pertinente examinar cuidadosamente los determinantes del comportamiento histórico y potencial de las variables ya mencionadas.

Al preguntarnos sobre los factores que explican el nivel de población reclusa, es decir de la demanda, tendríamos que empezar por el proceso político que lleva a la identificación y definición o redefinición de las conductas que son punibles para la sociedad, el tipo de sanciones imponibles y el procedimiento para hacerlo a la luz de los principios y garantías constitucionales y legales. La ley penal sustantiva y procesal es entonces un instrumento

de política criminal que puede ser visto como el mecanismo a través del cual la sociedad, representada en el Legislativo, intenta disuadir a los individuos de incurrir en conductas que van en contra de bienes jurídicos tutelados o como una reacción ante manifestaciones de anomia o desviación.

La prevalencia de uno u otro enfoque permite calificar la evolución legislativa como proactiva o reactiva y determinar su concordancia con un entendimiento de la realidad social, los demás instrumentos de política criminal y la planificación en el largo plazo. El **Documento No. 1 “Identificación y seguimiento de la evolución legislativa durante el periodo 1980-2000”**, describe dos décadas de modificaciones a la ley penal colombiana y adelanta conclusiones sobre la lógica interna del proceso. Las conclusiones de este estudio encuentran su refrendación en el análisis de algunas de las modificaciones introducidas por la Leyes 599 y 600 de 2000, nuestros nuevos Código Penal y de Procedimiento Penal en vigencia desde julio de 2001, contenido en el **Documento No. 2 “Cambios de interés del régimen penal vigente frente al régimen penal anterior”**.

Es difícil exagerar la importancia y la complejidad de la definición del tipo de sanciones pertinentes y eficaces de acuerdo con las tendencias delictivas nacionales y los retos que impone el fenómeno de globalización del crimen. Las reformas a los sistemas de justicia penal y especialmente a los regímenes penales adoptan como objetivo declarado la reversión de las tendencias históricamente presentes en nuestro medio a dar un excesivo valor a la prisión como mecanismo de disuasión y medio de resocialización; colateralmente la identificación, definición, instrumentación y operativización de otras formas de sanción, diferentes a la prisión, que tengan en cuenta las nuevas formas delictivas y de interacción social.

Sin embargo el discurso y las intenciones no necesariamente se reflejan en la ley o en los resultados de su aplicación. Los mecanismos alternos a la privación de la libertad que se consignan en la legislación pueden tener una condición meramente marginal o los administradores de justicia pueden desarrollar un alto grado de resistencia a emplearlos en el caso de que exista algún grado de discrecionalidad al respecto. El **Documento 3, “Alternatividad en nuestro ordenamiento jurídico”**, acumula evidencia para demostrar la presencia o ausencia de la primera de las situaciones descritas.

A pesar de que hasta este punto sólo hemos hecho referencia a la legislación como determinante del nivel de la demanda, no se está negando en ningún momento la existencia de otros de igual o mayor importancia. El estado de las instituciones económicas, sociales y políticas están en la base de la explicación del fenómeno de la criminalidad y las características estructurales y funcionales de las organizaciones que conocen de la ocurrencia del hecho, investigan, acusan, juzgan y aplican las sanciones penales condicionan en términos de calidad y cantidad el ejercicio de la administración de la pena y las medidas de aseguramiento.

El explicar la evolución de las tendencias en los niveles de población reclusa teniendo en cuenta todos los determinantes expuestos constituye un avance en el movimiento de la “investigación – acción” desde la criminología administrativa hacia la criminología crítica que se preocupa de, además de contener las manifestaciones criminales, actuar sobre sus causas y reducir sus consecuencias.

Ahora bien, en relación con la variable oferta el problema se define como la identificación de los factores que restringen o posibilitan disponer de un mayor número de cupos acorde con la presión de la demanda en el largo plazo. La existencia de una política con este objetivo explícito, la disponibilidad de los recursos para financiar su ejecución y de capacidades en las organizaciones competentes para la planificación, la ejecución y la puesta en marcha de las iniciativas y de los proyectos, sustentan la posibilidad de cerrar la brecha, reducir el hacinamiento y crear las condiciones para el cumplimiento de los fines buscados con la pena¹.

Desde 1998 el tema penitenciario y carcelario ha logrado un reposicionamiento en la agenda.

En ejercicio de sus facultades la Corte Constitucional asumió la revisión de dos procesos de tutela (T-137001 y T-143950) y profirió la sentencia 158 del 28 de abril de 1998 a través de la cual decidió, entre otras cosas, ordenar la elaboración (en un plazo de tres meses a partir de la notificación del fallo) y el desarrollo (en un plazo de cuatro años) de un “plan de construcción y refacción carcelaria”; la realización de las diligencias necesarias para apropiar los recursos requeridos para financiar el plan; la incorporación del plan y los recursos para financiación en el Plan Nacional de Desarrollo; la reclusión en establecimientos especiales, de los miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad: la separación completa de los sindicados y los condenados; la toma de medidas necesarias para solucionar carencias de personal especializado en las prisiones y de la Guardia Penitenciaria y la toma de medidas necesarias para cumplir la obligación de crear y mantener centros de reclusión propios por parte de los gobernadores, alcaldes y presidencias de Asambleas Departamentales y Concejos.

El Gobierno Nacional, como parte de su estrategia para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte, elaboró un “Plan de ampliaciones de la infraestructura penitenciaria y carcelaria” que fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social y quedó consignado en el documento 3086 de julio 14 de 2000.

El Congreso de República, en ejercicio de sus atribuciones de control político ha celebrado debates sobre la “Política Criminal y Penitenciaria” a los que han sido citados funcionarios de las entidades responsables y para los cuales el Ejecutivo ha preparado respuestas a los cuestionarios y formulado comentarios frente a las constancias.

Ahora bien, la presión por aumentar la oferta de cupos penitenciarios y carcelarios y cumplir la decisión vinculante de la Corte se da en un medio de un fuerte ajuste fiscal que obliga a pensar en alternativas para financiar la etapa de inversión de los proyectos y que restringe forzosamente la posibilidad de expandir significativamente los gastos de funcionamiento del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- atendiendo los requerimiento de la entrada en operación de nuevos centros de reclusión.

El financiamiento a cargo del sector privado de los proyectos de construcción de infraestructura penitenciaria y carcelaria es una alternativa muy atractiva en tanto permitiría diferir en un periodo extenso los costos totales del proyecto reduciendo la presión fiscal en cada vigencia. El **Documento 4, “Evaluación socioeconómica de la**

¹ “La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado.” L599/00 (Código Penal), art. 4.

Penitenciaría Nacional de Valledupar”, presenta un detallado análisis comparativo de mecanismos de concesión frente al de administración directa para un proyecto concreto, bajo la forma de una evaluación de alternativas haciendo uso de una metodología seleccionada con base en las características particulares de los proyectos.

En dicho documento se evidencia, además, que al considerar el proyecto de inversión integralmente, es decir sus etapas de preinversión, inversión y operación, la disponibilidad de recursos para financiar los gastos de funcionamiento a lo largo de toda su vida útil es lo que condiciona más fuertemente su viabilidad y sostenimiento. La diferencia entre el monto de gastos de funcionamiento solicitado por el INPEC en el proceso de elaboración del proyecto de presupuesto y la apropiación realizada en la Ley y entre esta última y el PAC apropiado conjugada con la entrada en operación de nuevos centros y la ampliación de algunos otros permiten señalar que en el mediano plazo la “presión del funcionamiento” y la precariedad de su cuantía harán crisis y pondrán en mayor peligro la sostenibilidad del Sistema.

Como parte de la solución es imperativo el incremento en los niveles de eficiencia en la operación de los centros de reclusión y la implementación de iniciativas que permitan potenciar los productos de los procesos de resocialización como inputs de los centros de reclusión, entendidos estos como unidades de gestión.

Finalmente en relación con el tercer determinante de la oferta la calidad del proceso de planificación es dependiente de las capacidades de las organizaciones, del grado de asimetría en la información y la favorabilidad de entorno para adoptar una perspectiva de largo plazo y estrategias integrales.

El Conpes 3086/00 ha significado un gran esfuerzo interinstitucional por parte del Ejecutivo. En él se concreta una propuesta de planificación y acción de corto y mediano plazo a partir de una comprensión de las actuales condiciones del Sistema y la definición de sus objetivos estratégicos en el largo plazo. La construcción de capacidades ha sido progresiva y ha pasado por la adaptación de las estructuras organizacionales, la elaboración y difusión de estudios específicos y la aplicación cada vez más rigurosa de las herramientas de identificación y formulación de proyectos.

A pesar de las reconocidas dificultades para operativizar iniciativas intersectoriales o, aún más allá, aquellas que involucran todas las ramas de poder y los organismos de control, se continúa enunciando la necesidad atacar los determinantes de la problemática estructural del Sistema. Se han dado pasos significativos frente a algunas dimensiones críticas como por ejemplo, el fortalecimiento de sistemas de información y el mejoramiento de la gestión en las entidades ejecutoras de los proyectos.

Contar con información confiable y oportuna sobre cada uno de los individuos que conforman la población reclusa en los centros penitenciarios y carcelarios nacionales es un imperativo cada vez más apremiante que la progresiva puesta en producción del Sistema Integral de Información del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) está haciendo posible cumplir. La incorporación de las prácticas de aseguramiento de la calidad en los procesos misionales y de apoyo del INPEC, el FIC y centros de reclusión y la cualificación del recurso humano en el marco de la lucha contra la corrupción son objetivos perseguidos a través de mecanismos como el programa bilateral de

mejoramiento del Sistema Penitenciario convenido en el año 2000 entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Todo lo hasta aquí expuesto tienen el propósito de reforzar la idea de que tanto las problemáticas penitenciarias y carcelarias como las soluciones no resisten enfoques unidimensionales y que por tanto la sola creación de infraestructura garantizando exclusivamente la financiación de las etapas de preinversión e inversión, por ejemplo, no asegura resultados consistentes. Se requiere avanzar en la construcción de una política de Estado frente al tema y la implementación de acciones coordinadas entre ramas, sectores y entidades.

DOCUMENTO No. 1. IDENTIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DURANTE EL PERÍODO 1980–2000*

RASGOS GENERALES

La presentación de la evolución de la política legislativa en materia penal en los últimos veinte años puede dividirse en dos grandes momentos: Antes y después de la expedición de la nueva constitución de 1991. Esta introdujo definitivamente los rasgos principales del sistema acusatorio en materia penal; dicho sistema, conceptualmente hablando, se caracteriza por establecer una clara separación entre la función de investigación y la función de juzgamiento, al momento de determinar la responsabilidad de una persona en la comisión de un delito. Así, el funcionario judicial que adelanta la investigación y que conduce el proceso de recolección de pruebas debe ser diferente e independiente de aquel que conduce la audiencia pública o juicio; la pretensión de esta separación es garantizar la igualdad de condiciones entre acusador y defensor frente a un juez imparcial y salvaguardar las garantías propias del debido proceso de quien está siendo investigado.

El procedimiento penal colombiano anterior a 1991, contemplaba algunos asomos de dicha separación a través de los llamados jueces de instrucción, pero estos tenían competencia apenas para algunos delitos (homicidio, rebelión, terrorismo y secuestro, por ejemplo) y no poseían una clara función de coordinación sobre las actividades del cuerpo técnico de policía judicial, encargado de practicar pruebas y recolectar información. La reorganización postconstitucional de la administración de justicia profundizó los elementos propios del sistema acusatorio y creó la Fiscalía General de la Nación como organismo responsable de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores de la ley penal, asegurar la comparecencia de los posibles infractores apelando a las medidas de aseguramiento requeridas y como coordinador de las funciones de policía judicial desempeñadas por la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación (CTI). Interesa, entonces, hacer un recorrido sobre la evolución normativa en los veinte años estudiados destacando las modificaciones que constituyeron el marco general o reglas formales dentro de las que actuaron los funcionarios de las instituciones del sistema

* Capítulo 1 del documento elaborado para la Subdirección de Justicia y Seguridad por Tania E. Guzmán Pardo y apoyado por Jhonn Fredy Rey Barbosa, titulado “Política Legislativa sobre nueve delitos representativos en Colombia: 1980-2000”. Marzo de 2002

judicial penal y la manera como tales transformaciones legales pudieron producir incentivos que terminaron, intencionalmente o no, orientando la acción de aquellos.

El período bajo análisis se inicia con un intento de reforma judicial que se cristaliza con la expedición del Código Penal de 1980², pero que ve truncadas sus pretensiones iniciales de incluir la modificación de los regímenes procesal y, penitenciario y carcelario para ponerlos a tono con los nuevos principios orientadores del régimen penal sustantivo. La reforma integral al régimen procesal apenas se lograría cerca de siete años más tarde, con la expedición del Decreto 050/87 primero, y del Decreto 2700/91 después de la reforma constitucional. Además, habría que esperar algún tiempo, luego de julio de 1991, para que mediante la ley 65 de 1993 se derogara el régimen penitenciario vigente desde 1964. El final del ciclo se cierra con la expedición, por primera vez, de un régimen penal y procesal penal simultáneamente elaborados y puestos en vigencia (Ley 599 y Ley 600, ambas de 2000).

Las dos décadas se caracterizan por la permanente modificación de reglas y por la hiperinflación normativa que, particularmente en el derecho sustancial, tendieron hacia el endurecimiento de las penas y la creación de nuevos tipos penales. En aspectos relacionados con el procedimiento, la política legislativa giró, esencialmente, en torno a las etapas procesales y los requisitos para abrir y cerrar cada una de ellas; las competencias, constantemente trastocadas, entre jueces y autoridades de policía³; los términos y condiciones para archivar investigaciones; la especificación de la competencia de los funcionarios de instrucción; el manejo general de la libertad provisional⁴, junto con los requisitos para proferir medidas de aseguramiento y la aclaración del papel, funciones y línea de dependencia de la policía judicial. La apelación a jueces especializados será también una constante.

En el trasfondo de estas líneas o tendencias generales de la legislación penal y procesal penal, se perciben los intentos de respuesta a tres de los problemas que han acompañado permanentemente las discusiones sobre la situación de la justicia en nuestro país: la impunidad, la congestión de los despachos judiciales y el hacinamiento carcelario. Para contrarrestar la impunidad, puede decirse que los esfuerzos legislativos han estado orientados hacia el fortalecimiento de la actividad investigativa, a través de la organización de la labor de instrucción en cabeza de un solo organismo coordinador de dicha etapa, la Fiscalía General de la Nación, y de la profesionalización de los miembros de la policía judicial, junto con precisiones sobre la función misma. Frente a la congestión o sobrecarga de trabajo de los despachos judiciales, la política estatal se ha debatido entre la desjudicialización⁵ de conductas de pequeña significación económica o de poca lesividad –que la literatura identifica como delincuencia o delitos de bagatela– atribuyendo su

² El último código penal había sido expedido en 1936.

³ Las autoridades de policía no hacen parte de la rama judicial sino son órganos de la administración, es decir de la rama ejecutiva del poder público. Sería el caso de los alcaldes municipales y de los inspectores de policía. La entidad jurídica de ciertas labores desempeñadas por estas autoridades fue, finalmente, aclarada en el Estatuto Orgánico de la Administración de Justicia (Ley 270/96), en donde se estableció que las autoridades administrativas ejercen funciones jurisdiccionales de acuerdo con la competencia conferida por las leyes. Sin embargo, en ningún caso pueden realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal.

⁴ Se llama libertad provisional a la posibilidad de que el supuesto infractor de la ley penal sea investigado sin necesidad de estar privado de su libertad o, lo que técnicamente se denomina “detenido preventivamente”.

⁵ La desjudicialización implica sacar del ámbito de la rama judicial el conocimiento de ciertas conductas para atribuir la competencia sobre las mismas a las autoridades de policía. Tales autoridades administrativas son parte de la estructura general de la administración de justicia, en tanto pueden ejercer funciones jurisdiccionales de acuerdo con la ley, pero no hacen parte de la rama judicial; siguen siendo parte de la rama ejecutiva y por tanto, autoridades administrativas.

conocimiento a autoridades de policía y, la reasignación de la competencia sobre este tipo de delitos a los funcionarios judiciales. Podríamos decir que esta fluctuación o “peloteo” permanente se explica por el enfrentamiento de dos posiciones doctrinarias contrapuestas frente al manejo de la delincuencia de bagatela: De un lado, quienes priorizan la necesidad de descongestionar de pequeños delitos los despachos judiciales, para que estos puedan dedicar la mayor parte de su tiempo a la investigación y juzgamiento de conductas punibles de mayor lesividad social, en otras palabras, a la judicialización del gran delito y del gran delincuente. Por otra parte, quienes reaccionan a esta iniciativa basados en dos argumentos: (i) la libertad de las personas y la potestad punitiva o sancionatoria en un Estado de Derecho, debe ser exclusiva responsabilidad de la autoridad judicial; de allí que atribuir poderes de este tipo a funcionarios administrativos va en contra de los principios fundantes del estado constitucional democrático y de las garantías mínimas reconocidas internacionalmente y, (ii) el pequeño delito no es menos importante que el gran delito, ya que por la frecuencia con la que ocurre y por las enormes probabilidades que entraña de hacer víctimas a una gran cantidad de ciudadanos, tiene mayor impacto sobre la percepción de seguridad de los habitantes; por lo tanto, debe ser perseguido con los mismos instrumentos de control. Es usual que este último argumento sea esgrimido por las administraciones municipales o por la opinión pública a través de la exigencia de mayores condiciones de seguridad ciudadana.

A principios de la década del 80, la medida fundamental utilizada para controlar el hacinamiento carcelario fue la ampliación de posibilidades de aplicación de la, llamada para la época, “condena condicional” que permitía al juez suspender la ejecución de la sentencia. Los requisitos para que la condena condicional procediera fueron disminuidos entre el código penal del 36 y el código del 80. Sin embargo, esta tendencia laxa sobre la aplicación de la condena condicional fue paulatinamente contrarrestada por el endurecimiento de los requisitos para conceder libertad provisional, en las diversas reformas procesales expedidas a lo largo del período. Tales reformas privilegiaron la opción de ordenar detenciones preventivas, frente a otras medidas de aseguramiento como la caución juramentada o prendaria, y ampliaron cada vez más los delitos que no permitían el beneficio de la libertad provisional. Solo a partir de los últimos años de la década del 90 se puede observar un leve giro en la tendencia legislativa, expresado en algunas disposiciones que, en 1997, redujeron el tiempo mínimo requerido de permanencia en prisión antes de que el condenado se hiciera beneficiario de la libertad condicional⁶. Como se expondrá en el Documento No. 2, el nuevo régimen penal y procesal penal introduce nuevos requisitos de fondo para que se pueda ordenar la detención preventiva, en otro intento por controlar el crecimiento de la población carcelaria, característica del último quinquenio de 1990.

LA PRIMERA DÉCADA: 1980 – 1990

El año 1980 se inicia con la expedición del nuevo código penal. Éste –como era lo habitual antes de la Constitución de 1991– fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso. La expedición del nuevo código penal hacía parte de un intento más general de reforma

⁶ Se habla de libertad condicional cuando se trata de condenados que han pagado parte de su condena en un establecimiento de reclusión, pero que pueden acceder a este beneficio previo el cumplimiento de ciertos requisitos mediante solicitud elevada al juez de conocimiento antes, y al de ejecución de penas, luego de la reforma constitucional de 1991.

completa de la administración de justicia, que incluía el cambio del régimen procesal vigente desde 1971 y que pasaba por la modificación de la normatividad carcelaria y penitenciaria. Un código procesal penal, compañero del código penal del 80, fue expedido en 1981 –Decreto-ley 181/81– que ya introducía instituciones como la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, pero fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia de la época, por lo que su vida jurídica fue efímera.⁷

De allí que, durante los primeros años de la década del 80 y de la vida del código penal, coexistieron un código sustantivo renovado y con un enfoque completamente diferente al de su inmediato antecesor, el código penal de 1936 –de clara estirpe positivista y cuyo eje central era el concepto de peligrosidad⁸– junto al régimen procesal heredado desde el 71, que era una especie de mixtura entre el sistema inquisitivo, que en su forma pura no separa las funciones de investigación y juzgamiento, y algunas tendencias acusatorias expresadas en la figura de los jueces de instrucción, que tenían la responsabilidad de adelantar la investigación de ciertos delitos señalados taxativamente⁹ y de aquellos de conocimiento de jueces superiores y del circuito.

El código del 80 estructuró el ordenamiento penal sobre el concepto de culpabilidad. La prensa de la época registró la reforma como una esperanza –situación que sucede de manera recurrente en nuestro país– frente al problema de la impunidad en los siguientes términos:

“El presidente Julio César Turbay Ayala sancionó ayer el nuevo Código Penal y puntualizó que esa norma constituirá el principio del fin de la impunidad y el crimen, que fueron factores de frustración para casi todos sus antecesores en la jefatura del Estado... A su vez, el presidente de la Comisión que redactó el Código –en un trabajo calificado de magnífico por los expertos–, senador Federico Estrada Vélez, destacó que aquel viene a colmar una de las más hondas y antiguas aspiraciones del pueblo colombiano”¹⁰.

También se habló de las virtudes que el nuevo código traía para el control del sobrecupo carcelario, a través de la ampliación de las posibilidades para hacerse beneficiario de la condena de ejecución condicional¹¹:

“(El nuevo código) respalda y prolonga la institución actual de la “condena condicional” de acuerdo con la cual quien se crea acreedor a ella no puede ser llevado a la cárcel ni siquiera precautelativamente, pero la amplía a límites increíbles, lo que ha dado origen a muy agitadas controversias sobre los resultados de esta elasticidad ante el delito... La política criminal que informa estas

⁷ El código desarrollaba la reforma constitucional introducida mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1979 que fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena en sentencia del 3 de noviembre de 1981.

⁸ La escuela positivista y el peligrosismo ponen el énfasis en las condiciones particulares del individuo infractor. Quien transgrede la ley penal es responsable y la dosificación de la pena depende de su grado de peligrosidad, que se mide de acuerdo con las actuaciones previas del individuo. El centro del derecho penal está en lo que es el individuo y no en las circunstancias que rodearon la ejecución del hecho delictivo.

⁹ Tal era el caso de los delitos contra la existencia y seguridad del Estado, los delitos contra el régimen constitucional y la seguridad interior del Estado y delitos contra la fe pública, peculado, concusión, cohecho y prevaricato, en cuantía superior a 10.000 pesos; y, sin sujeción a cuantía, los de hurto y robo de automotores y de ganado, la extorsión y el chantaje.

¹⁰ El Tiempo, jueves 24 de enero de 1980, primera página.

¹¹ Esta figura permite suspender la ejecución de la condena siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos. En el caso del CP/80, que la pena no excediera de tres años de prisión y que el condenado, de acuerdo con valoración hecha por el juez, no requiriera tratamiento penitenciario.

