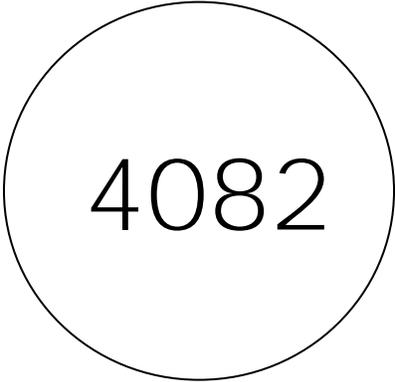


Documento

CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4082

DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO DE INVERSIÓN CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA GENERACIÓN DE CUPOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Justicia y del Derecho
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 18 de abril de 2022

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Rufz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Rufz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Susana Correa Borrero
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Carmen Ligia Valderrama Rojas
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Laura Milena Pabón Alvarado
Subdirectora General de Prospectiva y
Desarrollo Nacional (E)

Amparo García Montaña
Subdirectora General del Sistema General de
Regalías

Yesid Parra Vera
Subdirector General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación (E)

Lorena Garnica De La Espriella
Subdirectora General de Descentralización y
Desarrollo Territorial

Resumen ejecutivo

La violencia ha sido uno de los principales problemas de Colombia, por lo cual el actual Gobierno nacional ha realizado importantes esfuerzos para garantizar la protección a la vida, honra y bienes de todos los colombianos, así como el imperio de la Ley por medio de una justicia y una política criminal eficiente y efectiva.

En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*; el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025; las estrategias para ampliar la capacidad instalada en los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON); la generación de nuevos cupos con un enfoque que garantice los derechos humanos y la resocialización efectiva de la población privada de la libertad (PPL), han permitido contar con la menor tasa histórica de hacinamiento; a esto se ha sumado la promulgación de diferentes normas en materia de seguridad y convivencia, política criminal y delitos medioambientales.

Concretamente, el PND 2018-2022 formuló estrategias para solventar la crisis del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario (SNPC) en el *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*. En este se trazó como estrategia la ampliación de la capacidad instalada en los ERON, definiendo una meta de generación de 8.660 cupos nuevos, garantizando el cumplimiento de los estándares constitucionales de dignidad humana, reducir el hacinamiento y superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)¹ en el SNPC. A la fecha, esta meta se encuentra en 70,43 % de avance (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2022).

De otra parte, se tiene la aprobación por primera vez para el estado colombiano de un Plan Nacional de Política Criminal donde una de sus prioridades se orienta a la humanización del sistema penitenciario, el fortalecimiento de la resocialización, la disminución de la reincidencia criminal y el desarrollo de estrategias orientadas a reducir el hacinamiento. Adicionalmente, con el propósito de fortalecer la justicia y la eficacia de la ley, implementar una política criminal coherente con la realidad nacional y garantizar la seguridad en el territorio nacional, el Gobierno nacional acompañó la elaboración y promulgación de diferentes normas en materia de política criminal, seguridad y convivencia, de las cuales se destacan la Ley 2111 de 2021² y la Ley 2197 de 2022³.

¹ El ECI es una figura jurídica que ha empleado la Corte Constitucional con el propósito de estudiar y resolver situaciones de vulneraciones masivas y de carácter general de derechos fundamentales y cuyas causas se asocian a aspectos estructurales, siendo necesario la acción conjunta y articulada de diferentes entidades y la adopción de ordenes complejas para dar respuesta a la problemática.

² Por medio de la cual se sustituye el título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”.

³ Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones.

En línea con lo anterior, se observa que entre marzo de 2020 y febrero de 2022 se registra una disminución en el hacinamiento en ERON, pasando de 51,49 % a 19,9 %, de acuerdo con lo consultado en febrero de 2022 en el Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario, lo cual representa mínimos históricos.