*normas, como lo reconocen los autores del nuevo Código es la de dar solución al problema carcelario por medio de la sustracción de materia, es decir, la masiva desocupación de las prisiones*¹²

La ley 2 del 84 es el gran intento de la década por hacer una reforma integral a la administración de justicia. Intentos puntuales se habían puesto en práctica desde el momento mismo de la expedición del nuevo código penal; un ejemplo es la llamada Ley de Emergencia Judicial (Ley 22 de septiembre de 1980), que eliminaba conceptos previos del Ministerio Público para ciertas actuaciones procesales –antes obligatorios–, ordenaba el archivo de expedientes en los que hubieran transcurrido dos años sin que se identificara a un posible responsable y autorizaba excarcelaciones por no realización de audiencia pública, dentro del año siguiente a la formalización de la acusación correspondiente.

Los dos aspectos de mayor importancia considerados por la ley 2/84 fueron: la asignación a las autoridades de policía de la competencia para conocer de las lesiones personales cuya incapacidad no excediera de 30 días y de los delitos contra el patrimonio económico en cuantía inferior a treinta mil pesos, con su correspondiente procedimiento especial más corto, y la creación de los jueces especializados junto con un procedimiento más expedito para investigar y juzgar a los responsables de secuestro extorsivo, extorsión y terrorismo y de los delitos conexos con estos.

Estas decisiones aparecen importantes en dos sentidos. Primero, luego de la entrada en vigencia del código penal del 80 –23 de enero de 1981– se dio un aumento impresionante de la participación porcentual de los delitos contra el patrimonio económico, especialmente del hurto, dentro del total de sumarios cuyo conocimiento abocaba la administración de justicia. Para 1980, los delitos contra el patrimonio económico representaban el 56,1% del total de sumarios y el hurto pesaba en ese porcentaje con un 20%. Para 1981, el total de delitos contra el patrimonio económico ascendió a casi el 64% y, de ese porcentaje, el hurto representaba cerca del 45%. Es decir, en un año de vigencia del código penal el hurto logró más que duplicar su participación porcentual en el total de procesos adelantados ante las autoridades judiciales.¹³

La asignación de competencia a las autoridades de policía es una opción clara en el sentido de dar un tratamiento diferente a la delincuencia de bagatela, extrayéndola de los despachos judiciales propiamente dichos. Sin embargo, en esta ocasión el experimento quedó trunco ya que la Corte Suprema de Justicia¹⁴ declaró inexecutable los numerales 2 y 3 de la ley 2/84 que eran, justamente, los que hacían alusión a la competencia de las autoridades de policía sobre delitos contra el patrimonio y lesiones personales. Esto explica el hecho de que para 1985, el porcentaje de participación del hurto en el total de sumarios tramitados por las autoridades de justicia penal subió al 62%, luego de terminar en el 55% en el año 84.

¹² El Tiempo, miércoles 28 de enero de 1981, página 2-A.

¹³ Los cálculos se basan en la información recolectada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. “La justicia colombiana en cifras. 1937 – 1994” DANE – Ministerio de Justicia y del Derecho.

¹⁴ Antes de la expedición de la Constitución de 1991, el control de constitucionalidad era competencia de la Corte Suprema de Justicia.

Segundo, la ley 2/84 inauguró el uso de una herramienta de política criminal que marcó las decisiones legislativas de los años siguientes: la creación de un procedimiento especial y de funcionarios especializados para la investigación y juzgamiento de delitos íntimamente relacionados con la actividad de la delincuencia organizada. Tales procedimientos extraordinarios empezaron para el secuestro extorsivo, la extorsión y el terrorismo y, más tarde, se extendieron a otras conductas típicamente asociadas al fenómeno del narcotráfico y de la insurgencia armada. Este procedimiento especial, generalmente incluirá la prohibición de otorgar libertad provisional y condena de ejecución condicional, así como la atribución de mayores facultades a los funcionarios de policía judicial. En el caso de las disposiciones de 1984, se contempló la posibilidad de que personal de la Policía Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, que no hicieran parte de la policía judicial de cada uno de esos cuerpos, pudieran practicar diligencias¹⁵.

Los jueces especializados tenían una vigencia limitada a un período de seis años, es decir, hasta 1990. Sin embargo, fueron reproducidos o, mejor aún, mantuvieron su continuidad bajo la figura de jueces de orden público por la vía de decretos legislativos expedidos en virtud de facultades extraordinarias de estado de sitio y, finalmente, a través de su consagración definitiva en el Decreto 2700/91 (Código de Procedimiento Penal) bajo el nombre de justicia regional. Esta suerte de justicia de excepción sería la encargada de tramitar, básicamente, los procesos por tipos penales nuevos o por delitos cuyas penas fueron progresivamente agravadas, conductas que tenían estrecha relación con dos de los problemas que marcaron la vida de nuestra nación a lo largo de las dos décadas pasadas: el narcotráfico y la actividad de la insurgencia armada.

Otro aspecto interesante relacionado con el tratamiento de la libertad personal, regulado por el estatuto del 84 es la modificación del régimen sobre la necesidad de librar orden de captura para oír en indagatoria a un imputado. Antes, esta posibilidad quedaba a criterio del funcionario instructor, mientras que en la reforma comentada se convertía en obligatoria para los delitos en ella señalados, que eran algo más de 58¹⁶. Por otro lado, se introdujo la figura de los beneficios por colaboración eficaz al disminuir una parte de la pena al partícipe del hecho punible que aportara prueba que permitiera atribuir responsabilidad a otros implicados.

A partir de las disposiciones comentadas es posible rastrear el inicio de una línea de política criminal en la legislación colombiana a lo largo del período. Para el problema de la congestión de los despachos se apelaba a la modificación de la competencia para conocer de delitos que parecían ocupar la mayor parte del trabajo de los funcionarios judiciales, pero que no significaban una gran lesividad o daño, como era el caso de la pequeña delincuencia representada en atentados de ínfima cuantía contra el patrimonio económico o de las lesiones personales de poca gravedad. La impunidad se atacaría por la vía de la creación de jurisdicciones ad-hoc cuyo principal capital consistía en la especialización de los funcionarios de investigación y juzgamiento, en las mayores atribuciones otorgadas a la policía judicial y en un procedimiento ágil y restrictivo en lo

¹⁵ Ordinariamente, las funciones de policía judicial son desempeñadas por personal adscrito a unidades especiales, de manera que no todos los miembros de las instituciones mencionadas tienen atribuciones de policía judicial.

¹⁶ Estaban incluidos algunos de los delitos de mayor ocurrencia a lo largo de las dos décadas: Homicidio, hurto calificado y agravado, fuga de presos, rebelión, concierto para delinquir, peculado por apropiación, terrorismo, secuestro extorsivo y tráfico de drogas o sustancias que produjeran dependencia física o síquica, entre muchos otros.

que se refiere al manejo de la libertad personal y de los términos procesales en favor del Estado, no del procesado. Los delitos objeto de jurisdicciones especiales serán, en términos generales, aquellos relacionados con la actividad de la gran delincuencia organizada o de la actividad subversora del orden estatal. Y para el hacinamiento carcelario, las decisiones fluctuarán entre mayor o menor posibilidad de adelantar los procesos sin privación de la libertad del investigado o para obtener subrogados penales como, por ejemplo, la condena de ejecución condicional.

Como ya se anotó, el experimento de descongestión fue abortado por la decisión de la Corte Suprema de Justicia y la expedición de un nuevo código de procedimiento que se ajustara al penal, tampoco tuvo feliz término. Apenas hasta 1987 fue posible, nuevamente a través de facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo, expedir un estatuto que reorganizara y actualizara los procedimientos de investigación y juzgamiento vigentes desde 1971. El decreto 050/87 empezó a regir el primero de julio de ese año.

El régimen penal del 87 aclaró definitivamente la competencia de los jueces de instrucción criminal asignándoles la responsabilidad de conducir la investigación en los procesos de competencia de los jueces del circuito y de los jueces superiores. Creó los jueces de instrucción permanente que debían abocar el conocimiento inmediato de los delitos de su competencia y, uno de los aspectos de mayor importancia, aclaró las etapas del proceso que eran ambiguas en el régimen anterior, especificando los objetivos de la etapa de indagación preliminar. Esto hizo que no se abrieran expedientes a etapa de investigación hasta tanto no se tuviera determinado un posible responsable, lo que explica el descenso en los datos sobre apertura de sumarios, observado en ese año¹⁷. En este momento se inició el debilitamiento de la figura del jurado de conciencia, al impedir la deliberación conjunta de sus miembros, circunstancia que terminaría con su eliminación definitiva en 1993¹⁸.

El nuevo régimen procesal reorganizó la policía judicial y puso las funciones de coordinación de la misma en cabeza del Dirección Nacional de Instrucción Criminal y no de la Procuraduría, como venía sucediendo. Otro aspecto llamativo fue la creación, por primera vez en el período, de un procedimiento abreviado para el caso en que existiera confesión simple o flagrancia. Este obviaba la etapa de investigación y comprimía los términos procesales a casi la mitad del tiempo normal. Teniendo en cuenta la experiencia fallida de la ley 2/84 que consistió en asignar competencia sobre los pequeños delitos a las autoridades de policía, el nuevo código optó por la vía de conferirla, sobre los pequeños hurtos y las lesiones personales de poca gravedad, a los jueces penales municipales.

El código desarrolló las normas relacionadas con la detención preventiva especificando que debía existir, por lo menos, un indicio grave de responsabilidad para que esta procediera y señaló las circunstancias en que podía aplicarse y en que estaba prohibido

¹⁷ De acuerdo con los datos del DANE el número de procesos paso de 413.457 en 1986 a 341.538 en 1987 y 257.430 en 1988.

¹⁸ El jurado de conciencia como mecanismo para determinar la responsabilidad del implicado durante la etapa del juicio, fue paulatinamente debilitado a lo largo de la década del 80. De un jurado que debía discutir en conjunto su veredicto, se pasó a un cuestionario individual en el que cada miembro respondía "sí" o "no" sobre la responsabilidad del procesado, con la expresa prohibición de deliberar colectivamente. En 1989, luego del asesinato de Luis Carlos Galán, el jurado de conciencia fue eliminado, para reaparecer más tarde –1991– como jurado de derecho; es decir, conformado exclusivamente por abogados. Finalmente, la figura fue completamente eliminada de nuestro ordenamiento legal mediante la ley 58 de 1993.

hacerlo. En este año se introdujo, además, una disposición que establecía la obligación de reportar información sobre las medidas de aseguramiento proferidas por la autoridad correspondiente a la Dirección Seccional de Instrucción Criminal, con el objetivo de contar con elementos de juicio que permitieran hacer seguimiento al comportamiento y actividad de la administración de justicia penal, en el tema del manejo de la libertad personal. Una vez más, la política legislativa en materia criminal fue registrada por los medios de comunicación como la “verdadera” solución a la crisis de la justicia:

“Colombia entra hoy en una nueva era de la administración de justicia. Las disposiciones que empiezan a regir introducen modificaciones sustanciales en el ámbito del derecho penal y consolidan un aparato jurisdiccional con el que se pretende garantizar la eficacia de la administración de justicia... En concepto del ejecutivo y de los servidores del poder judicial, la vigencia de las nuevas disposiciones marca el principio de lo que se ha dado en llamar la “gran reforma de la justicia”... Conforme a lo expuesto por el gobierno, tanto los nuevos códigos como las normas complementarias buscan que la justicia –que es un servicio público a cargo del Estado– sea realmente eficaz, calificada y oportuna.”¹⁹

A título de resumen, las decisiones de mayor trascendencia adoptadas en este código fueron, por una parte, las relacionadas con la organización de los jueces de instrucción criminal y la racionalización de sus funciones y de su interacción con la policía judicial –en tanto fueron medidas que tendieron a mejorar los resultados de la labor de investigación judicial para atacar el problema de la impunidad–. Por otro lado, la determinación de los objetivos y términos de una etapa previa a la propiamente dicha de investigación, descargó a los despachos judiciales de un gran volumen de procesos iniciados sin la menor esperanza de poderse resolver y con múltiples restricciones legales para su archivo; la descongestión se intentaba por un cauce diferente al de la reasignación de la competencia de los delitos de bagatela.

Como se ha mencionado, una característica del período es el afán por expedir sistemas normativos englobantes que tendieran a ordenar la legislación puntual anterior expedida de forma dispersa y, las más de las veces, reactiva. Pero, esto aparece como un ejercicio repetitivo sin fin, ya que no pasa mucho tiempo antes de que se inicie nuevamente la carrera por expedir modificaciones puntuales, generalmente más gravosas, aisladas del resto de la legislación y con poco que ver con los principios ordenadores de los sistemas recién estrenados.

Tal es el caso, por ejemplo, de la legislación de excepción expedida en 1988, que se conocería como el Estatuto para la Defensa de la Democracia de la administración del presidente Virgilio Barco V., en el que se afianzó la tendencia hacia el aumento de penas, se ampliaron las circunstancias de agravación punitiva y se crearon tipos penales suficientemente indeterminados, como para que muy variadas conductas pudieran cobijarse en ellos. También se modificaron y agilizaron los procedimientos para la investigación y juzgamiento de delitos propios de la delincuencia organizada y se ampliaron las funciones de la policía judicial. Estas decisiones pusieron los primeros cimientos de la justicia regional llamada, para este momento, justicia de orden público. Conviene mencionar que, evidentemente, circunstancias de gran impacto para el orden

¹⁹ El Tiempo, 1 de julio de 1987, primera página.

público del país –cuyo análisis no es objeto del presente trabajo– acompañaron o, mejor, desencadenaron la expedición de esa normatividad paralela, que aparecerá como una constante en los años siguientes.

A lo largo de los últimos años de la década del 80 se gestaron los principales cambios institucionales que serían desarrollados tras la expedición de la Constitución del 91. Las audiencias previas de conciliación, la ampliación de circunstancias en las que fuera posible extinguir el proceso penal por indemnización integral de los perjuicios causados, la competencia en todo el territorio nacional para los funcionarios de instrucción y las restricciones para conceder libertad provisional a los implicados por homicidio, rebelión, sedición, terrorismo y delitos conexos, fueron algunas de las medidas adoptadas con posterioridad al Código procesal del 87 y que a la postre pasarían de ser legislación de excepción a convertirse en parte de la vida normal de la justicia penal colombiana. La tendencia a fortalecer las herramientas para la investigación del gran delito, que incluían mecanismos de negociación de la responsabilidad y rebaja de penas por colaboración eficaz o delación junto a fuertes poderes asignados a la policía judicial, se acompañaron de intentos por abrir opciones para la resolución rápida de los pequeños delitos que continuaban ocupando un importante porcentaje del volumen total de los procesos tramitados.

LA SEGUNDA DÉCADA: 1990 – 2000

La reforma a la justicia fue un tema crucial en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente. No solo por la congestión e impunidad, sino por la enorme vulnerabilidad que mostró frente a la arremetida de la que fue objeto ante el escalonamiento de la violencia que se vivió a lo largo de la década del 80. La Constitución de 1991 introdujo y desarrolló definitivamente en el país un sistema que podría llamarse semi-acusatorio, al crear la Fiscalía General de la Nación como un organismo de la Rama Judicial que concentraría, finalmente, todas las atribuciones construidas a lo largo de la década anterior para fortalecer la labor de investigación y captura de los responsables de infracciones a la ley penal.

Para poner en práctica y organizar el nuevo diseño institucional, se expidió el Decreto 2700 del 30 de noviembre de 1991 que contenía el nuevo régimen procesal penal. Este estatuto haría una sistematización de la normatividad dispersa existente, y convertiría en legislación permanente las disposiciones fuertes expedidas para enfrentar las situaciones de violencia y criminalidad explosiva de los 80's. El procedimiento abreviado para confesión y flagrancia del 87 desapareció, pero se desarrollaron más profusamente los mecanismos de rebaja de penas por colaboración eficaz. La justicia de orden público, junto con los mecanismos creados para hacer muy sólidas las atribuciones de investigación y control de los sindicatos (amplias atribuciones de policía judicial, cuerpo técnico especializado, reorganización y fortalecimiento del Instituto de Medicina Legal, definición de la situación jurídica del investigado como responsabilidad de la Fiscalía y sin control por el juez de conocimiento) se mantendrán, bajo el nombre de justicia regional.

El Decreto 2700/91 fue objeto de variadas reformas tal y como había ocurrido con sus antecesores. La orientación de casi todas se dirigió a agravar o endurecer las condiciones de los inculpados, creando nuevos delitos o agravando las penas de los ya existentes, limitando las posibilidades para la aplicación de subrogados penales (condena de

ejecución condicional y libertad condicional), eliminando la posibilidad de libertad provisional o asignando nuevas competencias a jueces especiales o a la justicia sin rostro. Un hito importante del período fue la eliminación definitiva de la institución del jurado de derecho (ley 58/93), que era el último estertor dentro del proceso de marchitamiento de la participación del jurado de conciencia en la determinación de la responsabilidad penal en nuestro país.

La reforma procesal más sistemática fue la ley 81/93 que afinó instituciones y corrigió algunos de los problemas técnico-legales detectados en el código del 91. Otras reformas que merecen mencionarse son la ley 360/97 sobre delitos contra la libertad y pudor sexual que ajustó los procedimientos al incremento de penas, también contenido en ella, y que introdujo cambios en el código penal del 80. Y la ley 365 de 1997, conocida como ley para el control de la criminalidad organizada, que modificó tanto el código de procedimiento como el código penal, haciendo más gravosas aún las condiciones para los delitos conexos con el orden público y el tráfico de estupefacientes. Finalmente, encontramos la ley 504 de 1999 por medio de la cual se consolidó el proceso de asimilación de la justicia regional por la justicia ordinaria y que suprimió o morigeró las disposiciones más odiosas del muy criticado régimen de la justicia sin rostro.

Una disposición legal de gran impacto en la tendencia a aumentar las penas, propia del período, fue el Estatuto Antisecuestro (Ley 40/93), que presionó el incremento de pena de otros delitos como el homicidio, que no podía aparecer con una dosificación penal inferior a la del secuestro. La ley 40/93 estableció penas máximas de sesenta años de cárcel, el doble del límite establecido en el texto original de 1980, y creó más tipos penales difusos, es decir, que permitían la adecuación de muy variadas prácticas o conductas dentro de ellos.

Algunos meses antes de la expedición del nuevo código procesal se tramitó la Ley 23/91 que pretendió apuntar, una vez más, a la solución de la congestión judicial. La opción aquí ya no estuvo referida a limitaciones a la entrada de sumarios al sistema –como fue el caso del requisito de tener un posible responsable para poder abrir un sumario, en 1987– sino, nuevamente, acudir al cambio de competencia para tramitar los delitos pequeños. Así pues, delitos contemplados en el código penal del 80, con impactos fuertes en la congestión judicial, fueron atribuidos a las autoridades de policía. Fue el caso, otra vez, de las lesiones personales con incapacidad que no superara los 30 días, el hurto simple, el hurto de uso, el hurto entre condueños y la estafa, cuyas cuantías no excedieran de 10 salarios mínimos legales mensuales. Además, se creó un procedimiento que diferenciaba entre la captura en flagrancia del infractor y la necesidad de queja o “querrela de parte”²⁰ del afectado para iniciar la acción, siempre que no se hubiera producido flagrancia, con tiempos procesales que, en teoría, no sobrepasaban los 30 días en total. Por regla general, el procesado debía ser dejado en libertad mientras se adelantaba el procedimiento y le eran aplicables las disposiciones del código penal sobre condena de ejecución condicional.

La ley 23/91 permitía un tratamiento bastante más laxo del pequeño delito en comparación con el sistema fuerte que desarrollaría el Código de Procedimiento Penal algunos meses después. La política criminal parecía tener cierta coherencia, al sacar del

²⁰ La obligatoriedad de la queja del afectado para poder iniciar la acción penal, puede entenderse como una manera de limitar el crecimiento de expedientes, a partir de establecer limitaciones a la entrada de los mismos al sistema.

ámbito de una legislación restrictiva y gravosa a los pequeños infractores, reservando las energías del sistema semi-acusatorio de amplios poderes, especialmente para el control de la criminalidad organizada.

La ley 23/91 también se encontraría con el reparo constitucional frente al hecho de que autoridades administrativas tuvieran potestad para decidir sobre la libertad de los ciudadanos. Esta situación presionó su modificación, algunos años más tarde, por medio de la Ley 228/95, más conocida como Ley de Seguridad Ciudadana. Esta devolvió el conocimiento de los pequeños delitos –técnicamente denominados contravenciones especiales– a los jueces penales municipales y, nuevamente, estatuyó un procedimiento especial que no sobrepasaba los 45 días. El punto importante en la ley 228/95 es que hizo más gravosas las condiciones del pequeño infractor, especialmente, a través de la instauración de la detención preventiva como la regla general y prohibiendo la aplicación de subrogados penales.

El procedimiento de la ley 228/95 para judicializar las conductas infractoras, hacía diferencia entre aquellos casos en que había un imputado conocido capturado en flagrancia²¹ y aquellos en que no había sido posible individualizar o capturar a un eventual responsable. La flagrancia declarada por el juez penal o promiscuo municipal implicaba, en la ley 228/95, que la privación de la libertad del procesado debía continuar hasta el momento en que se celebrara la audiencia de juzgamiento. En cambio, la flagrancia en materia penal para delitos contra la propiedad (el hurto entre ellos), no necesariamente obligaba a mantener la privación de la libertad ya que existía la posibilidad de libertad provisional si se restituía el objeto robado o su valor y se indemnizaban los perjuicios ocasionados. Esta situación particular llama la atención ya que parecía haber menos severidad para aquellos que robaran cosas de mayor valor. Esta tendencia estaba presente en varias de las disposiciones de la ley 228/95, especialmente en el caso del hurto calificado²² que era sancionado con mucha mayor severidad que el mismo tipo de hurto pero en mayor cuantía, regulado por las normas de los códigos penal y de procedimiento penal. Así, se presentó una fuerte inconsistencia en materia de política criminal legislativa originada con la expedición misma de la ley 228/95.

Puede pensarse que efectivamente resulta menos costoso para la administración de justicia despenalizar²³ algunas conductas y crear procedimientos más ágiles para su juzgamiento. Pero lo que en principio consagró la ley de seguridad ciudadana fueron mayores dificultades para dejar en libertad a los contraventores especiales junto a procedimientos más rápidos para su juzgamiento. Es decir, puede suponerse que su efecto más certero consistió en aumentar considerablemente el número de pequeños delincuentes que terminaron encarcelados. A la par con este resultado, la delincuencia más sofisticada o con aspiraciones más altas en términos monetarios tenía más

²¹ Según la ley se entendía que había flagrancia “cuando la persona es sorprendida en el momento de cometer el hecho punible o cuando es sorprendida con objetos, instrumentos o huellas, de los cuales aparezca fundadamente que momentos antes ha cometido un hecho punible o participado en él, o cuando es perseguida por la autoridad, o cuando por voces de auxilio se pide su captura” Código de Procedimiento Penal de 1991, art. 370.

²² Decía la norma: Se sancionará como contraventor especial, con pena de dos a ocho años de prisión, el hurto calificado de que trata el artículo 350 del Código penal, cuando el valor de lo apropiado sea inferior a diez salarios mínimos legales mensuales. Las circunstancias de agravación a que se refiere el artículo 351 del C.P. se aplicarán a esta contravención, con el incremento punitivo allí previsto.