No obstante, la capacidad de la infraestructura penitenciaria y carcelaria aún no es óptima, lo que se acentúa con el mal estado y obsolescencia de buena parte de la actual infraestructura y la persistencia del hacinamiento. Lo anterior no permite garantizar las condiciones de habitabilidad digna y acceso a servicios mínimos a las que debe acceder la PPL, así como el cumplimiento de uno de los principales fines de la pena, esto es, la resocialización de los infractores de la ley.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional busca robustecer los esfuerzos para continuar con la estrategia de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del país para responder adecuadamente a la demanda de cupos, considerando los grandes avances en materia de política criminal, justicia, seguridad y convivencia ciudadana.

Esta estrategia guarda relación con la formulación del Plan Maestro en Infraestructura, contemplado en el Documento CONPES 3828 de 2015 *Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia*⁴, el cual contempla el diagnóstico de la infraestructura existente y recomendaciones en materia de generación de infraestructura a través de las diferentes alternativas que contempla la normativa de contratación, como lo son convenios de asociación, concesiones, asociaciones público – privadas, entre otros.

En consecuencia, este documento es una reformulación del Documento CONPES 3871 *Declaración de importancia estratégica del proyecto Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*⁵, aprobado en 2016. Por lo tanto, contiene la reprogramación, seguimiento y modificación a los recursos financieros asignados en el marco del proyecto de inversión *Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*, con código BPIN 2018011000329, cuya entidad formuladora y ejecutora es la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec). También, responde a la exclusión de dos obras contempladas en el Documento CONPES 3871⁶, la continuidad de tres obras y la inclusión de seis nuevas, motivo por el cual, se

⁴ Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Pol%C3%ADtica%20penitenciaria%20y%20carcelaria.pdf>

⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3871.pdf>.

⁶ La reformulación surge como resultado de las dificultades de carácter técnico y legal, y retrasos en las etapas precontractual y contractual, que imposibilitaron el inicio o ejecución de algunas obras en los tiempos establecidos, lo que implicó la ampliación de los cronogramas y la necesidad de adicionar recursos.

adicionan recursos por 46.703 millones de pesos para la ejecución del proyecto en comparación con lo estimado inicialmente en el Documento CONPES 3871, y se amplía el horizonte de ejecución hasta el 2026.

Para tal efecto, de acuerdo con el artículo 2.8.1.7.1.2. del Decreto 1068 de 2015⁷, el Consejo Superior de Política Fiscal, en sesión del 22 de marzo de 2022, otorgó el aval fiscal para la financiación del proyecto de inversión *Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional* con el trámite de vigencias futuras para financiar con recursos de la Nación, superando el periodo de Gobierno, un monto de 704.515 millones de pesos, distribuidos en cada obra según el análisis de costos realizado por la Uspec y, para ser ejecutados entre los años 2023 y 2026. Adicionalmente, para la vigencia 2022 se cuenta con una asignación total de 147.008 millones de pesos, que corresponde a la sustitución de las vigencias futuras aprobadas para la vigencia 2022 que financian los ERON de Riohacha y Sabanas de San Ángel por un valor total de 135.692 millones de pesos, y al apalancamiento adicional de recursos apropiados disponibles de la vigencia 2022 por valor de 11.316 millones de pesos. Estos recursos se encuentran en concordancia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Clasificación: H5, H54 y O18.

Palabras clave: hacinamiento, generación de cupos, establecimientos de reclusión del orden nacional, infraestructura penitenciaria y carcelaria.

⁷ Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	10
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	12
2.1. Antecedentes.....	13
2.1.1. Antecedentes de política pública	13
2.1.2. Antecedentes normativos y jurisprudenciales.....	15
2.1.3. Ejecución del Documento CONPES 3871.....	21
1.1.1.1. Ampliación del EPAMSC Cómbita (Boyacá).....	22
1.1.1.2. Ampliación del EPMSC San Gil (Santander)	24
1.1.1.3. Construcción del ERON Pereira (Risaralda).....	25
1.1.1.4. Construcción del ERON Riohacha (La Guajira).....	27
1.1.1.5. Construcción del ERON Sabanas de San Ángel (Magdalena)	29
2.2. Justificación.....	32
3. DIAGNÓSTICO	33
3.1. Mal estado y vetustez de la infraestructura del SNPC.....	34
3.2. Persistencia del hacinamiento en los ERON	35
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	38
4.1. Objetivo general	38
4.2. Plan de acción	38
4.3. Descripción del proyecto	39
4.3.1. Construcción del ERON Pereira.....	41
4.3.2. Construcción del ERON Riohacha	42
4.3.3. Construcción del ERON Sabanas de San Ángel.....	43
4.3.4. Construcción del ERON Silvia	44
4.3.5. Construcción del ERON Mocoa.....	45
4.3.6. Construcción del ERON San Andrés Islas	47
4.3.7. Construcción del ERON Barrancabermeja	48
4.3.8. Construcción del ERON Buenaventura.....	49
4.3.9. Construcción del ERON San Martín	50
4.4. Beneficios del proyecto.....	52

4.5.	Seguimiento	53
4.6.	Financiamiento	54
5.	RECOMENDACIONES.....	56
ANEXOS	58
Anexo A.	Plan de acción y seguimiento PAS	58
Anexo B.	Aval fiscal	59
Anexo C.	Fases de obras de infraestructura, documento de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	60
BIBLIOGRAFÍA	70

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Distribución de recursos del Documento CONPES 3871 de 2016	22
Tabla 2. Reprogramación de recursos asignados al EPAMSC Cóbbita	23
Tabla 3. Recursos asignados al EPMSC San Gil	24
Tabla 4. Reprogramación de recursos asignados al ERON Pereira	26
Tabla 5. Reprogramación de recursos asignados al ERON Riohacha	28
Tabla 6. Reprogramación de recursos asignados al ERON Sabanas de San Ángel	30
Tabla 7. Estado vigente de los recursos asignados al ERON Sabanas de San Ángel	31
Tabla 8. Distribución de ERON y cupos de acuerdo con la antigüedad a febrero de 2022 ^(a)	34
Tabla 9. Comportamiento del hacinamiento por regionales del Inpec ^(a)	37
Tabla 10. Sustitución vigencias futuras ordinarias ERON Riohacha y Sabanas de San Ángel	40
Tabla 11. Solicitud de recursos por ERON, vigencias 2022-2026	40
Tabla 12. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Pereira, vigencias futuras 2022-2025	42
Tabla 13. Solicitud de asignación de recursos para el ERON Riohacha, sustitución y adición de vigencias futuras 2024-2025.....	43
Tabla 14. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Sabanas de San Ángel, sustitución de vigencias futuras 2022-2024	44
Tabla 15. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Silvia, vigencias futuras 2023-2025	45
Tabla 16. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Mocoa, vigencias futuras 2023-2026	47
Tabla 17. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en San Andrés Islas, vigencias futuras 2023-2025	48
Tabla 18. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Barrancabermeja, vigencias futuras 2023-2026.....	49
Tabla 19. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Buenaventura, vigencias futuras 2023-2025	50
Tabla 20. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en San Martín, vigencias futuras 2023-2026	52
Tabla 21. Proyección de capacidad y hacinamiento por regional del Inpec con los nuevos cupos ^(a)	52
Tabla 22. Cronograma de seguimiento.....	53
Tabla 23. Vigencias futuras de acuerdo con el aval fiscal	54
Tabla 24. Recursos asignados para cada ERON, 2022-2026	55
Tabla 25. Fases de ejecución de infraestructura ^(a)	61

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Población privada de la libertad versus capacidad de los ERON.....	36
Gráfico 2. Población intramural por rango de años de condena ^(a)	37