²³ Despenalizar se entiende aquí en el estricto sentido de sacarlas del código penal y no de eliminar la sanción por la comisión del hecho.

beneficios al momento de su juzgamiento, especialmente sobre la posibilidad de obtener su libertad, inclusive mientras se adelantaba el proceso.

La Corte Constitucional declaró inexecutable muchas de las disposiciones de la ley que venimos comentando, y ordenó que el hurto calificado continuara recibiendo el tratamiento de delito, por lo que en este aspecto específico, no se obtuvo ni la celeridad esperada, ni se descongestionaron los despachos judiciales y organismos de investigación técnica judicial. Muy por el contrario, la ley fue con frecuencia acusada de tener un efecto contraproducente sobre el hacinamiento carcelario.²⁴

La política criminal legislativa durante el período se caracteriza por una especie de reacción permanente a realidades sociales que desbordan constantemente los alcances de la legislación antes expedida. El desborde se da en varios sentidos: por la permanente congestión de los despachos judiciales que impide tener una administración de justicia eficiente y legítima; por la permanente sensación de zozobra e inseguridad originada tanto por la delincuencia organizada como por la delincuencia común, que genera demandas constantes de parte de los ciudadanos frente a los gobernantes, y por la más reciente situación de crisis y hacinamiento carcelario que crea dudas frente a las posibilidades del sistema de garantizar la ejecución de las sanciones impuestas por los jueces y tribunales.

Permanentemente se presentan tensiones entre la exigencia de control del fenómeno delincencial, lo que inclina la balanza hacia el aumento de penas y la limitación de las posibilidades de tramitar los procesos sin detención preventiva para asegurar la comparecencia de los infractores y, la necesidad de regular la demanda de justicia penal, de manera que el sistema logre un punto de equilibrio que le permita centrar su atención sobre los eventos criminales considerados más lesivos, pero sacrificando la ilusión de tramitar todos los incidentes que llegan a la administración de justicia.

Por otro lado, en todas las etapas del proceso que lleva de la comisión de un hecho punible, el conocimiento y trámite del mismo por los despachos judiciales y el cumplimiento efectivo de la sanción impuesta se nota una ausencia de información sistemática, normalizada y confiable que permita hacer un seguimiento de largo aliento sobre los efectos e impacto de las decisiones de política pública adoptadas. Esta es una necesidad urgente de la que ya son conscientes varias de las instituciones que comparten responsabilidad en el tema. Las limitaciones de información y el poco seguimiento del efecto producido por medidas adoptadas en años anteriores se reflejan en la recurrente apelación a argumentos que bien podrían descartarse ante una mera contrastación empírica, o en la repetición de supuestas soluciones que no muchos años atrás produjeron efectos perversos o contrarios a los inicialmente buscados.

²⁴ En un artículo publicado el 7 de mayo de 2000 en el periódico El Tiempo, el ex ministro de justicia Carlos Medellín afirma lo siguiente: "Las cárceles en Colombia tienen un sobre cupo impresionante el cual se disparó cuando se dispuso por ley (Ley 228 de 1995, llamada de Seguridad Ciudadana), que las contravenciones fueran de conocimiento de los jueces penales municipales. Esto sumado a los delitos menores sometidos a un procedimiento abreviado, más la entrada en vigor del sistema cuasi-acusatorio, llenó las cárceles de Colombia... Solución: Decretar la conmoción social del artículo 215 de la Constitución Política por grave calamidad pública, y reformar esta ley de "seguridad ciudadana"."

DOCUMENTO No. 2

CAMBIOS DE INTERÉS DEL RÉGIMEN PENAL VIGENTE FRENTE AL RÉGIMEN PENAL ANTERIOR*

El nuevo régimen penal empezó su trámite en el Congreso de la República desde 1998 a instancias de la Fiscalía General de Alfonso Gómez Méndez. Tenía la pretensión de abarcar todo el sistema de manejo de la punibilidad, desde el código penal y el de procedimiento penal hasta incluir un nuevo código penitenciario y carcelario. Finalmente, solo el código penal y el de procedimiento harían su tránsito definitivo ante el Congreso.

De acuerdo con las exposiciones de motivos, una clara intención de la reforma era organizar el cúmulo de legislación que, atropelladamente, había sido expedida y que dificultada día a día su manejo y aplicación, –ya se expuso la gran cantidad de normatividad producida durante el período, especialmente, sobre orden público y delitos menores–. Por otra parte, era necesario ponerse a tono con los postulados consagrados en la Carta Constitucional de 1991²⁵ y responder a los persistentes y graves inconvenientes presentados por el sistema de justicia penal en conjunto. Es así como, el permanente traslape de competencias, la inflación legislativa y el endurecimiento de penas, estuvo acompañado de una situación de permanente crisis penitenciaria y carcelaria expresada en amotinamientos, corrupción, imposibilidad de control por parte de la autoridad administrativa y hacinamiento. A mediados de la década del 90, el hacinamiento llegó a niveles explosivos apenas comparables con los de su época de “desborde” (1957 – 1971). Cabe anotar que en varias de las reformas realizadas, tanto al código de procedimiento como al código penal, influyeron las decisiones de la Corte Constitucional que desde 1992, ha revisado y ajustado constantemente las decisiones de política legislativa, en ejercicio de su función de control de constitucionalidad.

En términos generales, y desde el punto de vista del interés del presente trabajo, el nuevo régimen penal se caracteriza por el esfuerzo de integrar las disposiciones paralelas o de excepción, en un único cuerpo normativo que dé un tratamiento sistemático, tanto a la gran delincuencia organizada –que se había manejado a través de decretos expedidos en virtud de facultades extraordinarias de estados de excepción–, como a la pequeña delincuencia o de bagatela –cuyo tratamiento legislativo se había fundamentado en continuos cambios de la autoridad competente y de los procedimientos para determinar responsables. En tal sentido, el nuevo régimen penal elimina la jurisdicción especial de orden público o justicia regional sin que tal eliminación implique desechar por completo las herramientas antes utilizadas sino, antes bien, assimilar algunas como parte del nuevo régimen ordinario. Y además, los nuevos códigos cobijan otra vez al pequeño delito, antes conocido bajo el nombre de contravenciones especiales, y suprimen los procedimientos

* Capítulo 4 del documento elaborado para la Subdirección de Justicia y Seguridad por Tania E. Guzmán Pardo y apoyado por Jhonn Fredy Rey Barbosa, titulado “Política Legislativa sobre nueve delitos representativos en Colombia: 1980-2000”. Marzo de 2002

²⁵ Dice la exposición de motivos: “... Debido al clamor nacional por introducir reformas estructurales al Sistema Penal Colombiano, dejando de lado la costumbre de legislar en forma coyuntural para combatir los fenómenos delincuenciales del momento, la Fiscalía General de la Nación convocó a las autoridades más importantes del ámbito judicial para que presentaran sus propuestas. De esta manera, se conformó un grupo de trabajo integrado por miembros de la Fiscalía, encargado de redactar los proyectos a presentar... La entrada en vigencia de una Constitución Política, en la que se consagra un nuevo concepto de Estado, con instituciones, principios y valores acordes con las tendencias políticas, sociales y jurídicas que actualmente se aplican en las sociedades democráticas más avanzadas, impone el examen y la consecuente adecuación del sistema normativo que se venía aplicando.” Derecho penal y criminología. Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia.

expeditos para su trámite heredados de disposiciones anteriores (Ley 23/91 y Ley 228/95, fundamentalmente).

Otra característica determinante de la reforma es el ajuste del sistema de dosificación penal de acuerdo con la importancia social de los bienes jurídicos que se pretende proteger. Múltiples circunstancias asociadas al desarrollo de la criminalidad desde 1980 hicieron que, por ejemplo, el agravamiento de la pena para el secuestro empujara hacia arriba el límite máximo de pena adoptado para todos los delitos. El fenómeno se generalizó y la principal respuesta de política legislativa en el período, ante la amenaza de la criminalidad, fue incrementar las penas de prisión. Evidentemente, los efectos de estas decisiones pronto se reflejaron en el aparato carcelario y penitenciario, lo que hizo de la dosificación penal un tema de discusión crucial.

Un aspecto en estrecha conexión es del manejo de la libertad personal. El nuevo régimen penal no puede pensarse sin tener en cuenta las modificaciones introducidas en aspectos como la detención preventiva, la libertad provisional, la libertad condicional y la creación de instituciones nuevas como la prisión domiciliaria. Mención especial merece el desarrollo del llamado “control de legalidad de la medida de aseguramiento”, por sus posibilidades de regulación sobre las decisiones de los fiscales frente a la privación de la libertad de los procesados.

ASIMILACIÓN DE LA JUSTICIA REGIONAL

La justicia regional estuvo organizada como una jurisdicción especial con normatividad excepcional y restrictiva para el tratamiento de los delitos relacionados con el cultivo, procesamiento, tráfico y uso de estupefacientes (Ley 30/86); para los delitos contra la existencia y seguridad del Estado (rebelión), delitos contra la seguridad pública (terrorismo, concierto para delinquir), delitos contemplados en el decreto 2266/91 (homicidio, terrorismo, omisión de informes sobre actividades terroristas, concierto para delinquir, lanzamiento o empleo de sustancias u objetos peligrosos, instrucción o entrenamiento con fines terroristas, utilización ilegal de uniformes o insignias, suplantación de autoridad, amenazas, lesiones personales con fines terroristas, escuadrones de la muerte, pertenencia a bandas de sicarios, entre otros), del secuestro extorsivo y del homicidio agravado por fines terroristas o sobre personas especialmente protegidas por su profesión o cargo público desempeñado (periodistas, candidatos a cargos de elección popular, dirigente sindical o comunitario, profesor universitario), o por sus creencias u opiniones políticas. Se trataba de conductas antijurídicas características del accionar de la delincuencia organizada de las dos décadas pasadas.

La justicia regional era restrictiva no solo por las penas gravosas impuestas a los delitos por ella cobijados y por la amplitud de los tipos penales de su competencia, sino por las limitaciones para el implicado durante la etapa de investigación. Jueces y testigos sin rostro la caracterizaron a principios de la década del 90, así como las fuertes restricciones a la aplicación de beneficios como la libertad provisional y la libertad condicional. Por otra parte, los tiempos procesales entre la privación de la libertad y la calificación del sumario y, entre la acusación y la celebración de audiencia pública en la etapa del juicio, eran mayores a los de la justicia ordinaria de manera que la procedencia de libertad provisional por el llamado “vencimiento de términos” también era restringida comparada con los delitos de conocimiento de la jurisdicción ordinaria.

Estas situaciones, particularmente la de los jueces y testigos sin rostro, fueron objeto de agudas críticas tanto dentro como fuera de nuestro país, por la enorme potencialidad y efectividad que tuvieron para violar los derechos y garantías mínimas de los acusados.

La consolidación de una sola jurisdicción sin regímenes paralelos o de excepción es uno de los logros más importantes del nuevo régimen penal, que logró restablecer criterios de proporcionalidad y jerarquización para todos los delitos que hacen parte de nuestro estatuto penal. Sin embargo, ya se expresaron voces claramente contrarreformistas que hacen eco al regreso del tratamiento de excepción para los delitos llamados de orden público. Tal es el caso de la reciente expedición de una nueva ley contra “delitos atroces” que aumenta las penas para el secuestro, terrorismo, la extorsión y el concierto para delinquir y que elimina los beneficios y subrogados penales, así como las posibilidades de amnistía e indulto para las conductas en ella contempladas. Si estas posturas antirreformistas prosperan, la erradicación de los regímenes de excepción puede ser uno de los grandes fracasos de la reforma penal del fin del período.

INTEGRACIÓN DEL RÉGIMEN CONTRAVENCIONAL ESPECIAL

El nuevo código penal, retomó como delitos las anteriores contravenciones especiales contempladas en la ley 228/95²⁶, por lo que el procedimiento rápido que les era aplicable se suprimió y, ahora, deberán surtir las mismas etapas, con los mismos términos procesales que cualquier proceso investigativo normal²⁷. Si fue la agilización y reducción de los términos de las etapas procesales para judicializar a pequeños delincuentes lo que parece haber originado parte del crecimiento de la población carcelaria en 1996, podría pensarse que la supresión de tal procedimiento expedito permitía disminuir la entrada de población capturada por delitos menores, especialmente aquellos relacionados con hurtos de pequeña cuantía. Empero, no puede perderse de vista el hecho de que el posible impacto de la ley 228/95 para el año 96, pareció haberse neutralizado luego de que la Corte Constitucional declarara inexecutable varias de las disposiciones que hacían más gravosa la condición de los contraventores que de los delincuentes, luego los efectos de la eliminación del procedimiento especial podrían no ser tan contundentes.

Curiosamente, la decisión que puede reducir el número de reclusos en razón de la comisión de delitos menores, es la no procedencia de detención preventiva para el hurto agravado; pero esta no fue una medida propiamente adoptada en el nuevo código de procedimiento, sino el resultado de una decisión jurisprudencial²⁸. Esta es la razón jurídica

²⁶ Tales contravenciones especiales eran básicamente: El porte de escopolamina en lugar público, el hurto simple y el hurto agravado cuya cuantía no excediera de 10 smlm, las lesiones personales culposas con incapacidad inferior a treinta días, las lesiones personales culposas agravadas y el ofrecimiento, venta o compra de instrumento para interceptar la comunicación privada entre personas.

²⁷ Al respecto se lee en la exposición de motivos: “Las contravenciones especiales a cargo de funcionarios de la rama judicial –ley 228/95–, vuelven a su categoría de delitos, manteniendo el carácter de querellables y la posibilidad de terminar anticipadamente el proceso. Se convino lo anterior, por cuanto, tal como se encuentra regulada la materia desde el punto de vista sustancial no existe ninguna diferencia cuantitativa ni cualitativa con los delitos; por el contrario, puede advertirse algún tratamiento más gravoso. Pero además, el sistema procesal utilizado resulta más restrictivo que para los delitos –puramente inquisitivo– por lo que con un amera expresión gramatical se burlan importantes garantías constitucionales” En: Derecho penal y criminología. Ibid.

²⁸ La Corte Constitucional que declaró inexecutable la parte pertinente del artículo 357 del nuevo código de procedimiento penal mediante sentencia C-760/01 por vicios de forma en el trámite de la ley. El hurto agravado fue introducido en debate sin que se hubiera hecho la publicación que obliga el reglamento, por ello, la Corte declaró la inexecutable parcial del artículo mencionado, quedando los implicados por hurto agravado eximidos de la procedencia de detención preventiva.

que explica las quejas en los medios de comunicación y, especialmente, de las autoridades policiales y administrativas locales sobre la imposibilidad de aprehender preventivamente a los llamados “haladores de carros”.

AJUSTE DEL SISTEMA DE DOSIFICACIÓN PENAL

En la exposición de motivos del proyecto de Código Penal, se hace una referencia explícita al tema del aumento de penas que caracterizó al régimen anterior en el siguiente sentido:

“El sistema legislativo colombiano ha tenido como elemento preponderante en su estructuración, la carencia de análisis científico. Se legisla para el momento, para solucionar de forma temporal una crisis presentada en la sociedad, en fin, para calmar las expectativas de la presencia del poder punitivo del Estado, lo que ha llevado a una desproporción de las penas entre los diversos bienes jurídicos, cuando aquellos de mayor valor deben implicar, por su transgresión, una sanción superior... Con este proyecto se logrará la consecución de una política criminal coherente, que parte de una realidad social y que permite la interpretación a través de la normatividad constitucional, lo que proporciona una adaptabilidad permanente a los cambios de nuestra sociedad.”²⁹

El principal cambio en la dosificación se dio en el tope máximo para las penas. Ya se ha mencionado que en el código penal del 80, este era de treinta años. A lo largo de las dos décadas el incremento de penas presionó su desplazamiento, llegando al máximo –60 años– con la ley antisequestro en 1993. El código penal actualmente en vigencia, disminuyó ese máximo a 40 años reduciendo las penas para el homicidio y el secuestro, pero aumentado los mínimos de los delitos contra la administración pública. Un cuadro comparativo en relación con la dosificación penal para algunos delitos seleccionados se presenta a continuación.

Tabla 2. Penas régimen penal 1980 – régimen penal 2000 para delitos seleccionados

Delito	Régimen aplicado	Penas Máximo y mínimo
Homicidio simple	CP Decreto 100 de 1980 (Art.323)	25 – 40 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 103)	13 – 25 años
Homicidio agravado	CP Decreto 100 de 1980 (Art. 324)	40 – 60 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 104)	25 – 40 años
Hurto Simple	CP Decreto 100 de 1980 (Art. 349)	6 – 12 meses (Cuantía no exceda de 10 smlm) 1 - 6 años (Cuantía exceda de 10 smlm)
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 239)	1 - 2 años (Cuantía no exceda de 10 smlm) 2 - 6 años (Cuantía exceda 10 smlm)

²⁹ En: Derecho penal y criminología. Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas. Universidad Externado de Colombia. Íbid.

Delito	Régimen aplicado	Penas Máximo y mínimo
Hurto Calificado	CP Decreto 100 de 1980 (Art. 350)	2 - 8 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art.240)	3 - 8 años 4 - 10 años. (La pena se agrava cuando existe violencia sobre las personas)
Secuestro Simple	CP Decreto 100 de 1980 (Art. 269)	25 - 40 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 168)	10 - 20 años
Secuestro Extorsivo	CP Decreto 100 de 1980 (Art. 268)	40 - 60 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 169)	18 - 28 años
Peculado	CP Decreto 100 de 1980 (Art. 133)	6 - 15 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 397)	6 - 15 años
Rebelión	CP Decreto 100 de 1980 (Art.125)	5 - 9 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 467)	6 - 9 años
Terrorismo	CP Decreto 100 de 1980 (Art.187)	10 - 20 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art.343)	10 - 15 años
Fuga de presos	CP Decreto 100 de 1980 (Art. 178)	6 meses a dos años
	CP Ley 599 de 2000 (Art.448)	3 - 6 años
Concierto para delinquir	CP Decreto 100 de 1980 (Art.186)	3 - 6 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art.340)	3 - 6 años
Infracciones a ley 30 de 1986		
Conservación o financiamiento de plantaciones	Ley 30 de 1986 (Art. 32)	4 - 12 años 1 - 3 años. Si la cantidad de plantas de que trata este artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de uno (1) a tres (3) años de prisión.
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 375)	6 - 12 años

Delito	Régimen aplicado	Pena Máximo y mínimo
Tráfico, o porte de estupefacientes	Ley 30 de 1986 (Art. 33)	4 – 12 años. El que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años. 8 – 20 años. El que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia, incurrirá en prisión de seis (6) a veinte (20) años. 4 – 12 años. Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de diez mil (10.000) gramos de marihuana, tres mil (3.000) gramos de hachís, dos mil (2.000) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o sesenta (60) gramos de derivados de la amapola, la pena será de cuatro (4) a doce (12) años de prisión.
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 376)	8 – 20 años
Suministro o formulación ilegal	Ley 30 de 1986 (Art. 36)	3 – 8 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 379)	3 - 8 años
Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos	Ley 30 de 1986 (Art. 43)	3 – 10 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 382)	6 - 10 años
Destinación ilícita de muebles o inmuebles	Ley 30 de 1986 (Art. 34)	3 – 8 años 4 – 12 años. El que destine ilícitamente bien mueble o inmueble para que en él se elabore, almacene o transporte, venda o use alguna de las drogas a que se refiere el artículo 32 y/o autorice o tolere en ellos tal destinación incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años. 1 –3 años. Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, trescientos (300) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína, veinte (20) gramos de derivados de la amapola o doscientos (200) gramos de metacualona o droga sintética, la pena será de uno (1) a tres (3) años de prisión. 3 - 8 años. Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de diez mil (10.000) gramos de marihuana, tres mil (3.000) gramos de hachís, dos mil (2.000) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o sesenta (60) gramos de derivados de la amapola o cuatro mil (4.000) gramos de metacualona o droga sintética, la pena será de tres (3) a ocho (8) años de prisión. 1 – 3 años. Si la cantidad de droga no exceda de mil (1.000) gramos de marihuana, trescientos (300) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o doscientos (200) gramos de metacualona, la pena será de uno (1) a tres (3) años de prisión.
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 377)	6 – 12 años
Estímulo al uso ilícito	Ley 30 de 1986 (Art. 35)	3 – 8 años
	CP Ley 599 de 2000 (Art. 378)	3 – 8 años

Como se ve en el cuadro anterior, las penas no fueron sustancialmente disminuidas en todos los casos; sin embargo, es posible que se obtenga algún impacto en la población carcelaria a largo plazo, a través de la disminución punitiva del homicidio y del secuestro, que componían en el año 2000, el 25% y el 4% respectivamente, de la población carcelaria del país.

MANEJO DE LA LIBERTAD PERSONAL

Puede decirse que la nueva regulación de la detención preventiva implica una reducción de su ámbito de aplicación. Esta reducción se expresa en el aumento del umbral mínimo para que la detención sea aplicable, de dos años en el código de procedimiento anterior, a cuatro años en el actual³⁰ y en la supresión de algunos tipos penales del espectro de su aplicación, como la fuga de presos, el favorecimiento de la fuga, el incendio, el siniestro o daño de nave, el pánico, las emisiones ilegales, el acaparamiento, la especulación, el pánico económico, la ilícita explotación comercial, el tráfico de moneda falsificada, el concierto simple para delinquir, el hurto agravado, la receptación, la privación ilegal de libertad y el constreñimiento para delinquir, entre otros. Además, como requisito sustancial para que la detención preventiva sea aplicable, se aumentó de uno a dos los indicios graves de responsabilidad que deben existir en el acervo probatorio, antes de que el funcionario judicial pueda ordenar la detención.

Como se anotó algunas líneas más arriba, es de esperar un impacto considerable en la reducción de la entrada de presuntos infractores por hurto a los centros de reclusión, como resultado de la eliminación de la procedencia de detención preventiva para el hurto agravado, que fue el resultado de un error de trámite del Congreso de la República antes que una decisión de política criminal legislativa. Aunque el proyecto originalmente presentado por la Fiscalía dejaba por fuera al hurto agravado, en la discusión en comisiones se introdujo la detención preventiva cuando el hurto agravado se hubiese cometido sobre nave, aeronave o vehículo automotor. Toda vez que las modificaciones introducidas por algunos parlamentarios no fueron publicadas previamente al debate correspondiente, la Corte Constitucional declaró su inexecutable por vicios de forma quedando, finalmente, este tipo de conducta exenta de detención preventiva³¹. Algo similar puede ocurrir por la exclusión del concierto simple para delinquir que permitiría privar preventivamente de la libertad a personas que pertenecieran a “bandas” o grupos de delincuencia organizada.

Definitivamente, esta situación es un ejemplo de la permanente tensión entre la política criminal legislativa que tiene un alcance y manejo nacionales y, las políticas de seguridad y convivencia ciudadanas que son responsabilidad de las administraciones locales y de la policía nacional. Este tipo de delincuencia que quedó exento de la detención preventiva es, en muchos casos, el de mayor atención e interés dentro de los objetivos de las administraciones locales, por el impacto que produce en la realidad y percepción de la seguridad ciudadana. Otra de las disposiciones del nuevo código de procedimiento penal que puede representar una barrera o filtro a la entrada de pequeños infractores al sistema carcelario es la eliminación de la procedencia de detención preventiva para los casos de

³⁰ Sin embargo, este desplazamiento del umbral se ve mitigado por el hecho de que las penas mínimas también aumentaron.