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
EPAMSC	Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario
EPMSC	Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario
ERON	Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional
Fonade	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
Ha	Hectárea
Inpec	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PGN	Presupuesto General de la Nación
PPL	Población privada de la libertad
PTAP	Planta de Tratamiento de Agua Potable
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
SNPC	Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Uspec	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
UTE	Unidad de Tratamiento Especial

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el Gobierno nacional ha liderado diversos esfuerzos que apuntan a dar solución a la situación que enfrenta el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario (SNPC). Entre los principales avances se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025, reformas normativas en materia de política criminal, seguridad y convivencia, así como estrategias orientadas a la construcción y generación de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios.

En las Bases del PND 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, expedido mediante la Ley 1955 de 2019⁸, se formularon estrategias para solventar esta crisis. El *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*, definió como uno de los objetivos de la línea estratégica *Imperio de la Ley y convivencia*, la definición de una política criminal integral, coherente, garante del derecho de libertad y respetuosa de los derechos humanos. Dentro de este objetivo, se plantea, entre otras estrategias, la ampliación de la capacidad instalada a través de la generación de cupos penitenciarios y carcelarios, con el fin de garantizar el cumplimiento de los estándares constitucionales de dignidad humana, reducir el hacinamiento y superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

Bajo este marco estratégico, el Gobierno nacional se trazó la meta de generar 8.660 cupos nuevos, garantizando el cumplimiento de los estándares constitucionales de dignidad humana, reducir el hacinamiento y superar el ECI en el SNPC. A la fecha, esta meta se encuentra en 70,43 % de avance (DNP, 2022). También se logró la menor tasa histórica de hacinamiento, pasando de 51,49 % a 19,9 %, de acuerdo con lo consultado en febrero de 2022 en el Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario.

Igualmente, se tiene el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 que constituye un hito por cuanto es el primer plan que tiene el Estado colombiano en materia de política criminal, donde una de sus prioridades se orienta a la humanización del sistema penitenciario, el fortalecimiento de la resocialización en el cumplimiento de la sanción penal, la disminución de la reincidencia criminal y la generación de estrategias que permitan reducir el hacinamiento.

Con el propósito de fortalecer la justicia y la eficacia de la ley, implementar una política criminal coherente y acorde a la realidad del país y, garantizar la seguridad y convivencia pacífica para todos los habitantes del territorio nacional, el Gobierno nacional acompañó la elaboración y promulgación de diferentes normas en materia de política criminal, seguridad

⁸ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

y convivencia, de las cuales destaca la promulgación de recientes normas como la Ley 2111 de 2021⁹ y la Ley 2197 de 2022¹⁰.

No obstante, permanece la demanda constante de cupos penitenciarios y carcelarios, el mal estado y obsolescencia de buena parte de la actual infraestructura penitenciaria y el hacinamiento, situaciones que impactan en la reducida capacidad de la infraestructura, lo que hace necesario continuar y reforzar la estrategia de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del país. Esto permitirá garantizar las condiciones de habitabilidad digna, acceso a servicios mínimos y resocialización a la PPL.

Por lo tanto, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión *Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión de orden nacional*, con código BPIN 2018011000329, y cuya ejecución es responsabilidad de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec). Esto con el fin de ampliar la infraestructura del SNPC para garantizar las condiciones de habitabilidad digna a la PPL, disminuir el hacinamiento y coadyuvar a la superación del ECI, por medio de la construcción de ERON ubicados en los municipios de (i) Pereira (Risaralda); (ii) Riohacha (La Guajira); (iii) Sabanas de San Ángel (Magdalena); (iv) Silvia (Cauca); (v) Mocoa (Putumayo); (vi) Isla de San Andrés; (vii) Barrancabermeja (Santander); (viii) Buenaventura (Valle del Cauca); y (ix) San Martín (Meta).