³¹ Lo mismo ocurrió para la privación ilegal de libertad, tráfico de moneda falsificada, emisiones ilegales, acaparamiento, especulación, pánico económico, incendio, y la receptación.

flagrancia. El régimen anterior incluía dentro de las condiciones para que se pudiera ordenar la privación preventiva de la libertad el siguiente: "... 5) Cuando se hubiere realizado la captura en flagrancia por delito doloso o preterintencional que tenga prevista pena de prisión".

Las características y forma de actuar del delincuente menor y de la delincuencia cuyo objetivo es atacar el patrimonio económico, determinan una mayor probabilidad de que se presenten citaciones de flagrancia. La eliminación de la causal mencionada, por lo tanto, permite esperar un efecto de reducción en el número de este tipo de delincuentes cobijados por medidas de detención precautelativa. El impacto que estas medidas puedan tener en la criminalidad real está por estudiarse.

La reducción del tiempo mínimo para obtener el beneficio de la libertad condicional por quienes se encuentren purgando una condena puede revestir mucha importancia para efectos del hacinamiento carcelario, ya que, evidentemente, liberaría cupos en el corto plazo. Aunque esta reducción ya se había introducido en la ley 415/97, su efecto estaba morigerado por las limitaciones para su aplicación a los delitos relacionados con el orden público, algunos de la ley 30/86 y para el hurto calificado. La nueva legislación penal generaliza el tiempo mínimo para todos los tipos penales, luego es de esperar que el tiempo efectivo de reclusión para todos los condenados disminuya y que, por efecto del principio de aplicación preferente de la ley permisiva o favorable³² –que sumaría la disminución de penas y el menor tiempo de reclusión para ser beneficiario de la libertad condicional– produzca una salida coyuntural importante de condenados.

Finalmente, el nuevo código penal introdujo la posibilidad de cumplir la ejecución de la pena en el propio domicilio, siempre y cuando la sanción mínima del delito por el que se es condenado sea igual o menor a cinco años y que el juez pueda pensar razonadamente que el condenado no evadirá el cumplimiento de la sentencia. En el caso de los delitos especialmente tomados en cuenta en este estudio, el beneficio es aplicable al hurto, la fuga de presos, el concierto para delinquir, el suministro o formulación ilegal de sustancias psicoactivas y el estímulo al uso de sustancias psicoactivas (Ley 30/86). Nuevamente es el hurto el que podría representar una enorme potencialidad para el uso de esta nueva figura. Sin embargo, no parece muy viable su aplicación por las características mismas de ese delito, su alta tasa de reincidencia o la vinculación del inculpaado con redes delincuenciales que limitarían, con bastantes razones, conceder el beneficio.

CONTROL DE LEGALIDAD DE LAS MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO

Como un elemento fundamental del estado de derecho y como un mecanismo para corregir, quizás uno de los aspectos más criticados de nuestro particular sistema semi-acusatorio, se reglamentó el control de legalidad de las medidas de aseguramiento expedidas por los fiscales. En el régimen procesal de 1991, el control era tramitado como una apelación ante funcionarios especializados, pertenecientes a la misma Fiscalía General de la Nación³³. La ley 81/93 introdujo el control de legalidad de las medidas de

³² "La ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior se aplicará, sin excepción, de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Ello también rige para los condenados." (Art. 6, Ley 599/00 – Código Penal).

³³ La disposición decía: "Dentro de la Fiscalía General habrá funcionarios judiciales con la función exclusiva de tramitar los recursos de apelación y de hecho contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal delegado o la unidad de fiscalía que dirija la investigación. Solo para estos efectos tienen la calidad de fiscales delegados." (Art. 122 CPP/91).

aseguramiento por parte de los jueces de conocimiento y este fue desarrollado con más claridad en la reforma actual.

En el código vigente el control de legalidad quedó atribuido a los jueces de conocimiento correspondientes y se especificaron claramente las causales por las que procede dicho control. Para el caso de los fiscales delegados ante Tribunales, los magistrados son los competentes y para los fiscales ante jueces de circuito la competencia recae en estos últimos. La asignación a funcionarios judiciales del control de legalidad le imprime mayor independencia e imparcialidad a la decisión, al tiempo que la sustrae de la mirada marcadamente investigativa de los servidores públicos de la fiscalía. Este control de legalidad ha despertado gran expectativa entre la comunidad jurídica del país y puede convertirse en un importante elemento de regulación sobre la población carcelaria en condición de sindicada.

Llama la atención el hecho de que este control de legalidad no se estableció para cuando el competente es el juez municipal o promiscuo municipal. Esta situación puede tener su origen en el hecho de que los delitos de que conocen los jueces penales municipales son, con ciertas modificaciones, aquellos considerados en el régimen anterior como contravenciones especiales. Es decir, los delitos contra el patrimonio económico con cuantía inferior a 50 smlm, las lesiones personales y los delitos querellables³⁴. Esto puede significar una de dos cosas: O que tales delitos no tienen medida de aseguramiento alguna, luego el ser investigado por la comisión de los mismos no implica detención preventiva en ningún caso o, simplemente la medida de aseguramiento expedida no tiene control de legalidad para delitos menores.

El control de legalidad mencionado está relacionado con otra transformación introducida por el nuevo régimen penal que consiste en la obligatoriedad solo para algunos delitos, de definir la situación jurídica del implicado luego de la vinculación mediante indagatoria o la declaración de reo ausente. La definición de situación jurídica era el paso siguiente al de la vinculación y siempre exigía de parte del funcionario de instrucción³⁵ la obligatoriedad de resolver bajo qué condiciones quedaba el investigado; dichas condiciones, se relacionaban con el manejo de su libertad personal y la garantía de que comparecería al proceso. Ahora, solo para aquellos delitos en que proceda la detención preventiva existe la obligación de definir situación jurídica.

De acuerdo con lo expuesto, es muy probable que los indicadores sobre congestión de despachos judiciales vuelvan a subir, toda vez que una de las medidas adoptadas para reducirla, es decir, la asignación de la competencia sobre delitos de bagatela a las autoridades administrativas, fue definitivamente eliminada con el nuevo régimen penal y procesal penal. Como se ve, la transformación de las medidas tendientes a manejar la libertad personal de procesados y sindicados no parecen ser tan radicales como podría hacer pensar el despliegue de medios de comunicación y el debate generado en torno a una supuesta salida masiva de presos de las cárceles y penitenciarías. La aplicación de las nuevas disposiciones puede producir un efecto de corto plazo en tal sentido, pero no significa una desocupación de los centros de reclusión. De hecho, los tipos penales más representativos en el cupo carcelario y penitenciario tendieron más hacia aumentar sus

³⁴ Que requieren de la queja o denuncia por parte del afectado para que el aparato de justicia penal inicie su intervención.

³⁵ El fiscal de conocimiento a partir de la reforma de 1991 y de la expedición del Decreto 2700/91 – Código de Procedimiento Penal.

penas y no son, en la mayoría de los casos, beneficiarios de las medidas para hacer más laxa la obligatoriedad de la detención preventiva. Una situación diferente se puede plantear por los delitos contra el patrimonio económico, especialmente la pequeña delincuencia, que parece quedar en una situación más ventajosa que en el régimen anterior en lo atinente a la libertad personal de los sindicados.

El sistema penal continuará absorbiendo un número importante de infractores, pero la reforma parece insinuar un cambio en las características o composición por delitos de tales infractores. Este cambio quizás sea más notorio para el hurto, en tanto la privación de la libertad se privilegia en los eventos asociados a la violencia. Sin embargo, esto no garantiza que las instituciones de reclusión absorban un mayor número de delincuentes, digamos, más “dañosos”. El tema de la selectividad de los casos tramitados por la administración de justicia y de la debilidad del proceso de investigación, señaladas en otros estudios pueden operar como los filtros más importantes a la hora de determinar cuál es el tipo de “demanda delincencial” absorbida por nuestro sistema.

DOCUMENTO No. 3 ALTERNATIVIDAD EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO*

La prisión, como la principal forma de penalidad en occidente, no ha dejado de causar encendidas polémicas desde sus orígenes, a finales del siglo XVIII y hasta su total consolidación en el XIX. Los permanentes cuestionamientos sobre la utilidad y funciones manifiestas u ocultas de la prisión han ocupado cientos de páginas de la literatura relacionada con el derecho penal y la criminología³⁶. De hecho, el movimiento conocido como Criminología Crítica, cuyo auge se remonta a las décadas del 60 y 70 del siglo XX, tuvo dentro de sus objetivos fundamentales la crítica radical a la prisión como forma de castigo y al discurso legitimador de la misma que la justificaba como institución de resocialización.

Ahora bien, la difícil situación de violencia y orden público en Colombia, especialmente a lo largo de las dos últimas décadas, ha hecho improbable la receptividad o sensibilidad del gobierno y en especial, de los responsables del manejo de la política criminal frente a estas propuestas. La información presentada a lo largo de este documento permite

* Capítulo 3 del documento elaborado para la Subdirección de Justicia y Seguridad por Tania E. Guzmán Pardo y apoyado por Jhonn Fredy Rey Barbosa, titulado “Política Legislativa sobre nueve delitos representativos en Colombia: 1980-2000”. Marzo de 2002

³⁶ Uno de los críticos de mayor importancia es el filósofo francés Michel Foucault. Refiriéndose a algunas de las razones que pueden explicar la supervivencia de la cárcel, pese a las críticas que desde su creación se le han formulado, dice: “Esta ‘evidencia de la prisión de la que nos separamos tan mal se funda, en primer lugar, sobre la forma simple de la ‘privación de la libertad’ ¿Cómo podría dejar de ser la prisión la pena por excelencia en una sociedad en que la libertad es un bien que pertenece a todos de la misma manera y al cual está apegado cada uno por un sentimiento ‘universal y constante’? Su pérdida tiene, pues, el mismo precio para todos; mejor que la multa, la prisión es el castigo ‘igualitario’. Claridad en cierto modo jurídica de la prisión. Además permite cuantificar exactamente la pena según la variable del tiempo... La prisión es ‘natural’, como es ‘natural’ en nuestra sociedad el uso del tiempo para medir los intercambios. Pero la evidencia de la prisión se funda también sobre su papel, supuesto o exigido, de aparato de transformar los individuos. ¿Cómo no sería la prisión inmediatamente aceptada, ya que no hace al encerrar, al corregir, al volver dócil, sino reproducir, aunque tenga que acentuarlos un poco, todos los mecanismos que se encuentran en el cuerpo social?... Este doble fundamento –jurídico-económico de una parte, técnico disciplinario de otra– ha hecho aparecer la prisión como la forma más inmediata y más civilizada de todas las penas. Y es este doble funcionamiento el que le ha dado inmediatamente su solidez... En suma, el encarcelamiento penal, desde el principio del siglo XIX, ha cubierto a la vez, la privación de la libertad y la transformación técnica de los individuos.” Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. Siglo XXI Editores, México, 1990.

afirmar que la tendencia en nuestro país ha sido la de apelar a la privación de la libertad y al aumento de penas como mecanismo privilegiado de respuesta ante la amenaza criminal. Esto, evidentemente, limitó la comprensión y el uso de instrumentos de alternatividad penal menos ortodoxos, por lo que nuestro sistema se caracteriza por su timidez y conservadurismo en esta materia.

Conviene tener en cuenta, entonces, que “lo alternativo” en materia penal puede tener muchas acepciones que dependen del punto de vista teórico-jurídico o de la escuela de pensamiento desde la cual se pretenda analizar el tema. Es bien conocido desde la publicación del texto clásico de Cesare Beccaría, *“De los delitos y de las penas”* en el siglo XVIII, que la cárcel surgió como una “alternativa” a la pena de muerte y al suplicio sobre el cuerpo de los condenados. En cambio, la discusión moderna gira en torno a la búsqueda de alternativas a la pena de prisión y, por extensión, a la existencia misma de la cárcel.

En términos generales, la alternatividad penal se entiende actualmente como la exploración hacia opciones diferentes a la actuación punitiva del Estado frente a la transgresión. El derecho penal debe asumirse como *ultima ratio* en el manejo de la infracción de normas de convivencia en sociedad, de manera que el poder punitivo del Estado sólo se circunscriba a los eventos máximos de lesión de los bienes jurídicos que cada sociedad se propone proteger en un momento y lugar determinados. Una posición radical en el marco de este debate, se expresa a través del llamado “abolicionismo penal”³⁷ que tiene como parte de su horizonte la eliminación absoluta tanto del sistema penal estatal como de la cárcel, arguyendo la ilegitimidad de ejercer cualquier tipo de violencia, por una parte, o la señalada ineficacia de la cárcel para controlar el delito –y más bien su uso como mecanismo de etiquetamiento y de control social– o su probada inutilidad para cumplir con una función de resocialización o rehabilitación del individuo trasgresor.

Por otra parte, examinando legislaciones de otros países de América Latina encontramos instituciones comunes, entendidas por cada una de ellos como de alternatividad penal, como la reparación satisfactoria o integral de los daños causados por acuerdo entre delincuente y víctima; la aplicación del principio de oportunidad reglada que permite al funcionario instructor prescindir de la persecución de cierta clase de delitos sobre la base de parámetros admitidos internacionalmente como la delincuencia de bagatela, la saturación de la pena o el perdón judicial; la suspensión condicional del proceso, para los casos en que el imputado, en el caso de ser condenado, se haría merecedor a la suspensión condicional de la pena; y la conciliación, prevista como una instancia

³⁷ Al respecto se afirma: “El abolicionista vislumbra una sociedad en la que el sistema estatal fabricado desde hace ya dos siglos carece de razón de ser. El hecho de que ese sistema exista le obliga sin embargo a pronunciarse previamente sobre las razones por las que desea descartarlo. En definitiva se trata de una imposición sana que le permite unir sus esfuerzos, de un modo realista, a los numerosos investigadores de hoy que realizan trabajos en los que se pone en cuestión a la “justicia penal” y a la vez, invitar a pensadores y a prácticos a superar el estadio de las comprobaciones para trabajar expresamente en la elaboración de una lógica alterativa que no se detenga en la mera crítica del sistema penal, sino que se comprometa en la redefinición de los problemas. Es así como el término abolición recubre, en último término, un tipo de pensamiento activo, y también una perspectiva cognitiva crítica y un movimiento social creador de libertad.” Hulsman L. y Bernat J. “La apuesta por una teoría de la abolición del sistema penal”. En: Revista Archipiélago. El peso de la justicia. No 3. Editorial Pamiela argitaletxea, Barcelona, 1989.

obligatoria previa al inicio de las etapas procesales, especialmente cuando se trata de delitos de acción privada.³⁸

El discurso sobre la alternatividad también ha abierto las perspectivas hacia nuevos campos de trabajo que exploran posibilidades de regulación social al incluir el ámbito de la llamada civilidad. La política de regulación y de control debería entonces incursionar en otros escenarios que permitan una interacción más fuerte entre los organismos administrativos, que tienen la responsabilidad de garantizar las condiciones para el disfrute de los derechos y libertades en un ambiente de seguridad y de convivencia, y los ciudadanos. El papel de las políticas públicas de seguridad y convivencia desplegadas por autoridades ejecutivas o administrativas, cobra así una importancia renovada, de manera que el control propiamente punitivo se reduce al manejo de situaciones extremas.³⁹ Estos son solo algunos ejemplos de los muchos posibles, dentro de la enorme gama de posturas y de discusiones en torno al papel y posibilidades de apelar a medios alternativos a los del sistema de justicia penal actual. De la misma manera, las múltiples posiciones pueden calificar de forma diferente, e incluso contrapuesta, la alternatividad o no de una misma institución penal⁴⁰. Por todas las razones anteriores, consideramos necesario definir explícitamente lo que aquí será entendido como alternatividad penal, así como qué herramientas institucionales de nuestro sistema judicial penal serán analizadas como intentos o rasgos de alternatividad penal. La exposición tendrá en cuenta los mecanismos de alternatividad penal consagrados en el nuevo régimen vigente a partir de julio de 2001.

Entendemos entonces, como alternatividad penal el conjunto de decisiones de política pública—especialmente legislativa— tendientes a reducir al máximo, el tiempo que procesados o condenados por el sistema de justicia penal pueden estar privados de su libertad. En este marco general de la alternatividad penal, interesan a este estudio, los siguientes tipos de medidas o de herramientas institucionales: (i) Creación de penas distintas a la de privación de la libertad. Es el caso particular de la multa, en tanto pena principal reconocida en los ordenamientos penales de 1980 y de 2000. (ii) Disposiciones que regulan la libertad provisional⁴¹. Esto, haciendo caso omiso, por no ser objeto de este trabajo, de las salvedades propias de la intensa discusión teórica por la pregunta sobre si la detención preventiva es o no una forma de pena anticipada. (iii) Regulación de los típicos subrogados penales: condena de ejecución condicional⁴² y libertad condicional⁴³. En tanto, implican el margen de regulación del tiempo que un condenado permanecerá privado de la libertad. (iv) Y último, disposiciones sobre los llamados beneficios administrativos, que tienen la potencialidad de reducir el tiempo de reclusión de condenados, pero con la característica de que la autoridad llamada a concederlos no es

³⁸ Estos serían equivalentes a los delitos querellables o que requieren queja del afectado en nuestra legislación, como requisito para que se inicie la acción penal.

³⁹ En esta línea, pero manteniendo diferencias entre los mismos, podría hablarse de Alessandro Baratta, Luigi Ferrajoli y Claus Roxin, por ejemplo.

⁴⁰ Algunos autores consideran como alternatividad penal a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y no reconocen nada de alternativo en la introducción o profundización de opciones como la condena condicional o la libertad condicional; mientras que otros aceptan a estos últimos como los medios de alternatividad penal por excelencia.

⁴¹ Recordemos: la libertad provisional se refiere a las condiciones dentro de las cuales el sistema penal considera que puede adelantar la investigación de un hecho punible, sin que el posible responsable permanezca privado de la libertad.

⁴² Como ya se dijo, la condena condicional es una institución que permite al juez suspender la aplicación de la condena, siempre y cuando se cumplan algunos requisitos relacionados con el número de años de pena impuestos—que deben ser pocos— y con las características de personalidad del condenado o las circunstancias en que ocurrió el hecho punible.

⁴³ Retomando, esta se refiere a la cantidad mínima de tiempo que debe pasar en reclusión un condenado, antes de que se le permita recuperar su libertad, asumiendo compromisos.

judicial sino administrativa, ya que son aplicables una vez concluida la controversia judicial e impuesta la condena correspondiente. Así, los beneficios administrativos se asocian al acatamiento de reglas de comportamiento penitenciario (régimen disciplinario) y al transcurso del tiempo de reclusión en cumplimiento de la condena. Aquí importa la conducta del individuo, en su condición de condenado, dentro de la institución penitenciaria. La noción de resocialización es la que se enfatiza, al preparar al detenido a través de diversas etapas para desenvolverse de nuevo en la sociedad una vez obtenga su libertad.

LA MULTA

La multa como pena principal ya se podía encontrar en el código penal del 80 (ya aparecía, incluso, en el estatuto de 1936). En el nuevo régimen penal, vigente a partir de julio de 2001, se introdujeron algunas modificaciones tendientes a ampliar su ámbito de aplicación; de esta manera, se afina un criterio de precisión jurídico legal que permite, a través de la figura llamada “unidad multa”, tasar el monto de la sanción de acuerdo con la capacidad económica del sancionado. Así, se establecen tres rangos para cuantificar el valor de la multa, de acuerdo con los ingresos percibidos por el inculcado en el año inmediatamente anterior⁴⁴. Además, se desarrolla y reglamenta la opción de amortizar el valor de la multa mediante trabajo comunitario y se precisan las equivalencias entre el valor de la multa y el número de arrestos, para los casos en que el condenado incumpla con la obligación de amortizar la deuda.

En la exposición de motivos del proyecto de ley para expedir el nuevo código penal se afirma que la pena de multa ve incrementadas sus posibilidades de aplicación⁴⁵ como un medio para “reducir el ámbito de aplicación de la prisión formal”; esto se expresa en el articulado del nuevo régimen penal de dos formas: un número mayor de delitos tienen, junto a la pena de prisión, la de multa. Y, se aumentó en cerca de cuarenta conductas típicas la imposición de la multa como única pena. Casi todos estos delitos ya estaban tipificados como tales en el régimen penal anterior, pero algunos de ellos estaban clasificados como contravenciones especiales por la ley 23/91 y por la ley 228/95. Es el caso del hurto de uso y el hurto entre condueños, la violación de habitación ajena, la violación de habitación ajena por parte de un servidor público, la violación del lugar de trabajo, la emisión y transferencia ilegal de cheque y la sustracción de bien propio. Otro grupo de delitos, efectivamente, tenían pena de prisión o arresto en el régimen anterior, pero esta no superaba los tres años. Aquí pueden citarse la violación de la libertad de trabajo, la violación de derechos de reunión y asociación, el impedimento y perturbación de ceremonia religiosa, los daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto, el irrespeto a cadáveres, la falsificación o uso fraudulento de sello oficial, la supresión de signo de anulación de efecto oficial, la falsedad para obtener prueba de hecho verdadero,

⁴⁴ En el primer grado se ubican quienes hayan recibido ingresos promedio de hasta 10 salarios mínimos legales mensuales en el último año. En el segundo grado, quines hubieren recibido entre 10 y 50 salarios mínimos legales mensuales de ingresos promedio. Y en el tercer grado se cuentan aquellos cuyos ingresos promedio superen los 50 salarios mínimos legales mensuales.

⁴⁵ “Se busca reducir el ámbito de aplicación de la prisión formal, lo cual se instrumenta a través de a posibilidad de sustituirla por la pena de prisión domiciliaria, la que se aplicará en los casos que merezcan menor reproche y que no signifiquen dejar desprotegida a la comunidad. Así mismo se incrementa la posibilidad de imposición de la pena de multa. La pena de multa aparece como principal en dos modalidades: acompañante de la pena de prisión ... y en la modalidad progresiva de unidad de multa...” Exposición de motivos al proyecto de ley por el cual se expide el código penal. En: Derecho Penal y Criminología. Íbid.

la falsedad personal, la instigación a delinquir, el pánico, la revelación de secreto, la utilización de asunto sometido a secreto o reserva, el asesoramiento, la intervención en política y la perturbación de actos oficiales, entre otros. En todo caso, conviene señalar que ninguno de los delitos antes mencionados tiene un peso importante dentro del volumen de la población carcelaria de la última década, si se tiene en cuenta, además, que la mayoría de ellos eran excarcelables.

LA LIBERTAD PROVISIONAL

Las condiciones en que se debe aplicar la libertad provisional han sido objeto de muchísimos cambios a lo largo de los últimos veinte años, que encuentran explicación en el hecho de que la libertad provisional está asociada a la etapa de investigación o instrucción de la causa. Es decir, en sí misma es una institución problemática ya que a través de ella se puede ver reflejada la capacidad o incapacidad del estado de hacer comparecer a los investigados al proceso penal y, más aún, de hacer cumplir coactivamente la condena en el evento de que una sentencia judicial así lo disponga. Además, la permanente discusión sobre si la detención preventiva es o no una forma de pena hace que la regulación de la libertad provisional sea, en general, más difícil que la de los típicos subrogados penales (condena de ejecución condicional y libertad condicional), en los que la pregunta por la responsabilidad o “culpabilidad” del infractor ya ha sido resuelta a través de la aplicación de las ritualidades del proceso penal. Así, los eventos en que tanto la detención preventiva como su complemento, la libertad provisional, han ampliado o reducido su espectro de aplicación han dependido, en mucho, de la coyuntura del país, de la situación y hacinamiento carcelarios, de los delitos socialmente considerados como de mayor lesividad en cada momento, para solo mencionar algunas de las variables que pueden influir en la decisión de hacer más o menos restrictivo la aplicación de tales instrumentos del derecho penal.

Detener preventivamente era la regla general en el código de procedimiento penal de 1971. Así, el artículo correspondiente ordenaba: “Cuando la infracción por que se procede tuviere señalada pena privativa de la libertad, el procesado será detenido si resultare contra él por lo menos una declaración de testigo que ofrezca serios motivos de credibilidad (...) o un indicio grave de que es responsable penalmente como autor o partícipe del hecho que se investiga”⁴⁶.

De acuerdo con esto, siempre que el delito imputado tuviera pena privativa de la libertad, la consecuencia debía ser la detención preventiva del sindicado; tal situación se complementa en el código del 71 algunos artículos más adelante, por medio de la especificación taxativa de los casos que, por excepción, permitían la aplicación de la libertad provisional⁴⁷; el hecho de que los eventos en que podía concederse la libertad provisional estuvieran expresamente señalados en la ley, no es más que la reiteración de su excepcionalidad.⁴⁸ Además, existía la prohibición de conceder el beneficio siempre que

⁴⁶ Artículo 439 CPP/71

⁴⁷ Art. 453 del CPP/71. La comparecencia del sindicado al proceso se garantizaba mediante una caución o compromiso que acompañaba al beneficio de la libertad provisional. Aquí no se hacía una lista de tipos penales sino de situaciones en las que el beneficio se podía aplicar.

⁴⁸ Algunas de tales circunstancias eran: En las infracciones sancionadas con pena de arresto, cuando se restituyera el objeto hurtado o se indemnizaran los perjuicios causados, cuando se cumplieran los requisitos para conceder la condena condicional tratándose de delitos culposos, cuando hubieren transcurrido más de 180 días de privación efectiva de la

el sindicado hubiera sido condenado por un delito doloso –o, lo que es lo mismo, un delito intencionalmente cometido– dentro de los diez años anteriores a fecha de la solicitud.

En la ley 2/84 aparecen los primeros intentos por consagrar la libertad provisional, y no la detención preventiva, como la regla general de la etapa de investigación. La forma de hacerlo fue especificando una lista exhaustiva de delitos en los cuales era una obligación del funcionario instructor ordenar la captura de los presuntos implicados, para recibirles la primera declaración o versión sobre los hechos investigados (que se conoce como indagatoria). Para estos delitos que contemplaban como una obligación la captura para rendir indagatoria, también se estableció la prohibición de conceder el beneficio de la libertad provisional⁴⁹. La diferencia frente al planteamiento del CPP del 71, es que en la reforma de 1984 se listaba los delitos que no eran excarcelables, luego todos los demás sí lo eran. A *contrario sensu*, en las disposiciones de 1971, la lista de delitos estaba referida a aquellos a los que sí se les podía aplicar la excarcelación, luego todos los demás no eran objeto del beneficio. Esta situación implica un matiz muy importante en la manera de entender el problema de la libertad provisional.

De contarse con la información estadística adecuada, sería interesante determinar la manera en que cada uno de los diferentes sistemas de manejo de la libertad provisional influyó en las características de la población carcelaria, por tipo de delitos. El subconjunto de situaciones consideradas en las normas de 1971, hacían alusión a que la libertad provisional era aplicable para infracciones sancionadas con arresto; en el hurto, la estafa y el abuso de confianza siempre que se hubiere devuelto el bien o se hubieran indemnizado los perjuicios; en el peculado por uso cuando se restituyere el bien o cesara el mal uso del mismo y, en los delitos culposos cuando se reunieran los requisitos para aplicar la condena condicional.⁵⁰ Se trataba de conceder libertad provisional a pequeños infractores o a infractores circunstanciales dispuestos a reparar los daños que hubieren causado. Por el contrario, las características del subconjunto de delitos introducido en 1984, señalan un nuevo objetivo hacia el cual parecieran haberse querido orientar los esfuerzos del sistema penal, en lo que a privación provisional de la libertad se refiere. La lista de delitos era de alrededor de sesenta y en ellos se incluían, entre otros, todos los asociados con los problemas de orden público, narcotráfico y delincuencia organizada.

En el año 87, la codificación del procedimiento penal optó por la técnica de, primero, enumerar los casos en los que la detención preventiva era aplicable atendiendo a la cantidad de pena impuesta en el Código Penal (todos los delitos que tuvieran dos o más años de prisión) y agregando, además, una lista de tipos penales (treinta conductas delictivas), cuyas penas eran inferiores a dos años; y segundo, establecer causales de libertad provisional sin enumerar delitos específicamente. Las causales remitían a los mismos requisitos exigidos para suspender la ejecución de la sentencia⁵¹, y a situaciones

libertad sin que se hubiere calificado el mérito del sumario, cuando el sindicado fuera mayor de dieciséis años y menor de dieciocho o, mayor de setenta años, siempre que la personalidad del infractor y las circunstancias en que hubiera sido de cometido el delito lo aconsejaran.

⁴⁹ “Libertad provisional. Salvo en los casos previstos en otras disposiciones, el sindicado tendrá derecho a excarcelación caucionada para asegurar su eventual comparecencia en el proceso y a la ejecución de la sentencia, si hubiere lugar a ella: 1. Cuando se proceda por delito distinto de los relacionados en los incisos 1 y 2 del artículo 426 del presente código...” (Artículo 44, Ley 2/84).

⁵⁰ El CPP/71 considera otras circunstancias, pero estas no están referidas a delitos sino a momentos del proceso penal o a plazos a los que debía sujetarse el funcionario instructor o investigador.

⁵¹ Que la pena a imponer fuera de arresto o no excediera de tres años de prisión y que la personalidad del implicado y la modalidad del hecho permitieran al juez suponer que la persona no requería tratamiento penitenciario.

procesales relacionadas con el transcurso del tiempo en detención, con la absolución del procesado en primera instancia cuando quiera que se hubieren vencido los términos para que el funcionario instructor terminara la investigación o para que se hubiera celebrado la audiencia pública en la etapa de juicio, entre otras. La prohibición de conceder libertad provisional también apeló al criterio de la dosificación de la pena –no aplicación de libertad provisional para todos los delitos que tuvieran pena mínima de tres años de prisión, aun cuando se cumplieran los requisitos para suspender condicionalmente la ejecución de la sentencia–, y solo excepcionalmente enumerando tipos penales. Esta nueva técnica permitía cobijar la gran mayoría de conductas penales como susceptibles de detención preventiva y, al mismo tiempo, excluirlas del beneficio de la libertad provisional, sin necesidad de hacer listas exhaustivas, cambiando con ello la tendencia introducida en 1984 y, consolidando una nueva que prevaleció hasta el final del período.

Al mismo tiempo, y al interior de esta tendencia a apelar a la detención preventiva como regla general, se puede observar una permanente inclinación a agregar nuevas conductas penales y detalladas circunstancias que hacían inaplicable el beneficio comentado. Esto ocurrió específicamente para la jurisdicción llamada de orden público, especializada o regional que fue, en últimas, una jurisdicción ad hoc o de excepción desarrollada como mecanismo paralelo para enfrentar las crisis de criminalidad organizada del país a lo largo de las dos últimas décadas. Todas estas transformaciones casi siempre terminaron en más tiempo de reclusión preventiva para los procesados por la justicia regional, que para aquellos sometidos a la justicia ordinaria.

El régimen penal introducido a partir de julio de 2001 contiene modificaciones que pueden tener gran importancia en el manejo de la libertad provisional y efectos en el volumen de población interna del país. Es así como, con la desaparición de la justicia regional también se eliminó la disposición que ordenaba detener preventivamente a todos los procesados por ella; por otra parte, se aumentó de dos a cuatro el mínimo de pena que hace aplicable la detención preventiva –aunque esta circunstancia puede ver atenuados sus efectos por el aumento de penas mínimas observado para algunos delitos, algo similar pasa con los delitos antes tramitados por la justicia regional⁵²; se introdujo la posibilidad de sustituir la detención preventiva por detención domiciliaria, alternativa que no existía en las disposiciones anteriores, y se eliminó la obligatoriedad de la detención preventiva cuando se hubiera capturado al posible infractor en flagrancia⁵³.

Este último aspecto es de suma importancia a la luz de dos tópicos mencionados a lo largo de este trabajo: el hecho de que un número considerable de la delincuencia callejera o de alto impacto urbano es capturada en flagrancia –especialmente por atentados contra el patrimonio económico–, lo que puede dar fundamento a las primeras críticas de autoridades municipales y policiales sobre los nuevos códigos. Y si se reflexiona acerca de la tesis de Rubio, en el sentido de que los funcionarios judiciales tienden a privilegiar el trámite de los casos que vienen resueltos desde la denuncia; la flagrancia es un caso típicamente resuelto desde la denuncia, pero que ahora no necesariamente terminará, para todos los delitos, en detención preventiva que garantizaba la comparecencia del procesado y el cumplimiento de la condena, cuando a ésta hubiera lugar. Finalmente, el

⁵² Ver Tabla No. 2 “Penas régimen penal 1980 – régimen penal 2000 para delitos seleccionados” en el Documento No. 2.

⁵³ La disposición del CPP anterior al del 2001 decía: “La detención preventiva procede en los siguientes casos: ...5) Cuando se hubiere realizado la captura en flagrancia por delito doloso o preterintencional que tenga prevista pena de prisión...” (Art.397, Dcto. 2700/91).

nuevo régimen procesal no incluye prohibiciones expresas para aplicar el beneficio de la libertad provisional de manera que, las disposiciones paralelas y la normatividad ad hoc para ciertos delitos se debilitó en este aspecto al momento de ser asimilada por un solo régimen procesal penal integrador. Sin embargo, ya empiezan a aparecer posiciones opuestas a esta línea de política legislativa que hablan de la necesidad de tramitar proyectos de ley que, nuevamente, establezcan diferencias y prohibiciones para delitos de orden público o secuestro.

CONDENA CONDICIONAL Y LIBERTAD CONDICIONAL

A diferencia de la institución descrita en el apartado inmediatamente anterior, la condena de ejecución condicional y la libertad condicional variaron muy poco a lo largo del período en estudio. La condena de ejecución condicional implicaba, en el régimen anterior, suspender la ejecución de la condena cuando se cumplieran dos requisitos: (i) Que la pena fuera de arresto o de prisión que no superara los tres años y (ii) Que la personalidad del infractor y las características o circunstancias en que se había cometido el delito permitieran al juzgador pensar que no era necesario aplicar tratamiento penitenciario. El criterio para su aplicación estaba entonces en la dosificación de la pena hecha en la sentencia y en una suerte de discrecionalidad reglada del funcionario judicial. Estos criterios no cambiaron de forma sustancial en el nuevo régimen penal y procesal penal ya que el tiempo mínimo sigue siendo el mismo, pero la redacción del segundo requisito elimina la mención al juez como calificador de la personalidad del infractor y de las circunstancias del hecho. Finalmente, se apeló a una denominación más precisa de la institución que aclara el alcance de la misma al llamarla actualmente “suspensión condicional de la ejecución de la pena” y se esclarecieron algunos detalles relacionados con la responsabilidad civil y con la posibilidad de aplicar otras penas, no privativas de la libertad pero que se hubieren impuesto de forma concurrente con esta.⁵⁴

La libertad condicional es aplicable una vez que la persona ha sido oída y vencida en juicio y, como consecuencia de ello, se la ha condenado a cumplir pena privativa de la libertad en un establecimiento de reclusión. La libertad condicional atiende al comportamiento del sancionado en el establecimiento carcelario e implica, como en la suspensión condicional de la pena, un período de prueba que trae consigo responsabilidades y obligaciones. El único cambio importante para la libertad condicional durante el período, se hizo a través de la ley 415 de 1997 que redujo el tiempo mínimo requerido que debía pasar un condenado en reclusión –antes de que fuera posible la aplicación del beneficio– del cumplimiento de las dos terceras partes de la condena al cumplimiento, apenas, de las tres quintas partes. Además, la ley 415/97 no hablaba de que el juez podría conceder –como era el caso del art. 72 del CP/80–, sino que concedería la libertad condicional, enviando con ello el mensaje de que se limitaba la facultad discrecional del juez para decidir si otorgaba o no la libertad. Sin embargo, los delitos relacionados con el orden público, la ley 30/86 y el hurto calificado –entre los más relevantes– fueron excluidos del beneficio de la aplicación de la libertad condicional, lo que expresaba, una vez más, la intención de la política criminal legislativa de mantener un régimen fuerte, restrictivo y de excepción sobre tales conductas criminales.

⁵⁴ Estas son: Inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, pérdida del empleo o cargo público, inhabilitación para ejercer profesión, arte u oficio o para el ejercicio de la patria potestad, prohibición de conducir automotores, portar armas, residir en determinados lugares o consumir bebidas alcohólicas y, la expulsión del territorio nacional cuando se trate de extranjeros. (Art. 43, C.P. – Ley 599/00)

Por el contrario, el régimen penal y procesal penal que empezó a aplicarse a partir de julio del 2001, adoptó los criterios menos restrictivos de 1997 para todos los delitos. Sin embargo, esta postura integradora también fue objeto de críticas y se ve amenazada por una opinión tradicional, que insiste en la urgencia de mantener un régimen diferente para los delitos cobijados bajo el acápite de describir conductas que representan amenazas contra el orden público.

BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS

Los beneficios administrativos, como se anotó antes, son aplicables una vez que la persona se encuentra cumpliendo pena privativa de la libertad en un establecimiento de reclusión destinado para tal efecto y se relacionan con la readaptación social del infractor y su preparación para reintegrarse a la vida cotidiana, cuando recobre la libertad. Los beneficios administrativos son instrumentos que, junto con otras herramientas de orden disciplinario, configuran el tratamiento⁵⁵ del condenado. Tal y como su nombre lo indica, son otorgados por las autoridades administrativas encargadas de dirigir las instituciones penitenciarias.

En el régimen penitenciario anterior a la Ley 65/93⁵⁶ –actual código penitenciario y carcelario–, solo se hablaba de dos tipos de beneficios, que no recibían la denominación de beneficios administrativos: la posibilidad de trabajar por fuera del establecimiento carcelario para regresar en la noche y la franquicia preparatoria, que implicaba un mayor grado de libertad por cuanto la principal obligación consistía en presentarse periódicamente ante el director del establecimiento carcelario⁵⁷. Para que un interno se hiciera merecedor de alguno de tales beneficios era necesario que hubiere cumplido con las cuatro quintas partes de la condena efectiva, que estuviera cumpliendo una pena igual o superior a seis años y que hubiera tenido una conducta ejemplar. Entre el régimen penitenciario anterior y el expedido en 1993 se observa una transformación hacia la flexibilidad en el sentido de que el tiempo de reclusión necesario antes de poder recibir beneficios se redujo de manera significativa y, además, se agregaron nuevas y más diversas opciones o beneficios que permiten al recluso abandonar progresivamente la situación de aislamiento y encierro propia de la situación de condenado.

La Ley 65 de 1993 se constituyó en una reforma integral y modernizante del régimen penitenciario y carcelario que hizo más comprensible y técnicamente organizado el cuerpo

⁵⁵ El tratamiento en prisión es el concepto que se encuentra en el fondo de la aplicación de los beneficios administrativos. Estos serían formas de recompensa y, al mismo tiempo, medios de readaptación o “normalización” del individuo condenado. El tratamiento penitenciario fue uno de los temas de mayor interés de Foucault, de quien remitimos la siguiente cita que aparece bastante pertinente para adicionar elementos de juicio que aclaren la condición particular de los beneficios administrativos, frente a otras circunstancias propias del proceso penal: “La justa duración de la pena debe, por lo tanto, variar no solo con el acto y sus circunstancias, sino con la pena misma, tal como se desarrolla concretamente. Lo que equivale a decir que si la pena debe ser individualizada, no es a partir del individuo-infractor, sujeto jurídico de su acto, autor responsable del delito, sino a partir del individuo castigado, objeto de una materia controlada de transformación, el individuo en detención inserto en el aparato carcelario, modificado por él o reaccionando a él... Este personaje distinto, por quien el aparato penitenciario sustituye al infractor condenado, es el *delincuente*. El delincuente se distingue del infractor por el hecho de que es menos su acto que su vida lo pertinente para caracterizarlo. Si la operación penitenciaria quiere ser una verdadera reducción, ha de totalizar la existencia del delincuente, hacer de la prisión una especie de teatro artificial y coercitivo en el que hay que reproducir aquella de arriba abajo. El castigo legal recae sobre un acto; la técnica punitiva sobre una vida...” Foucault, M. Ibid.

⁵⁶ Este régimen estaba contemplado en el decreto 1817 de 1964, que estuvo vigente hasta 1993.

⁵⁷ Art.330 Decreto 1817 de 1964.

normativo para la conducción de los organismos e instituciones del sistema, al tiempo que lo adaptó a las nuevas condiciones postconstitucionales, caracterizadas por el profundo respeto de las garantías y derechos individuales de las personas. Así, se creó el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), que reemplazó a la antigua Dirección Nacional de Prisiones, como un establecimiento público con autonomía administrativa y presupuestal y en cuya cabeza estaba la conducción y manejo de los centros de reclusión del país y de la Escuela de Formación del personal guardián. Se desarrollaron y especificaron las funciones de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad creados en la reforma constitucional de 1991, se actualizaron las disposiciones generales sobre régimen disciplinario para los internos y se puso mayor énfasis al papel jugado por las actividades de trabajo y estudio como parte de los instrumentos de tratamiento penitenciario tendientes a la readaptación social de los individuos.

La ley 65/93 fue más tarde reformada mediante la llamada Ley de Alternatividad Penal (Ley 415/97), que incluyó dos nuevas opciones para morigerar el tiempo de encierro de los condenados: los permisos de salida y la posibilidad de redimir pena por la realización de trabajo comunitario. La Ley 415/97 además, reformó el código penal reduciendo el tiempo requerido para conceder libertad condicional⁵⁸ pero, manteniendo el criterio de excluir del tratamiento ordinario a los delitos relacionados con el orden público, el tráfico de estupefacientes y, particularmente en este caso, a los delitos contra la libertad sexual, el hurto calificado y algunos relacionados con corrupción administrativa.

Los beneficios administrativos vigentes se presentan en el cuadro siguiente:

⁵⁸ Ya se dijo en páginas anteriores que lo disminuyó del cumplimiento de las dos terceras a las tres quintas partes de la condena efectiva.

Beneficio Administrativo	Norma	Concepto	Requisitos	Funcionario Encargado	Obligaciones del interno y otras generalidades sobre el beneficio
Permisos hasta de 72 horas	Artículo 147 ley 65 de 1993	Permiso de salida del establecimiento de reclusión a los condenados, por un máximo de 72 horas, sin vigilancia.	<ul style="list-style-type: none"> - Estar en la fase de mediana seguridad, que implica un período de penitenciaría semiabierta. - Haber descontado una tercera parte de la pena impuesta. - No tener requerimientos de ninguna autoridad judicial. - No registrar fuga ni tentativa de ella, durante el desarrollo del proceso, ni la ejecución de la sentencia condenatoria. - No estar condenado por delitos de competencia de jueces regionales. - Haber trabajado, estudiado o enseñado durante la reclusión y observado buena conducta certificada por el Consejo de Disciplina. 	<p>Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.</p> <p>El Director del Centro Penitenciario se encargará del control de los internos beneficiarios de esta figura.</p>	<p>Las obligaciones corresponden a las previstas en el Programa de Institución abierta de confianza, libertad o franquicia preparatorias.</p> <p>Además: El interno beneficiario, deberá cumplir con los plazos y condiciones propios del permiso que se le ha otorgado. En caso contrario, los permisos será suspendidos.</p>
Libertad Preparatoria	Artículo 148 ley 65 de 1993	Permiso al condenado, que no goce de libertad condicional y que haya descontado las cuatro quintas partes de pena efectiva, para trabajar en fábricas, empresas o con personas de reconocida seriedad. En los mismos términos se beneficiará a los condenados que puedan continuar con sus estudios profesionales. El condenado deberá regresar a dormir en el establecimiento de reclusión.	<ul style="list-style-type: none"> - La autorización la dará el Consejo de Disciplina, mediante resolución motivada, y esta deberá ser aprobada por el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. - La dirección del respectivo centro de reclusión instituirá un control permanente sobre los condenados que disfruten de este beneficio, bien a través de un oficial de prisiones o del asistente social quien rendirá informes quincenales al respecto. - Antes de concederse la libertad preparatoria el Consejo de Disciplina estudiará cuidadosamente al condenado, cerciorándose de su buena conducta anterior. 	<p>Consejo de Disciplina (Autoriza el Beneficio)</p> <p>Director del INPEC aprueba la autorización correspondiente.</p> <p>El Director del Centro Penitenciario se encargará del control de los internos beneficiarios de esta figura.</p>	<p>El beneficio podrá ser revocado si no se cumple con las obligaciones asumidas y deberá cumplir el resto de la condena sin derecho a libertad condicional.</p>
Franquicia Preparatoria	Artículo 149 ley 65 de 1993	Permiso al condenado, una vez superada satisfactoriamente la libertad preparatoria, para trabajar, estudiar o enseñar fuera del establecimiento de reclusión con la obligación de presentarse, periódicamente, ante el director respectivo.	<ul style="list-style-type: none"> - Que la etapa de libertad preparatoria se haya superado satisfactoriamente. 	<p>Consejo de Disciplina con autorización del director regional del INPEC.</p> <p>El Director del Centro Penitenciario se encargará del control de los internos beneficiarios de esta figura.</p>	

Beneficio Administrativo	Norma	Concepto	Requisitos	Funcionario Encargado	Obligaciones del interno y otras generalidades sobre el beneficio
Trabajo Comunitario	Artículo 2 ley 415 de 1997 (nuevo artículo 99A de la ley 65 de 1993)	Los condenados podrán desarrollar trabajos comunitarios de mantenimiento, aseo, obras públicas, ornato o reforestación, en el perímetro urbano o rural de la ciudad o municipio sede del respectivo centro carcelario o penitenciario. El tiempo dedicado a tales actividades redimirá la pena en los términos previstos en la Ley 65 de 1993.	El condenado beneficiario deberá encontrarse pagando pena de prisión o arresto que no exceda de cuatro (4) años. Los internos dedicados a las labores enunciadas deberán pernoctar en los respectivos centros carcelarios o penitenciarios.	El Director del respectivo centro penitenciario o carcelario, podrá acordar y fijar con el Alcalde Municipal las condiciones de la prestación del servicio y vigilancia para el desarrollo de tales actividades	
Permiso de salida	Artículo 3 ley 415 de 1997 (nuevo artículo 147A de la ley 65 de 1993)	Permiso de salida hasta por quince días consecutivos sin vigilancia, al condenado que le sea negado el beneficio de la libertad condicional. El número de días en permiso no puede exceder de sesenta al año.	<ul style="list-style-type: none"> - Haber observado buena conducta en el centro de reclusión de acuerdo con la certificación que para el efecto expida el Consejo de Disciplina respectivo, o quien haga sus veces. - Haber cumplido al menos las cuatro quintas partes (4/5) de la condena. - No tener orden de captura vigente. - No registrar fuga ni intento de ella durante el desarrollo del proceso o la ejecución de la sentencia. - Haber trabajado, estudiado o enseñado durante el período que lleva de reclusión. 	El Director Regional del INPEC.	El condenado que observare mala conducta en uso del permiso a que se refiere la presente disposición o retardare su presentación al establecimiento carcelario sin justa causa, no podrá hacerse merecedor a este beneficio durante los seis (6) meses siguientes, o definitivamente si incurre en otro delito o contravención especial de Policía.
Permisos de fin de semana	Artículo 4 ley 415 de 1997 (nuevo artículo 147B de la ley 65 de 1993)	Permisos de salida de fines de semana al condenado que le fuere negado el beneficio de la libertad condicional y que cumpla los requisitos establecidos. La finalidad específica de esta opción es afianzar la unidad familiar. Los permisos se otorgan cada dos semanas y por el tiempo que reste de condena.	<ul style="list-style-type: none"> - Haber observado buena conducta en el centro de reclusión de acuerdo con la certificación que para el efecto expida el Consejo de Disciplina respectivo, o quien haga sus veces. - Haber cumplido al menos las cuatro quintas partes (4/5) de la condena. - No tener orden de captura vigente. - No registrar fuga ni intento de ella durante el desarrollo del proceso o la ejecución de la sentencia. - Haber trabajado, estudiado o enseñado durante el período que lleva de reclusión. 	El Director Regional del INPEC.	