Este proyecto se realizará en los mencionados municipios, entre otras razones, por cuanto (i) ya se cuenta con avances en las obras de Sabanas de San Ángel, Pereira y Riohacha; (ii) para el caso de Silvia, Barrancabermeja y Buenaventura, se tiene el predio viabilizado técnicamente y su titularidad está a nombre del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec); y (iii) se requiere de la obra atendiendo las graves afectaciones que sufrió la infraestructura del establecimiento de reclusión actual como consecuencia de desastres naturales, esta situación se presenta en San Andrés y Mocoa.

Esta declaración de importancia estratégica tiene como propósito reformular las metas inicialmente propuestas en el Documento CONPES 3871, en atención a las dificultades sobrevenientes de carácter técnico, ambiental, social y jurídico, entre otras, manifestadas por el sector beneficiario que han obstaculizado el inicio de algunas de las obras contempladas en el referido proyecto de inversión y entorpecido la ejecución de otras en los tiempos establecidos, causando ampliación de cronogramas y evidenciando la necesidad de contar con más recursos.

⁹ Por medio de la cual se sustituye el título XI "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

¹⁰ Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones.

Por lo anterior, este nuevo documento excluye la ejecución de dos obras inicialmente contempladas en el Documento CONPES 3871, se propone la continuidad de otras tres y se incluyen seis nuevas, para lo cual se adicionan recursos por 46.703 millones de pesos en comparación con los estimados inicialmente en el documento mencionado, y se amplía el horizonte de ejecución hasta el 2026.

Bajo ese contexto y con el propósito de desarrollar el proyecto que se propone en este documento, de acuerdo con los artículos 2.8.1.7.1.2 y 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015¹¹, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), en sesión del 22 de marzo de 2022, otorgó el aval fiscal para la financiación del proyecto de inversión *Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional* con el trámite de vigencias futuras para financiar con recursos de la Nación, superando el periodo de Gobierno, un monto de 704.515 millones de pesos, distribuidos en cada obra según el análisis de costos realizado por la Uspec, las cuales serán ejecutados entre 2023 y 2026. Adicionalmente, para la vigencia 2022 se cuenta con una asignación total de 147.008 millones de pesos, que corresponde a la sustitución de las vigencias futuras aprobadas para la vigencia 2022 que financian los ERON Riohacha y Sabanas de San Ángel por valor total de 135.692 millones de pesos y al apalancamiento adicional de recursos apropiados disponibles de la vigencia 2022 por valor de 11.316 millones de pesos. Estos recursos se encuentran en concordancia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFPM).

Finalmente, el presente documento se estructura en cinco secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda sección corresponde a los antecedentes normativos y jurisprudenciales, la descripción de la ejecución del Documento CONPES 3871 y la justificación de este documento CONPES de reformulación. En la tercera, se presenta el diagnóstico que expone la problemática identificada por la que se requiere el desarrollo del presente documento. La cuarta, define la política, su objetivo general, las acciones a seguir para conseguirlo, la descripción del proyecto con el detalle de cada una de las obras, el esquema y cronograma de seguimiento y los costos en los que se incurrirá para su financiamiento. Finalmente, en la quinta sección, se presentan las recomendaciones al CONPES dirigidas a contribuir en la solución de la problemática expuesta.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

En esta sección se presentan los elementos de política pública, normativos y jurisprudenciales más relevantes en materia del SNPC, que representan los esfuerzos que ha realizado el Estado colombiano para atender las distintas problemáticas asociadas con las condiciones de habitabilidad, acceso a servicios y resocialización de la PPL. En igual sentido,

¹¹ Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

se exponen los principales avances en la ejecución del Documento CONPES 3871. Finalmente, se sintetizan las razones que justifican la elaboración e implementación de las estrategias propuestas en este documento.