Los únicos datos que se pudieron obtener sobre beneficios administrativos fueron suministrados por el INPEC y corresponden al año 2000. Toda vez que no se trata de una serie de tiempo, no es posible determinar el impacto que la ley 65/93 y la ley 415/97 pudieron haber tenido sobre el total de población carcelaria. Es difícil fundamentar empíricamente una hipótesis sobre la significación de tales medidas, ya que el único elemento objetivo con el que se cuenta es el que los beneficios no se hicieron extensivos en la legislación anterior para los condenados por delitos de competencia de la justicia regional. Una investigación en tal sentido exigiría contar, por lo menos, con información desagregada sobre los condenados por esta jurisdicción ya que, por ejemplo, el homicidio, el secuestro extorsivo y delitos contemplados en la ley 30/86, no eran objeto de beneficios y, como ya se ha dicho, representan un porcentaje importante de la población reclusa del país. Haciendo abstracción de otras circunstancias, el único delito de significación al que le eran aplicables los beneficios era el hurto.

De acuerdo con la información del 2000, el tipo de beneficio abrumadoramente más concedido es el permiso hasta de 72 horas del que, como se dijo, se encontraban exentos los condenados por delitos de competencia de la justicia regional. Si se toman en consideración hechos como estos, se podría esperar una coyuntura particular de salida de reclusos que, bajo el actual régimen penal, pudieran pedir los beneficios a que ahora tendrían derecho.

Como se explicó en el apartado anterior, el nuevo régimen penal adoptó para todos los delitos el tiempo mínimo establecido en la ley 415/97, es decir, el cumplimiento de las tres quintas partes de la condena para poder hacerse merecedor a la libertad condicional. Esto muestra una tendencia hacia la reducción del tiempo de tratamiento penitenciario, que se junta a la eliminación de la justicia regional –y con ello a la aplicación de, por ejemplo, los permisos de 72 horas a los condenados por esta jurisdicción– y a la limitación a la discrecionalidad del juez para otorgar o no la libertad condicional. Es de anotar que, esta tendencia ya se está revirtiendo a través del trámite de legislación que vuelve al criterio anterior de eximir a los delitos relacionados con el orden público y al secuestro, de las reglas de juego para todos los demás⁵⁹.

DOCUMENTO No. 4

EVALUACIÓN SOCIECONÓMICA DE LA PENITENCIARIA NACIONAL DE VALLEDUPAR

La Penitenciaría Nacional de Valledupar constituye una unidad de análisis muy importante en relación con los proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria colombiana del orden nacional teniendo en cuenta la celeridad de su construcción y puesta en operación⁶⁰; los bajos costos de construcción en relación con proyectos del mismo orden y por el diseño e implementación de procedimientos operativos, administrativos y de tratamiento al interno.

Este documento desarrolla la metodología costo-eficiencia para la evaluación socioeconómica del proyecto “Construcción de la Penitenciaría Nacional de Valledupar”.

⁵⁹ El Tiempo, 17 de diciembre de 2001, pág. 1 – 15.

⁶⁰ Comparándolo con la mayoría de los proyectos de construcción del Sistema Penitenciario y Carcelario. Como ejemplo se puede citar a la Nueva Cárcel de Girardot y a la Nueva Penitenciaría de Apartadó, proyectos iniciados en el año 1993 y no finalizados. La penitenciaría de Valledupar se inició en 1999 y fue entregada en agosto de 2000.

Para el análisis se parte de los documentos del proyecto presentados al Departamento Nacional de Planeación para control posterior de viabilidad por el Ministerio de Justicia y del Derecho e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

De acuerdo con la revisión teórica de modelos de evaluación social de proyectos, se encontró que la metodología más idónea para el análisis de proyectos de centros penitenciarios y carcelarios es el enfoque costo-eficiencia debido a la ausencia de precios de mercado del servicio penitenciario y carcelario (se ofrece gratuitamente) y a las dificultades encontradas para la valorización de los beneficios⁶¹. Así, el análisis se centra en la optimización de los costos y en el establecimiento de indicadores que de alguna manera reflejan los posibles beneficios del proyecto.

Las dos alternativas estudiadas son la construcción y dotación del proyecto por concesión y de forma directa por la modalidad "llave en mano". El primer caso fue la manera como el proyecto se presentó inicialmente al Departamento Nacional de Planeación⁶² y obedece a las iniciativas que en los últimos años se han dado como salida a los problemas de los Sistemas Penitenciarios y Carcelarios vía participación del sector privado, y la segunda alternativa fue la manera como el proyecto se contrató finalmente. El componente de operación del proyecto se adiciona en el presente documento y fue construido de acuerdo con la información suministrada por el INPEC.

Los indicadores utilizados para la elección de la mejor alternativa tanto a precios de mercado como sociales y sus resultados se presentan a continuación:

⁶¹ Los beneficios estarían determinados por la función de la pena: prevención, resocialización, protección, retribución, cuya estimación demandaría estudios y análisis más profundos.

⁶² El proyecto se consideraba la concesión únicamente para la construcción y mantenimiento. En este documento se adiciona el componente de operación.

Cuadro comparativo de costos de las alternativas

	Concesión		Contratación directa	
	Precios de Mercado	Precios sociales(1)	Precios de Mercado	Precios Sociales
Costos de la inversión en valor presente	124.704	103.810	33.251	26.941
Costos de operación en valor presente	57.223	51.869	95.739	88.958
Costo total del proyecto en valor presente	181.928	155.678	128.990	115.898
Costo anual equivalente del proyecto	15.861	13.573	11.246	10.105

Cifras en millones de pesos de 2000

Cuadro de inversión total por cupo(2)

	VAC Social(3)	# Cupos	Resultado
Concesión	155.678	800	195
Contratación directa	115.898	1600	72

Cifras en millones de pesos de 2000

Cuadro de inversión inicial por cupo(4)

	VAC Social	# Cupos	Resultado
Concesión	103.810	800	130
Contratación directa	26.941	1600	17

Cifras en millones de pesos de 2000

(1) Precios de mercado convertidos a sociales con la razón precio/cuenta.

(2) Considera el presupuesto de inversión y de funcionamiento.

(3) Es el valor actualizado de los costos

(4) Incluye únicamente el presupuesto de inversión.

De acuerdo con los resultados obtenidos se encuentra que al considerar la **inversión total por cupo** la alternativa de Concesión es 2.71 veces más costosa que la alternativa de Contratación directa. Se resalta que esta primera alternativa solamente generaría 800 cupos mientras que la de contratación directa 1,600 cupos.

Al examinar los resultados frente a la **inversión inicial** los resultados son aún más contundentes, la alternativa de Concesión es 7.65 veces más costosa que la alternativa de Contratación directa.

Adicionalmente a la aplicación de la metodología Costo-Eficiencia se realiza un análisis de la presentación y evaluación del proyecto basándose en los documentos de los proyectos enviados al Departamento Nacional de Planeación.

1. ASPECTOS TEÓRICOS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA.

La evaluación económica y social son áreas que se han diseñado para el análisis de la contribución de un proyecto o una política hacia el bienestar nacional. Así se tiene por objeto medir el aporte neto de un proyecto o de una política al bienestar de toda la colectividad nacional.

Al contrario de una empresa particular en donde las inversiones se orientan a maximizar las ganancias privadas, el Estado busca invertir los dineros públicos de tal manera que se

haga un aporte a los objetivos socio-económicos que, a la vez buscan mejorar el bienestar de la sociedad.

La evaluación socio-económica de proyectos consiste en comparar los beneficios con los costos que dichos proyectos implican para la sociedad; es decir consiste en determinar el efecto que el proyecto tendrá sobre el bienestar de la sociedad. Por su objetivo social, con la evaluación interesa llegar a valorar la contribución de un determinado proyecto al desarrollo de un país. Se querrá estudiar el proyecto con el suficiente detalle, para medir su Valor Actualizado Neto Social o, VAN Social que es, una medición de cuánto aumentaría la riqueza nacional por efecto del proyecto.

De acuerdo con el documento “Dirección de proyectos y programación de inversiones” del ILPES la estrategia a seguir para mejorar la calidad de los proyectos es usualmente la siguiente: muchas veces no es obvio si un proyecto contribuye positiva o negativamente al desarrollo del país. Así antes de ejecutar el proyecto, interesa hacer un análisis con el suficiente detalle, hasta tener una razonable seguridad de que éste contribuye positivamente al desarrollo que es cuando se concluye que tiene un VAN social positivo. Este es un requisito mínimo a cumplir para dar respuesta precisa al desafío del desarrollo y mejorar la calidad de la inversión, y que, en otras palabras, significa someter a los proyectos a un test de rentabilidad social.

Si bien la conveniencia de solucionar problemas de déficit de cobertura en sectores sociales puede ser bastante obvia y existir consenso nacional sobre ello, no es obvia la respuesta a interrogantes como tamaño del proyecto, localización, es mejor construir o ampliar, aspectos determinantes de la solución que en definitiva se adopte, para un proyecto en particular.

La tarea de preparar los proyectos adecuadamente es crucial, incluso con proyectos en que es obvia su contribución al desarrollo nacional, donde preparar significa reunir información básica para responder preguntas como las indicadas. Sólo de esta manera se tendrá una razonable seguridad de que se estará sacando el mejor partido posible a la idea de proyecto y que se estará mejorando la calidad de la inversión.

En general, en la preparación del proyecto se tendrán objetivos de reunir información que permita optimizar el proyecto, con la meta de llegar a identificar:

- La mejor localización del proyecto
- El tamaño del proyecto óptimo
- El momento óptimo de invertir, incluyendo consideraciones para desarrollar el proyecto en etapas, con ampliaciones futuras, y
- La mejor solución técnica

El procedimiento conduce a estudiar cada proyecto, con la meta de optimizar la calidad de la inversión, analizando las alternativas de solución a los problemas que se detecten y que se solucionarían con inversiones. Este procedimiento debiera seguirse reuniendo información y evaluando, hasta obtener una razonable seguridad de que se ha logrado identificar la alternativa de proyecto que más contribuye al desarrollo nacional.

Otro aspecto a tener en cuenta, es la equidad distributiva de los proyectos, lo que ha involucrado diagnosticar cuales con los grupos más pobres de la población sobre los cuales se debería concentrar la atención del gasto fiscal de los países, porque los otros

grupos, especialmente los de mayores ingresos, tienen la posibilidad de enfrentar sus necesidades con recursos propios. Existe entonces la preocupación porque los proyectos beneficien preferiblemente a los más pobres.

Cuando los proyectos tienen equidad distributiva conviene buscar mecanismos que mejoren su eficiencia, a través de:

- Focalización de la entrega de ayudas, en vez de generalización a toda la población
- Con cofinanciamiento, en vez de financiamiento estatal únicamente.
- Provisión privada con financiamiento público, en vez de provisión pública directa.
- Subsidios a la demanda, en vez de subsidios a la oferta
- Descentralización administrativa, en vez de centralización.

1.1 Normatividad Colombiana en relación con los proyectos de inversión nacional.

El decreto 841 de 1990⁶³ define los **proyectos de inversión nacional** como “el conjunto de acciones que requiere de la utilización de recursos para satisfacer una necesidad identificada, por los cuales compiten con otros proyectos”.

La definición anterior determina incluir la inversión inicial y los costos operativos derivados dentro de la denominación “proyecto de inversión nacional”.

También establece la clasificación de los proyectos de inversión así:

- a. Proyectos que generan beneficios directos e indirectos bajo la forma de bienes o servicios.
- b. Proyectos que cumplen una función de recuperación de la capacidad generadora de beneficios directos, tales como actividades de alfabetización, capacitación, nutrición, erradicación de enfermedades, vacunación, de atención a la mujer, a la niñez o a la tercera edad.
- c. Proyectos que no generan beneficios directos ni indirectos, pero que permiten identificar futuros proyectos. Estos son los estudios básicos o de investigación.
- d. Proyectos que cumplen con una función crediticia, por oposición a financiación o transferencias directas, que tienen como finalidad financiar proyectos de los tipos contemplados en los literales a), b) y c) de este artículo, en el transcurso del año de ejecución. Para estos se aprueban montos globales y corresponden al organismo o entidad ejecutora definir los proyectos que se habrán de financiar así.
- e. Excepcionalmente se podrán registrar como proyectos de inversión las partidas destinadas al pago de garantías otorgadas por la Nación, en relación con créditos concedidos a terceros, que se hayan hecho efectivas, siempre y cuando dichos créditos se hayan perfeccionado con anterioridad a diciembre 31 de 1991.

Los proyectos de inversión nacional deben registrarse en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, el cual es un instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socio-económicamente, susceptibles de financiación con recursos del presupuesto general de la Nación⁶⁴.

⁶³ El cual reglamenta la ley 38 de 1989, normativa del presupuesto general de la Nación, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión Nacional

⁶⁴ Ley 152 de 1994.

Respecto del origen de los proyectos, en el artículo 8° del decreto mencionado se señala que los proyectos a registrarse en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional pueden serlo a iniciativa de cualquier Ministerio, Departamento Administrativo Nacional o entidad adscrita o vinculada a uno de estos, a iniciativa de cualquier Corpes, Departamento, Intendencia, Comisaría o Municipio del Distrito Especial de Bogotá o por mandato del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS.

Frente a la evaluación este mismo artículo menciona que dichos proyectos deberán ser evaluados por el organismo o entidad al cual corresponda la iniciativa de su remisión al Banco de proyectos de Inversión, de acuerdo con las metodologías que se establezcan en el Manual de Operación y Metodologías del Banco de Proyectos de Inversión Nacional⁶⁵. Adicionalmente el artículo 9 dice que el Banco de Proyectos de Inversión Nacional devolverá de oficio, todos los proyectos que no reúnan satisfactoriamente los requisitos establecidos.

Los criterios para determinar la viabilidad de los proyectos son definidos en el decreto 841 así:

Evaluación técnica. Establece la viabilidad técnica de ejecutar un proyecto y el tipo de obras o de infraestructura física y de personal que se requiere para hacerlo.

Evaluación económica. Valora costos y beneficios atribuibles a un proyecto con el fin de determinar la conveniencia de su ejecución tanto independientemente como en relación con otros proyectos de inversión que se estén considerando.

Evaluación social. Corrige los valores utilizados en la evaluación económica e incorpora otros nuevos, con el fin de determinar los costos o beneficios que representa la ejecución del proyecto para el conjunto de la economía en general, será aplicable en los casos en los cuales el Manual de Operación y Metodologías del Banco de Proyectos de Inversión Nacional lo disponga, en la forma en que allí se establece.

Adicionalmente la resolución 5345 de 1993, dice que en particular en el proceso de calificación de la viabilidad se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

- **Calificación técnica.** Revisión de la evaluación, teniendo en cuenta la identificación del problema y la capacidad del proyecto planteado para resolverlo. Así mismo, una revisión de los costos que conlleva el proyecto y su relación con los costos medios de proyectos similares.
- **Consistencia del proyecto con los planes de desarrollo y con las políticas sectoriales.**

De acuerdo con la resolución 5345, las entidades que en la actualidad tienen la función de calificar la viabilidad de los proyectos de inversión nacional y de efectuar el registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, son los Ministerios y Departamentos

⁶⁵ De acuerdo con los diferentes sectores, se cuenta con metodologías para identificar, preparar, formular, realizar evaluación ex-ante y para hacer seguimiento de programas y proyectos de inversión pública. En el sector justicia existen dos: Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de establecimientos carcelarios y para tribunales y despachos judiciales existentes. Para el caso de los proyectos de nueva infraestructura penitenciaria y carcelaria se sigue el Manual Metodológico General.

Administrativos⁶⁶, salvo para las excepciones citadas en el artículo 6º de dicha resolución en la cual se establece que “El DNP continuará ejerciendo esa función en los siguientes casos:

- a. Con respecto a los programas y proyectos de inversión cuyo valor total sea igual o superior a veinte millones US\$20,000,000.00 lo cual corresponde a \$43,238,000,000.00⁶⁷.

Vale la pena, en este punto, abrir un paréntesis para resaltar que en proyectos de la dimensión de Valledupar al agregar el funcionamiento y la inversión se concluye que el DNP es el responsable de dar la viabilidad. No obstante y de acuerdo a sus funciones el DNP únicamente tiene injerencia sobre el presupuesto de inversión.

- b. Con respecto a los proyectos y programas de inversión que el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), le indique en razón de su importancia y magnitud.
- c. Con respecto a los proyectos que excepcionalmente determine el Director del Departamento Nacional de Planeación”.

De todas maneras el DNP tiene la facultad de efectuar un control posterior sobre los registros que efectúen los organismos delegatarios y podrá pedir la revisión y/o la reformulación de aquellos proyectos que no cumplan con los requisitos establecidos en la ley, orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo, directivas del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), o que no se ajusten a las prescripciones del Manual de Operación y Metodologías, o en los casos en que se presenten duplicidad de proyectos. El registro de estos proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional será suspendido hasta tanto se corrijan las inconsistencias o se complementen las carencias identificadas.

La evaluación de los Proyectos y su registro en el Banco de Programas y Proyectos es un requisito fundamental para que formen parte del Presupuesto General de la Nación y puedan ejecutarse.

Respecto de las fechas para realizar los registros se dice que durante todo el transcurso del año se podrán registrar proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, pero que para la discusión en los Comités Funcionales de Presupuesto de los proyectos de inversión que vayan a integrar el Plan Operativo Anual de Inversiones, sólo se tendrán en cuenta aquellos que hayan sido registrados a más tardar el primero (1º) de enero del año anterior al que se está programando.

1.2 El método costo-eficiencia

De acuerdo con la revisión teórica de modelos de evaluación socio-económica de proyectos se encontró que la metodología más idónea para el análisis de proyectos de

⁶⁶ De sus proyectos y programas de inversión, así como de sus entidades adscritas o vinculadas u otros organismos del correspondiente sector administrativo y de los demás entes de que trata el artículo 1 del decreto 841 de 1990

⁶⁷ Utilizando una tasa de cambio de \$2,211.9 que corresponde a la promedio del año 2001. Se tomo de los Supuestos Básicos de la Balanza de Pagos. Revisión del 12 de abril de 1999.

centros penitenciarios y carcelarios es el enfoque costo-eficiencia⁶⁸ debido a la ausencia de precios de mercado del servicio penitenciario y carcelario (se ofrece gratuitamente) y a las dificultades encontradas para la valorización de los beneficios⁶⁹. Así, el análisis se centra en la optimización de los costos y en el establecimiento de indicadores que de alguna manera reflejan los posibles beneficios del proyecto. El desarrollo teórico de esta metodología se presenta en el **anexo 1**.

2. CASO APLICADO: EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS A TRAVÉS DEL ENFOQUE COSTO-EFICIENCIA.

Como ya se indicó la metodología a utilizarse para la evaluación del proyecto de la “Penitenciaría Nacional de Valledupar” es la de costo-eficiencia. Es necesario señalar que los cálculos a precios de mercado y sociales realizados en este trabajo, son un complemento a los documentos y actualizaciones del proyecto presentados por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho e INPEC al Departamento Nacional de Planeación.

La presentación del proyecto se realiza a manera de comparación de alternativas siguiendo la metodología general del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional⁷⁰, la cual se utiliza como requisito mínimo para la identificación, preparación y evaluación a nivel de perfil de proyectos que compitan por fondos del Presupuesto General de la Nación y que no tengan una metodología específica de evaluación.

Como se consignó en el desarrollo de la parte teórica de este trabajo, la metodología costo-eficiencia exige el cumplimiento de dos postulados básicos: i) Se tiene una meta de satisfacción de necesidades básicas y no existe ninguna duda de que es conveniente alcanzarla y ii) Todas las alternativas que permiten satisfacer la meta tienen beneficios idénticos. Para nuestro caso, el segundo postulado no se cumple por cuanto se presentan diferencias en los beneficios del proyecto medidos en términos de cupos, se paso de 800 cupos en la alternativa de concesión a 1,600 en la alternativa de contratación directa mediante modalidad llave en mano. A pesar de lo anterior, el modelo se aplica buscando establecer si la decisión tomada fue la mejor y para tener un marco de referencia frente a futuros proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

Las dos alternativas estudiadas son la construcción y dotación del proyecto por concesión y de forma directa por la modalidad “llave en mano”. El primer caso se refiere a la presentación inicial del proyecto al Departamento Nacional de Planeación y obedece a las iniciativas que en los últimos años se han dado como salida a los problemas de los Sistemas Penitenciarios y Carcelarios vía participación del sector privado; la segunda alternativa fue la manera como el proyecto se contrató finalmente. Para efectos del presente documento, la primera alternativa se denominará A y la segunda B.

Las dos versiones del proyecto presentan deficiencias en su identificación, preparación y evaluación debido principalmente a la conceptualización de los proyectos como inversiones iniciales y no como proyectos de inversión nacional. Lo anterior ha generado la falta de concepción, visión y gestión integral de los proyectos.

⁶⁸ Existen otras metodologías como son el análisis de eficiencia, ponderaciones distributivas, necesidades básicas las cuales no aplican para la evaluación de proyectos penitenciarios y carcelarios.

⁶⁹ Los beneficios estarían determinados por la función de la pena: prevención, resocialización, protección, retribución, cuya estimación demandaría estudios y análisis más profundos.

⁷⁰ Esta metodología utiliza el enfoque costo eficiencia en el análisis de los costos.

En el análisis costo-eficiencia se adiciona el componente operacional ó de funcionamiento para cada uno de los proyectos el cual fue estructurado y estimado por el INPEC en el año 2000 para la puesta en funcionamiento de la Penitenciaría de Valledupar⁷¹. En el caso de la alternativa A se consideran estos costos como la mitad de los de la alternativa B, por cuanto se generan la mitad de los cupos.

Otras deficiencias en este tipo de proyectos se encuentran en la identificación del problema, población afectada, población objetivo, aspectos de oferta y demanda, entre otros.

ALTERNATIVA A: Diseño, construcción, dotación y mantenimiento de la penitenciaría de Valledupar por concesión.

Esta alternativa fue presentada por el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho en el año 1998. El proyecto sería diseñado, construido, dotado y mantenido (preventivo y correctivo) por el concesionario y el INPEC se encargaría de su operación. En términos legales la alternativa de concesión estaba amparada en la ley 80 de 1993⁷² y en la ley 65 de 1993⁷³.

El tiempo de ejecución de esta obra tendría una duración de 1 año. Durante los tres primeros meses se realizaría los estudios y diseños definitivos; en los ocho meses siguientes la construcción y en el último mes la dotación del centro carcelario.

Los costos de esta alternativa se habían estimado en \$27,014.6 millones a precios del año 1998⁷⁴ discriminados de la siguiente manera: estudios y diseños \$3,261.7 millones; construcción \$17,381.8 millones; sistemas de seguridad \$4,134.6 millones y dotación en \$2,236 millones.

En esta alternativa, adicionalmente a las utilidades pactadas por el proyecto incluidas en el AIU⁷⁵ se adicionaba el financiamiento. La tasa de interés utilizada se calculó en el 16,33% y adicionalmente todos los costos se afectaron por una tasa de inflación del 15%. Es decir se trabajó con una tasa efectiva del 34%.

Así se determinó que el Estado realizaría los pagos mediante una cuota extraordinaria de \$5,389.2 millones en el año 0 (1998) y 20 cuotas semestrales de \$2,229⁷⁶ millones en 10 años. Adicionalmente se estimó una cuota de mantenimiento anual de \$1,541.2 millones⁷⁷.

Los desembolsos que el Estado realizaría se encontraban respaldados por la apropiación presupuestal de 1999 y compromiso de vigencias futuras del año 2000 al 2002 así:

1999	\$ 6,855,122,966
------	------------------

⁷¹ De acuerdo con la relación guardia /interno se establecieron tres escenarios de funcionamiento (alto, medio, bajo). Para efectos del presente trabajo se tomó un escenario medio en donde la relación es de 10 internos por cada guardia.

⁷² Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

⁷³ Régimen Penitenciario y Carcelario.

⁷⁴ Documento inicial del proyecto "Construcción de la Nueva Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar por el Sistema de Concesión". Ministerio de Justicia y del Derecho-Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Mayo 1998.

⁷⁵ Administración, Imprevistos y Utilidades estimadas en \$3,444 millones de 1998.

⁷⁶ pesos del año 1998

⁷⁷ Se cálculo como el 5% de los costos de construcción y sistemas de seguridad.

2000	\$ 7,883,391,410
2001	\$ 9,065,900,122
2002	\$ 10,425,785,140
2003	\$ 11,989,652,911
2004	\$ 13,788,100,848
2005	\$ 15,856,315,975
2006	\$ 18,234,763,371
2007	\$ 20,969,977,877
2008	\$ 23,698,843,604

Cifras en pesos corrientes

Esta alternativa se presentaba con ventajas en términos financieros, de riesgo, de plazo, precio, especificaciones y de beneficio social, las cuales en este momento y a la luz de la alternativa B son cuestionables.

Finalmente esta alternativa fue cancelada al declararse desierta la licitación pública 035/98 que la respaldaba.

ALTERNATIVA B. Diseño, construcción y dotación de la penitenciaría de Valledupar por contratación directa - Llave en mano.

Declarada desierta la licitación pública que sustentaba la alternativa anterior y de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley 80 de 1993, el Consejo Directivo del INPEC decide adjudicar directamente los diseños, construcción y dotación mediante contrato "llave en mano" a precio global fijo y por un monto de \$25,000⁷⁸ millones sin incrementos o reajustes. Los pagos se efectuarían de la siguiente manera: un anticipo equivalente al 50% del valor del contrato es decir \$12,500 millones y el saldo se pagaría tres contados así: en diciembre de 1999 \$1,209.6 millones; en enero de 2000 \$7,883.3 millones y en enero de 2001 3,407 millones. Adicionalmente se contemplaban los pagos de la interventoría por un valor de \$865 millones.

Los costos anteriores se respaldaban mediante los recursos apropiados para el proyecto y por las vigencias futuras aprobadas para la opción A. En esta opción solamente se utilizarían las correspondientes a los años 1999, 2000 y 2001.

Los estudios y diseños; construcción y dotación tendrían una duración de 11 meses.

2.1 Análisis de la presentación y desarrollo del proyecto

- La problemática planteada en la alternativa A responde a las deficiencias de la infraestructura en el ámbito local (Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar); la de la alternativa B obedece a las deficiencias de la infraestructura penitenciaria y carcelaria de la región Norte del Sistema Penitenciario y Carcelario. Al ponerse en funcionamiento Valledupar se tomó la decisión de convertirla en un establecimiento de alta seguridad trasladando así a internos con condenas superiores a 25 años por delitos de homicidio y secuestro extorsivo de varias regiones del país.

⁷⁸ Actualizaciones del proyecto "Construcción de la Nueva Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar". vigencia 2000.

- En la alternativa A como en la B, el lote donde se construiría este nuevo establecimiento de reclusión es donado por el municipio para trasladar la Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar. Se firmó el Convenio Interadministrativo 1550 de 1998 entre el municipio de Valledupar y el INPEC en donde se establecen los siguientes compromisos:

Municipio:

1. Gestionar las licencias y autorizaciones necesarias ante las autoridades locales para la realización de las obras respectivas.
2. La adecuación, instalación y puesta en funcionamiento de la red eléctrica, alcantarillado, tratamiento de aguas negras, acueducto y teléfono en dicho predio.
3. A la adecuación de la vía perimetral
4. Dejar en las instalaciones donde funciona la actual cárcel, al momento de entrar en funcionamiento la nueva cárcel, las oficinas para la Dirección Regional del INPEC y las oficinas de atención al postpenado.

INPEC:

1. Construir en los predios donados por el municipio de Valledupar la nueva cárcel del Distrito Judicial de Valledupar.
 2. Entregar la información necesaria sobre diseño, planos y demás que requiera el municipio en forma oportuna con el fin de realizar las obras y adecuaciones a cargo de este último, en particular, lo referente al tratamiento de aguas negras.
- En las dos alternativas no hay claridad sobre la población afectada, zona de influencia del proyecto y población objetivo. En la alternativa A, a pesar de haberse identificado la problemática a nivel local se habla de población a nivel de Distrito Judicial. En la alternativa B se menciona una cobertura a nivel de la Regional Norte del Sistema Penitenciario y Carcelario.
 - En relación con la descripción de la situación actual y su evolución en la alternativa A se presenta a nivel local, en la alternativa B solamente se menciona la descripción de la situación a nivel de regional.
 - En las dos alternativas no se presentaron estudios de oferta y demanda.
 - En la alternativa A se generaría 800 cupos en 19,412 m² en la B 1600 cupos en 38,824 m²; así no se entiende la duplicación de m² por cuanto para aumentar la capacidad se utilizaron celdas con doble camastro. Sin embargo realmente se construyeron 35,833 m².
 - En las dos alternativas no se analizó el componente de funcionamiento asociado a cada proyecto. Una vez construido este establecimiento de reclusión el INPEC estimó este componente. Al hacer el análisis económico del proyecto en un horizonte de 20 años se encontró que los gastos de funcionamiento representan el 64.3% de los costos totales en la alternativa A y el 88,8% en la alternativa B.
 - No se encuentra evidencia de la planeación y organización de los proyectos productivos a desarrollarse en el proyecto en ninguna de las dos alternativas. En la ejecución del proyecto se crearon los siguientes: ebanistería, metalmecánica,

confecciones, tejidos y bordados, panadería, fabricación de bloques de construcción, artículos de aseo y granja productiva. Este aspecto es muy importante ya que el trabajo es uno de los medios para lograr la resocialización de la población reclusa.

- En las dos alternativas la presentación del proyecto respondió a criterios financieros y económicos frente a la inversión inicial, obviando la evaluación social que se requiere este tipo de proyectos.
- De acuerdo con la nueva orientación de política a partir del CONPES 3086 de 2000, la alternativa B se dirigió exclusivamente para condenados, es decir se convierte en la nueva Penitenciaría Nacional de Valledupar.
- En las dos alternativas se pretendía incluir mujeres dentro de la población reclusa y por ello se construyó un pabellón exclusivamente para ellas. Sin embargo el establecimiento se orientó exclusivamente para hombres. Lo anterior trae como consecuencia posibles modificaciones a la infraestructura construida.

2.2 Identificación, estimación y aplicación de la metodología costo-eficiencia:

2.2.1 Agrupación de costos y supuestos en cada una de las alternativas.

Considerando la metodología costo eficiencia y el manual metodológico general del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional- BPIN, los costos se agruparon en categorías para aplicar los precios cuenta.

En el caso de los **costos de inversión** las categorías son: obras físicas, maquinaria y equipo, mano de obra calificada, mano de obra no calificada y otros. Los precios cuenta se manejan de manera ponderada en cada una de estas categorías. Para el caso que nos ocupa, la dotación de la parte física y de los elementos de seguridad se consideraron como maquinaria y equipo y los estudios y diseños arquitectónicos y la interventoría se tomó como mano de obra calificada, dada su naturaleza.

En los **costos de operación** las categorías son: insumos y materiales, mano de obra calificada, y mano de obra no calificada. Dentro de los insumos y materiales se consideraron los gastos generales y las transferencias. Adicionalmente solamente se consideró el rubro de Mano de Obra Calificada, ya que de acuerdo con información del INPEC, todo el personal que labora en los centros de reclusión es calificado.

En relación con las dos alternativas se consideró como primer año de operación el año 2000.

A continuación se presenta las consideraciones y supuestos generales que se tuvieron en cuenta para aplicar la metodología costo-eficiencia en cada una de las alternativas:

Alternativa A: Diseño, construcción, dotación y mantenimiento de la Penitenciaría de Valledupar por Concesión (800 internos)

Supuestos y consideraciones:

- Los costos de operación calculados por el INPEC para el actual centro de reclusión de Valledupar⁷⁹ fueron reducidos a la mitad teniendo en cuenta que en esta alternativa se generarían 800 cupos. Se excluyó el rubro de mantenimiento calculado en \$220 millones puesto que ya se encontraba incluido en el contrato de concesión en los 10 primeros años (\$1,541.2 millones anuales a precios de 1998). A partir del año 11, no se estiman costos de mantenimiento ya que no fueron presupuestados.
- La interventoría se cargó totalmente al año 0 (1998) del proyecto. En términos de planificación de actividades y de manejo de contratos no es lo más adecuado para este tipo de proyectos sin embargo para efectos de los cálculos se dejó como fue presentada.
- Todos los costos se pasaron a precios del año 2000. Se mantuvo el supuesto presentado para la alternativa de concesión que contempla inflaciones del 15%.
- En el documento del proyecto se presenta una tasa de interés del 14%. Sin embargo revisando los cálculos se encuentra una tasa del 16.33% e.a.⁸⁰ Considerando estos dos aspectos la tasa final utilizada fue del 34%e.a.
- Teniendo en cuenta que la financiación de la concesión se aplicó a la totalidad de la inversión como un todo (estudios y diseños, construcción y dotación), fue necesario separar cada uno de estos rubros y aplicar el financiamiento.
- Fue necesario establecer la proporción de cada uno de los rubros anteriores frente a la cuota extraordinaria pagada en el año 0 para determinar exactamente los valores a financiarse por cada uno de los rubros.
- Se encontró además que la primera cuota a financiarse en el año 1 se incrementó con un 15% (inflación), sin considerar que al momento de hacer los cálculos en el año 0 (1998) ya había transcurrido varios meses del año.

Alternativa B. Diseño, construcción, dotación de la Penitenciaría de Valledupar por contratación directa - Llave en Mano (1600 internos)

Supuestos y consideraciones.

- Para determinar la aplicación porcentual frente a los grandes ítems del presupuesto (estudios y diseños, infraestructura física y dotación) al presupuesto inicial se le agregaron las obras adicionales programadas en los años 2000 y 2001 y se llevaron a precios del año 2000.
- El valor de interventoría fue de 980 millones.
- El mantenimiento fue estimado por el INPEC en \$220 millones anuales.
- Los costos de operación se consideraron para 1,600 internos de acuerdo con los cálculos del INPEC.

⁷⁹ Calculados para 1600 internos

⁸⁰ Tasa recalculada a partir de las cuotas periódicas presentadas en el documento inicial del proyecto.

- No se encuentra evidencia de costos de financiamiento. Se asume que el particular financió la obra en su totalidad.

2.2.2 Identificación de beneficios.

A continuación se describen algunos beneficios que pueden generar los proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria :

- Ampliación de la oferta de cupos para atender la creciente demanda.
- Disminuir el hacinamiento de los reclusos en las penitenciarías o centros carcelarios de la región.
- Contribuir al proceso de resocialización de los reclusos de esta penitenciaría.
- Generar fuentes de empleo para el personal que participa en el desarrollo del proyecto y para quienes hacen posible su funcionamiento.

2.2.3 Costos de las alternativas:

Alternativa A.

En los cuadros [3A](#) Y [3B](#) se presentan respectivamente los costos de inversión y de operación de la alternativa A. En el cuadro [3C](#) se presenta el costo total en valor presente; el costo anual equivalente y los resultados de los indicadores seleccionados de costo eficiencia.

Debido a la inclusión del financiamiento los costos de inversión resultan ser superiores a los costos de operación. El costo anual equivalente a precios de mercado es de \$15,861 millones a precios de mercado y de \$13,573 millones a precios sociales.

El costo total por interno es de \$227 millones a precios de mercado y de \$195 a precios sociales.

Alternativa B

En los cuadros [3D](#) Y [3E](#) se presentan respectivamente los costos de inversión y de operación de la alternativa B. En el cuadro 3F se presenta el costo total en valor presente; el costo anual equivalente y los resultados de los indicadores seleccionados de costo eficiencia.

El costo anual equivalente es de \$11,246 millones a precios de mercado y de \$10,105 millones a precios sociales.

El costo total por interno es de \$81 millones a precios de mercado y de \$72 millones a precios sociales.

En el **cuadro 4** se presenta el cuadro comparativo de los costos de las dos alternativas y su relación por cupo.

CUADRO 4

Cuadro comparativo de costos de las alternativas

	Concesión		Contratación directa	
	Precios de Mercado	Precios sociales	Precios de Mercado	Precios Sociales
Costos de la inversión en valor presente	124.704	103.810	33.251	26.941
Costos de operación en valor presente	57.223	51.869	95.739	88.958
Costo total del proyecto en valor presente	181.928	155.678	128.990	115.898
Costo anual equivalente del proyecto	15.861	13.573	11.246	10.105

Cifras en millones de pesos de 2000

Cuadro de inversión total por cupo(1)

	VAC Social(2)	# Cupos	Resultado
Concesión	155.678	800	195
Contratación directa	115.898	1600	72

Cifras en millones de pesos de 2000

Cuadro de inversión inicial por cupo(3)

	VAC Social	# Cupos	Resultado
Concesión	103.810	800	130
Contratación directa	26.941	1600	17

Cifras en millones de pesos de 2000

(1) Considera el presupuesto de inversión y de funcionamiento.

(2) Es el valor actualizado de los costos

(3) Incluye únicamente el presupuesto de inversión.

De acuerdo con los resultados presentados se encuentra que alternativa B es mucho más económica para el Estado. El único resultado que hace que la alternativa A sea mejor que la B es el VAC⁸¹ de los costos de operación, sin embargo ya sabemos que se debe a que esta alternativa contempla generar la mitad de los cupos que la alternativa B.

2.2.4 Indicadores de jeraquización costo-eficiencia

Los indicadores son una herramienta muy importante para establecer comparaciones entre varias alternativas. En la metodología costo eficiencia se utiliza los indicadores de jeraquización. El indicador básico de esta metodología es el costo por beneficiario. A continuación se presentan dos indicadores de jeraquización para este proyecto:

⁸¹ Valor actualizado de los costos

INVERSIÓN TOTAL POR INTERNO	COSTOS DE LA INVERSIÓN TOTAL /NUMERO DE INTERNOS
INVERSIÓN INICIAL POR INTERNO	COSTOS DE LA INVERSIÓN /NUMERO DE INTERNOS

Los resultados en millones de pesos son los siguientes:

ALTERNATIVA A:

INVERSIÓN TOTAL POR INTERNO	155,678 /800=195
INVERSIÓN INICIAL POR INTERNO	103,810 /800=130

ALTERNATIVA B

INVERSIÓN TOTAL POR INTERNO	115,898 /1600=72
INVERSIÓN INICIAL POR INTERNO	26,941 /1600=17

Al considerar la **inversión total por cupo** la alternativa de Concesión es 2.71 veces más costosa que la alternativa de Contratación directa. Se resalta que esta primera alternativa solamente generaría 800 cupos mientras que la de contratación directa 1,600.

Al observar los resultados frente a la **inversión inicial** los resultados son aún más contundentes, la alternativa de Concesión es 7.65 veces más costosa que la alternativa de Contratación directa.

2.2.5 Otros indicadores de seguimiento.

Para poder hacer un adecuado seguimiento al proyecto en el **anexo 2** se presentan otros indicadores que evalúan el desarrollo del proyecto. Los formatos y la mayoría de los indicadores se tomaron del estudio “Aproximación metodológica para la evaluación de proyectos carcelarios para contraventores- Caso Cárcel Distrital de Bogotá” considerando que tienen toda la aplicabilidad para este trabajo.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- De acuerdo con la revisión teórica de modelos de evaluación social de proyectos, se encontró que la metodología más idónea para el análisis de proyectos de centros penitenciarios y carcelarios es el enfoque costo-eficiencia debido a la ausencia de precios de mercado del servicio penitenciario y carcelario (se ofrece gratuitamente) y a las dificultades encontradas para la valorización de los beneficios⁸². Así, el análisis se

⁸² Los beneficios están determinados por la función de la pena: prevención, resocialización, protección, retribución es difícil de estimar.

centra en la optimización de los costos y en el establecimiento de indicadores que de alguna manera reflejan los posibles beneficios del proyecto.

- Al revisar la normatividad del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional frente al proyecto de Valledupar se encontró que no hay claridad sobre las Instituciones responsables de dar la viabilidad a los proyectos de Inversión Nacional. Si bien en la resolución 5345 de 1993, el Director de Planeación Nacional delegó esta función en los Ministerios y Departamentos Administrativos, por cuantía es el DNP el encargado de dar estas viabilidades. Sin embargo por la naturaleza de las funciones, el DNP únicamente tiene injerencia sobre el presupuesto de inversión.
- Por lo anterior y considerando que i) en los proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria el 89% de los costos corresponden a recursos de funcionamiento y es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el responsable de la planeación y administración de estos recursos ii) es necesario contar con procesos de planeación y de administración de los recursos del Estado eficientes iii) Se debe asegurar la sostenibilidad de los proyectos, se recomienda hacer reformas a la normatividad del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, orientadas a garantizar la concepción integral de los proyectos de inversión nacional.

Así para lograr un proceso eficiente de planeación y programación de los proyectos se plantea las siguientes dos alternativas :

- Conformar un comité para la aprobación de los proyectos de inversión nacional en nueva infraestructura penitenciaria y carcelaria en donde participe tanto el Ministerio de Hacienda como el Departamento Nacional de Planeación ó
- Asignar la función del control posterior de viabilidad de los proyectos de inversión nacional al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- El proyecto “Construcción de la Penitenciaría Nacional de Valledupar” muestra grandes deficiencias en su formulación, presentación y evaluación. No hay claridad en relación con aspectos de oferta y demanda, población objetivo, aspectos técnicos, costos y financiamiento. El proyecto se ha estructurado a medida que se ha ido desarrollando y ha respondido a criterios más de tipo político que técnico.
- No se encuentran definiciones claras sobre la clasificación de los establecimientos de reclusión por niveles de seguridad (alta, mediana, baja). Este aspecto es fundamental para la consolidación de los modelos arquitectónicos y las estructuras de costos tipo.
- Debido a la crisis penitenciaria y carcelaria por la que atraviesa nuestro país cuyo síntoma principal es el hacinamiento en los establecimientos de reclusión, las propuestas de solución se han centrado en la privatización vía concesión. Sin embargo los resultados que arroja la evaluación del proyecto de Valledupar presentados en este documento, demuestran la no conveniencia financiera de utilizar este tipo de alternativa para construir los establecimientos de reclusión dados los altos costos de financiamiento.

- Teniendo en cuenta la limitación de los recursos públicos y el continuo déficit presupuestal en las decisiones sobre los proyectos de inversión nacional penitenciarios y carcelarios se deben incluir criterios económicos, sociales y financieros. Este último aspecto es muy importante en las propuestas en donde los particulares tienen una participación activa .
- Una vez definidos los modelos arquitectónicos tipo; implantados los procesos y determinada los mecanismos de operación y de administración de los nuevos centros de reclusión, en donde se asegure que las entidades que tienen injerencia en el Sistema Penitenciario y Carcelario puedan ejercer un eficiente control y vigilancia sobre estos centros, se puede pensar en la posibilidad de la privatización del Sistema Penitenciario y Carcelario. Así los avances y resultados que se han logrado con el Convenio de Mejoramiento del Sistema Penitenciario y Carcelario es un primer paso en este proceso.
- En la formulación y evaluación de los proyectos de nuevos centros de reclusión se debe incluir los proyectos productivos viables que se puedan desarrollar. Lo anterior permitiría estructurar de manera integral los proyectos.
- Con los resultados arrojados con el Convenio con el Gobierno de los Estados Unidos, Valledupar se convierte en un proyecto piloto y base para mejorar el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano. Algunos de los problemas que se están presentando como la definición del perfil del interno; las deficiencias presupuestales; las fallas en la infraestructura física son el resultado de problemas en la planeación, definición y gestión del proyecto.
- Teniendo en cuenta los resultados del convenio con el Gobierno de los Estados Unidos frente a Valledupar y la programación y desarrollo del “Plan de Ampliación de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria” aprobado mediante documento Conpes 3086 del 14 de julio de 2000, se recomienda la ampliación de este convenio para realizar el acompañamiento en la instauración de los procedimientos y en la estructuración de los mecanismos de gestión y operación de cada uno de los nuevos centros. Adicionalmente extender el programa de “Mejoramiento del Sistema Penitenciario y Carcelario” al Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC.
- Se recomienda hacer evaluaciones periódicas al proyecto de la penitenciaría de Valledupar con los indicadores de seguimiento planteados en este documento. Adicionalmente incluir este tipo de indicadores en los nuevos proyectos de infraestructura penitenciaria y carcelaria programados en el “Plan de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria” aprobado mediante documento Conpes 3086.

BIBLIOGRAFÍA

Decreto 841 del 20 de abril de 1990 “Por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, Normativa del Presupuesto General de la Nación, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión y otros aspectos generales”.

Decreto 1569 del 19 de junio de 1991 “Por el cual se modifica parcialmente el decreto 841 de 1990”

Decreto 2240 del 30 de septiembre de 1991 “Por el cual se modifica el decreto 841 de 1990”

Ley 38 del 21 de abril de 1989 “Normativa del Presupuesto General de la Nación”.

Resolución 4005 del 30 de agosto de 1993 “Por el cual se establece un procedimiento para calificación y registro de proyectos de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión”.

Resolución 5345 del 18 de noviembre de 1993 “Por la cual se delega la función de calificar la viabilidad de proyectos de inversión para su registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional-BPIN-“.

BAYRO, L y Londero, E Sobre la estimación de la distribución de los beneficios económicos netos de un proyecto. BID. Washigton D.C.1982.

BRENT, Robert. Applied Cost Benefit Analysis. Edward Elgar.1997.

BID,OECD (1989). El Impacto de los proyectos de Desarrollo sobre la pobreza. Traducción del programa BID-UNIANDES.

CASTRO, Raúl - Mokate, Karen .Evaluación Económica y Social de Proyectos de Inversión. Ediciones Uniandes, Santafé de Bogotá: 1998.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, FIC, INPEC. Documento Conpes 3086 “Plan de Ampliación de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria”. Julio de 2000.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. “Diagnóstico y Propuestas para superar la Crisis del Sistema Penitenciario y Carcelario”. Próximo a publicarse.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP Y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS –OEA. Manual Metodológico General. Serie de Metodologías No.001. 1994.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, BID. “Estimación de precios de cuenta para Colombia” (Documento Interno de Trabajo).1990.

GOMEZ S. Y OTROS “Aproximación metodológica para la evaluación de proyectos carcelarios para contraventores- Caso Cárcel Distrital de Bogotá”. Agosto de 2000.

GUTIÉRREZ, H., ILPES, Santiago de Chile:. Fundamentos Metodológicos, conceptuales y operativos del enfoque costo eficiencia y necesidades básicas en la evaluación social de proyectos. 1993.

HARBERGER, A. (1981). Necesidades básicas versus ponderaciones distributivas en el Análisis Costo-Beneficio. En Topicos especiales. Ediciones Universidad Católica de Chile.

ILPES, DIRECCION DE PROYECTOS Y PROGRAMACION DE INVERSIONES. Fundametos Metodológicos, Conceptuales y Operativos del Enfoque Costo-Eficiencia y Necesidades Básicas en la Evaluación Social de Proyectos Sociales. 1993.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO-INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC. Documento de proyecto "Construcción de la Nueva Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar por el Sistema de Concesión". Mayo 1998.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Actualizaciones del proyecto "Construcción de la Nueva Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar". vigencias 1999, 2000 y 2001.

OFICINA DEL CONVENIO CON EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS. Informes sobre Indicadores de Resultados, Gestión y Operacionales del Convenio. Marzo 31 2000; Agosto 31 de 2000; Septiembre 30 de 2000; Noviembre 30 de 2000; Febrero 12 de 2001 y Abril 2 de 2001.

TORCHE, A (1982). La redistribución del Ingreso como criterio del valor de la Evaluación de Proyectos. Cuadernos de Economía. No.56. Abril. Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Anexo 1

Costo –Eficiencia como método para identificar la mejor alternativa de proyecto.

Cuando se tiene un proyecto cualquiera y se desea calcular la contribución al desarrollo nacional es necesario estimar sus beneficios y costos sociales y aplicar la fórmula del VAN Social:

$$VAN_{Social} = \sum_{t=0}^n \frac{BS_t - CS_t}{(1+r^*)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{BS_t}{(1+r^*)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{CS_t}{(1+r^*)^t}$$

Donde t=0 hasta t=n representa a cada uno de los años del proyecto. BS_t son los beneficios sociales del año t y CS_t los costos sociales del año t. La tasa social de descuento es r^* , la que se ha supuesto constante para cada año t. La fórmula del VAN Social puede escribirse como una resta entre el valor presente de los beneficios sociales, $\sum BS_t/(1+r^*)^t$, y el valor presente de los costos sociales $\sum CS_t/(1+r^*)^t$.

Si se tratara de un proyecto social que satisface necesidades básicas, no se tienen dudas de que al aplicar la fórmula del VAN Social debiera obtenerse un VAN positivo. Pero como por lo regular existen alternativas de proyecto, en que sólo una de ellas puede hacerse por ser excluyentes entre sí, la fórmula se podría aplicar tantas veces como alternativas se tengan, con la meta de identificar la de mayor VAN Social. Esto es, se enfrenta al problema de maximización siguiente:

Elegir k para:

MAXIMIZAR

$$VAN_{Social}^{alternativak} = \sum_{t=0}^n \frac{BS_t^{alternativak}}{(1+r^*)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{CS_t^{alternativak}}{(1+r^*)^t}$$

Supóngase ahora que todas las alternativas tienen beneficios sociales iguales. Por ejemplo, si se trata de un proyecto de dar educación primaria a un grupo de niños que de otra forma no se educarían, puede postularse que recibirían la misma educación, ya que el proyecto se localice en una u otra parte. Pero al entregar la misma educación, se puede postular que tiene los mismos beneficios.

$$\sum_{t=0}^n \frac{BS_t^{alternativak}}{(1+r^*)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{BS_t}{(1+r^*)^t},$$

Independiente de k

Lo anterior conduce a describir el problema de maximización.

Elegir k MAXIMIZAR

$$VAN_{Social}^{alternativak} = \sum_{t=0}^n \frac{BS_t}{(1+r^*)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{CS_t^{alternativak}}{(1+r^*)^t}$$

En este nuevo problema de maximización, los beneficios sociales son iguales para todas las alternativas, por lo que la identificación de la mejor debe hacerse sobre a base de lo que es diferente entre ellas, dado que lo que es común no ayuda a distinguir. De otra parte, como se tiene seguridad de que todas ellas son socialmente deseables, se puede suponer que el valor presente de los beneficios excede el valor presente de los costos, para cada alternativa, aun sin calcular el valor presente de los beneficios sociales. Lo último conduce a replantear el problema de maximización, como otro de minimización. En efecto, como los beneficios nos ayudan a distinguir la mejor alternativa, basta comparar lo diferente entre ellas. De esa manera, maximizar el VAN Social es equivalente a minimizar el valor presente de los costos y se puede optar por resolver el siguiente problema:

Elegir k para MINIMIZAR

$$VACS_{social}^{alternativas} = \sum_{t=0}^n \frac{CS_t^{alternativas}}{(1+r^*)^t}$$

donde VAC social es el valor actualizado de los costos sociales.

$$VACS_{social}^{alternativas} = \sum_{t=0}^n \frac{CS_t^{alternativas}}{(1+r^*)^t}$$

Lo anterior, es el fundamento del método costo – eficiencia aplicado a la evaluación de proyectos y tiene, por lo demás, una antigua tradición de economía y optimización matemática.

Este método tiene indudable atractivo con proyectos que contribuyen a la satisfacción de necesidades básicas, por qué evitar tener que valorar los beneficios sociales, concentrando su esfuerzo en la valoración de los costos sociales de cada alternativa de proyecto. Se dirá que, al aplicar el método costo-eficiencia, se está buscando la manera más económica de satisfacer necesidades básicas.

Sin embargo, no deben pasarse por alto los dos supuestos que se han adoptado, para llevar a la conclusión:

- Se tiene una meta de satisfacción de necesidades básicas y no existe ninguna duda que será conveniente satisfacer la meta de necesidades.
- Todas las alternativas que permiten satisfacer la meta tienen beneficios idénticos.

Estos dos supuestos deben cumplirse, para que sea aplicable el método – eficiencia y conduzca a la elegir la alternativa de mayor VAN social.

Minimización de costos anuales equivalentes como alternativa a minimizar valores actualizados de costos.

La técnica básica para identificar la mejor alternativa de proyecto que se deduce del método costo-eficiencia es la que involucra menores costos actualizados. Aquí se recuerda la fórmula ya presentada:

Elegir K para MINIMIZAR

$$VACS_{\text{Social}}^{\text{alternativas}} = \sum_{t=0}^n \frac{CS_t^{\text{alternativas}}}{(1+r^*)^t}$$

La fórmula anterior involucra calcular el valor actualizado de los costos sociales, VAC Social. No obstante, suele ser más sencillo intentar un cálculo de costos anuales equivalentes, CAE. En principio, ellos involucra modificar la fórmula anterior, cuya justificación es simple.

Si VAC Social de cada alternativa fuera multiplicado por un factor positivo, común para cada alternativa, el problema de minimización no cambia en esencia. Por ejemplo, al multiplicar la fórmula anterior por $A/P(r^*;n)$, que notacionalmente representa el factor que transforma un valor presente de una anualidad cuando la tasa social de descuento es r^* , en tanto por uno, y se desea obtener una anualidad por n años. Este factor es bien conocido en la literatura de evaluación de proyectos y es el siguiente:

CAE de un valor presente

$$P = P * A / B(r^*;n) = P \frac{r^* (1+r^*)^n}{(1+r^*)^n - 1}$$

El factor $A/P(r^*;n)$ suele llamarse factor de recuperación de capital. Luego, el problema de minimización se convierte en :

Elegir k para MINIMIZAR :

$$\left\{ VACS_{\text{Social}}^{\text{alternativas}} = \sum_{t=0}^n \frac{CS_t^{\text{alternativas}}}{(1+r^*)^t} \right\} \frac{r^* (1+r^*)^n}{(1+r^*)^n - 1}$$

equivalente a:

MINIMIZAR

$$\left\{ VACS_{\text{Social}}^{\text{alternativas}} \frac{r^* (1+r^*)^n}{(1+r^*)^n - 1} = \sum_{t=0}^n \frac{CS_t^{\text{alternativas}}}{(1+r^*)^t} \right\} \frac{r^* (1+r^*)^n}{(1+r^*)^n - 1}$$

Equivalente a:

Elegir k para MINIMIZAR :

$$\left\{ CAES_{\text{Social}}^{\text{alternativas}} = \sum_{t=0}^n \frac{CS_t^{\text{alternativas}}}{(1+r^*)^t} \right\} \frac{r^* (1+r^*)^n}{(1+r^*)^n - 1}$$

Las razones para usar CAE Social en vez de VAC social incluyen su facilidad de interpretación y de cálculo. El CAE es más fácil de interpretar, porque da una indicación bastante precisa de los costos involucrados, ya que tiene unidades de flujo, tales como US\$ anuales o \$ de moneda nacional por año; ellos ayuda a construir indicadores de jerarquización y permite comparar directamente alternativas de distinta vida.

Fórmulas de cálculo de costos anual equivalente.

Calcular los costos anuales equivalentes conduce a idénticos resultados al que se obtendrían al calcular primero el VAC Social, a partir de los flujos incluyendo el valor residual y, después, su equivalente anual. No obstante el valor residual a considerar para que se obtenga idéntico resultado es uno muy particular y conocido como valor residual inferido. La fórmula de cálculo de un valor residual inferido es la siguiente, para un equipo que dura m años, pero que se lo usará por sólo p años (por lo que, después de usarlo p años tendrá una vida remanente de $m-p$ años):

Valor residual inferido =

$$R = P(1 + r^*)^p \frac{(1 + i)^{m-p} - 1}{(1 + i)^m - 1}$$

Es el valor presente del año p de la porción de flujos de costos anuales equivalentes $P^*A/P(r^*;m)$ que no se usarán, esto es, $R=P^*A/P(r^*;m)*P/A(r^*;m-p)$. Además, nótese que el valor residual sería nulo, si $m=p$, que es cuando no queda ninguna porción de la vida remanente, y que el valor residual es P , si $p=0$, que es cuando el equipo está en uso.

Para aplicar las fórmulas, primero se estiman los costos de inversión a precios de mercado ("privados") y se los agrupan de acuerdo al siguiente criterio: items de igual vida y que requieren idéntica corrección, para obtenerlos valorados a precios sociales. Todos los items de inversión deben estar valorados en moneda de una misma fecha. En segundo lugar, se corrigen los valores a precios de mercado, para obtenerlos a precios sociales; ello involucra usar un factor de corrección p^*/p , que es el cociente entre un precio social y su precio de mercado. En tercer lugar, se calculan costos anuales equivalentes, CAE, usando la tasa social de descuento que corresponda y la vida estimada para cada grupo de items de costos sociales. Como último paso, puede agregarse el cálculo del VAC, valor actualizado de costos; para ello se considera el valor presente de la serie uniforme de costos anuales equivalentes, multiplicando el CAE total (la simple suma de los CAE obtenidos para cada grupo), por el recíproco del factor de recuperación de capital.

Para cada alternativa de proyecto se construye un resumen de los costos sociales de operación a los a los de inversión obtenidos. Si los costos anuales fueran constantes en todas las alternativas, la comparación puede hacerse a partir de costos anuales, sumando los CAE Sociales de inversión, los costos sociales de operación e identificando la alternativa de menores costos sociales anuales. Si los costos de operación no fueran constantes, porque se atiende una demanda decreciente, que es lo más típico, la comparación de alternativas de hace a partir del VAC que se obtiene de una manera

análoga: Se suman los VAC Sociales de inversiones obtenidos para cada alternativa los correspondientes VAC Sociales de los costos de operación. Con todo, se llega a identificar la manera más económica de solucionar el o los problemas detectados en el diagnóstico.

Identificación de la alternativa de proyecto más económica

Para aplicar el método costo-eficiencia, se calculan los costos incrementales de implementar cada solución, incluyendo los de inversión y los de operación. Se pueden calcular valores actualizados de costos (VAC) de cada ítem, pero resulta más sencillo comenzar con el cálculo de costos anuales equivalentes (CAE), siguiendo la estrategia de cálculo que se relaciona a continuación:

- CAE Social de la etapa de inversión: Se deben considerar costos incrementales de cada alternativa, con respecto a las inversiones del sin proyecto. Se considera cada inversión inicial multiplicada por el respectivo factor $A/P(r\%,n)=r*(1+r)^n/[1+(1+r)^n]$; r^* es la tasa social de descuento y n son los años que duran las instalaciones. Es de anotar que el hecho de que se tenga alguna donación no excluye su consideración como costo social, por tener uso alternativo.
- CAE Social de la etapa de operación. Los costos anuales de la alternativa se deducen directamente a partir de estimaciones de costos a precios de mercado, corrigiéndolos, para obtener los precios sociales. Se aplica la misma estrategia de corrección señalada para la inversión. Nuevamente corresponde considerar costos incrementales, lo que significa que se deben estimar costos sin proyecto y costos con proyecto, para calcular los incrementos.
- VAC Social de las etapas de inversión y operación. Una vez obtenidos los CAE Sociales de cada grupo de costos, simplemente se suman y se obtiene un CAE total. De ahí se obtiene el VAC Social, multiplicando el CAE total por el factor $P/A(r\%;n)$ que es el recíproco del factor $A/P(r\%;n)$ presentado antes. Ello también supone implícitamente reinversiones y valores residuales inferidos.

Indicadores de jerarquización basados en costo- eficiencia

Debido a que los proyectos de tipo social enfrentan los problemas típicos de escasez de capital, es necesario construir indicadores que faciliten los procesos de seguimiento a la efectividad de la inversión. Para el análisis costo – eficiencia es imperativo la utilización de estas herramientas.

Los indicadores se expresan como criterios para evaluar el comportamiento de las variables decisivas que afectará el proyecto en cuestión. Permiten la valoración de las modificaciones de las características de las unidades de análisis establecidas.

Un indicador de jerarquización típico es el costo por beneficiario. Se estima que el proyecto debiera ocupar mejor posición en un ranking de proyectos mientras menor costo de satisfacer una necesidad se tenga. Otro indicador de jerarquización que interesa es el costo anual equivalente por beneficiario.

Anexo 2. Indicadores de seguimiento para la penitenciaría de Valledupar.

NOMBRE DEL INDICADOR	ÁREA CONSTRUIDA POR INTERNO
OBJETIVO	Realizar el seguimiento al nivel de hacinamiento.
INTERPRETACIÓN	Determina el área promedio disponible para cada interno.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Seguimiento
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total del Centro de Reclusión
PERIODICIDAD	Anual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{ÁREA CONSTRUIDA POR INTERNO} = \frac{\text{Área Construida}}{\text{Número de internos}}$
FUENTES DE DATOS	- Estadísticas de rotación de internos

NOMBRE DEL INDICADOR	AREA TALLERES POR INTERNO
OBJETIVO	Realizar el seguimiento a la disponibilidad de espacios para talleres y realización de trabajos manuales, educativos y psicológicos.
INTERPRETACIÓN	Determina el área promedio para educación y trabajo disponible para cada interno.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Eficacia
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total de la Cárcel
PERIODICIDAD	Anual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{AREA TALLERES POR INTERNO} = \frac{\text{Área Talleres}}{\text{Número de internos}}$
FUENTES DE DATOS	- Estadísticas de rotación de internos - Información del grupo de resocialización

NOMBRE DEL INDICADOR	AREA RECREACION POR INTERNO
OBJETIVO	Realizar el seguimiento a la disponibilidad de espacios de esparcimiento.
INTERPRETACIÓN	Determina el área de recreación promedio disponible para cada interno.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Gestión.
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total del Centro Penitenciario.
PERIODICIDAD	Anual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{AREA RECREACION POR INTERNO} = \frac{\text{Área Recreación}}{\text{Número de internos}}$
FUENTES DE DATOS	- Estadísticas del Centro Penitenciario

NOMBRE DEL INDICADOR	HACINAMIENTO CENTRO PENITENCIARIO
OBJETIVO	Realizar el seguimiento a la cantidad de personas reclusas en la Cárcel.

INTERPRETACIÓN	Determina el nivel de hacinamiento en la cárcel.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de seguimiento.
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total de reclusos de la cárcel.
PERIODICIDAD	Mensual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{H.C.} = \frac{\text{Número real de reclusos}}{\text{Capacidad de la cárcel}}$
FUENTES DE DATOS	- Centro Penitenciario

NOMBRE DEL INDICADOR	PORCENTAJE DE INTERNOS EN TALLERES
OBJETIVO	Realizar el seguimiento a la participación de los internos en programas de resocialización.
INTERPRETACIÓN	Determina el porcentaje de internos que participan en los talleres.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Gestión.
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total de reclusos
PERIODICIDAD	Mensual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{P.I.T.} = \frac{\text{Nº Internos en talleres}}{\text{Número de internos}}$
FUENTES DE DATOS	- Estadísticas del programa de resocialización

NOMBRE DEL INDICADOR	PORCENTAJE DE INTERNOS EN EDUCACIÓN
OBJETIVO	Realizar el seguimiento a la participación de los internos en programas de resocialización.
INTERPRETACIÓN	Determina el porcentaje de internos que participan en los programas de educación.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Gestión
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total de reclusos
PERIODICIDAD	Mensual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{P.I.E.} = \frac{\text{Nº Internos en programas educativos}}{\text{Número de internos}}$
FUENTES DE DATOS	- Estadísticas del programa de resocialización

NOMBRE DEL INDICADOR	PORCENTAJE DE INTERNOS EN PROGRAMAS DEPORTIVOS
OBJETIVO	Realizar el seguimiento a la participación de los internos en programas de resocialización.
INTERPRETACIÓN	Determina el porcentaje de internos que participan en los programas deportivos.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Gestión
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total de reclusos

PERIODICIDAD	Mensual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{P.I.P.D} = \frac{\text{N}^\circ \text{ Internos en programas deportivos}}{\text{Número de internos}}$
FUENTES DE DATOS	- Estadísticas del programa de resocialización

NOMBRE DEL INDICADOR	PORCENTAJE DE INTERNOS EN RESOCIALIZACIÓN
OBJETIVO	Realizar el seguimiento a la participación de los internos en programas de resocialización.
INTERPRETACIÓN	Determina el porcentaje de internos que participan en los programas de resocialización.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Gestión
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total de reclusos
PERIODICIDAD	Mensual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{P.I.R.} = \frac{\text{N}^\circ \text{ Internos en programas de resocialización}}{\text{Número de internos}}$
FUENTES DE DATOS	- Estadísticas del programa de resocialización

NOMBRE DEL INDICADOR	PERSONAL ADMINISTRATIVO POR INTERNO
OBJETIVO	Realizar un control a la disponibilidad de personal administrativo en la cárcel.
INTERPRETACIÓN	Determina el número de trabajadores administrativos en la cárcel por cada interno.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Gestión
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total del Centro Penitenciario
PERIODICIDAD	Anual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{PERS. ADMINI.POR INTERNO} = \frac{\text{Total personal administrativo}}{\text{Número de internos}}$
FUENTES DE DATOS	- INPEC

NOMBRE DEL INDICADOR	GUARDIANES POR INTERNO
OBJETIVO	Realizar un control a la disponibilidad de personal para la cárcel.
INTERPRETACIÓN	Determina el número de guardianes en la cárcel por cada interno.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Eficacia
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total de Centro Penitenciario.
PERIODICIDAD	Anual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{GUARDIANES POR INTERNO} = \frac{\text{Número de Guardianes}}{\text{Número de internos}}$
FUENTES DE DATOS	- INPEC

NOMBRE DEL INDICADOR	FUGAS POR AÑO
-----------------------------	----------------------

OBJETIVO	Realizar el seguimiento a las medidas de seguridad.
INTERPRETACIÓN	Determina el número de fugas por año
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Eficacia
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total del Centro de Reclusión
PERIODICIDAD	Anual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{FUGAS POR AÑO} = \frac{\text{Número de fugas}}{\text{Año}}$
FUENTES DE DATOS	- Estadísticas del Centro de Reclusión - Policía Nacional

NOMBRE DEL INDICADOR	HOMICIDIOS POR AÑO
OBJETIVO	Realizar el seguimiento a las políticas de resocialización y de seguridad.
INTERPRETACIÓN	Determina el número de homicidios por año.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Eficacia
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total del Centro de Reclusión
PERIODICIDAD	Anual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{HOMICIDIOS POR AÑO} = \frac{\text{Número de Homicidios}}{\text{Año}}$
FUENTES DE DATOS	- Estadísticas de la Cárcel - Policía Nacional

NOMBRE DEL INDICADOR	MOTINES POR AÑO
OBJETIVO	Realizar el seguimiento de los resultados del programa de resocialización.
INTERPRETACIÓN	Determina el total de disturbios violentos que se presentan al año.
TIPO DE INDICADOR	Indicador de Eficacia
NIVEL DE COMPARACIÓN	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	Para el total del Centro de Reclusión.
PERIODICIDAD	Anual
DEFINICIÓN OPERACIONAL	$\text{MOTINES POR AÑO} = \frac{\text{Número de motines}}{\text{Año}}$
FUENTES DE DATOS	- Consolidado total anual

Fuente: Aproximación metodológica para la evaluación de proyectos carcelarios para contraventores- Caso Cárcel Distrital de Bogotá”