2.1. Antecedentes

2.1.1. Antecedentes de política pública

A través de diferentes instrumentos de política pública, como el PND 2018-2022, el Plan Nacional de Política Criminal y los documentos CONPES, el Gobierno nacional ha definido estrategias para resolver la situación del SNPC y avanzar en la superación del ECI. En relación con este tema, los documentos más relevantes son el Documento CONPES 3828 *Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia*¹², aprobado en 2015 y el Documento CONPES 3871, aprobado en 2016.

Por una parte, el Documento CONPES 3828 adoptó un enfoque integral y sistémico de la política criminal para atender la problemática de hacinamiento en los ERON y dar cumplimiento a los fines constitucionales de la pena. Este documento contempló un plan de acción con vigencia hasta 2021, atendiendo tres ejes específicos orientados a: (i) generar condiciones dignas para la PPL garantizando la finalidad de la pena; (ii) armonizar la política penitenciaria y carcelaria como parte integral de la política criminal; y (iii) promover alianzas con las entidades territoriales y con el sector privado para fomentar su participación en el sistema.

En relación con infraestructura penitenciaria y carcelaria, el documento estableció diferentes acciones entre las que se encuentra la formulación de un Plan Maestro en Infraestructura, el cual contempla el diagnóstico de la infraestructura existente y recomendaciones en materia de generación de infraestructura a través de las diferentes alternativas que contempla la normativa de contratación, como lo son convenios de asociación, concesiones, asociaciones público – privadas, entre otros. A la fecha el avance de esta acción alcanza apenas el 35 %. Igualmente, como meta para 2021 se definió un total de 11.843 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios, pero, a diciembre de 2021, se logró un avance acumulado de solo 7.805 cupos. Finalmente, se estableció la adecuación, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura de los ERON, donde si bien se cumplió al 100 %, persisten dificultades en adelantar las actividades de mantenimiento de la infraestructura, ya que estas deben ser permanentes, pero la priorización de recursos limita que estas se realicen de manera continua en todos los ERON del país.

¹² Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/Pol%C3%ADtica%20penitenciaria%20y%20carcelaria.pdf>

Para coadyuvar al cumplimiento de estas acciones, en el año 2016 se aprobó el Documento CONPES 3871, cuyo objetivo fue la construcción y ampliación de infraestructura para la generación de nuevos cupos en los ERON. Este documento declaró la importancia estratégica el proyecto de *Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*, con código BPIN 2018011000329, atendiendo la cifra de hacinamiento que, para junio de 2016 registraba una superpoblación cercana al 56,09 % con una población intramural de 121.789 personas privadas de la libertad (Inpec, 2022).

Este documento definió la construcción de tres ERON: (i) La Concordia, ubicado en el municipio de Pereira (Risaralda); (ii) Renacimiento, en el municipio de Sabanas de San Ángel (Magdalena); y (iii) Riohacha (La Guajira). También contempló la ampliación de pabellones en dos ERON existentes: (i) en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) San Gil; y (ii) en el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario (EPAMSC) Cómbita. No obstante, el cumplimiento de las acciones dispuestas en el citado Documento CONPES ha enfrentado grandes dificultades, aspecto que se expondrá en detalle en un acápite siguiente.

Así también, otro de los instrumentos de política pública corresponde al proyecto tipo para el diseño y construcción de cárceles para sindicados. Considerando el alto grado de hacinamiento, la falta de cárceles para detención preventiva y la necesidad de contar con unos lineamientos estándar para el diseño de cárceles, dentro de la estrategia denominada Proyectos Tipo, aprobada a través del Documento CONPES 3856 *Estrategia de estandarización de proyectos 2016-2018*¹³, aprobado en 2016, se formuló un proyecto tipo para la construcción de cárceles para sindicados¹⁴, el cual expone las características que deben cumplirse respecto a espacios, alojamiento, ventilación e iluminación, agua disponible, higiene personal y características del predio, siguiendo los lineamientos estándar del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Este documento se encuentra disponible para que los municipios o departamentos interesados en construir sus cárceles puedan formular un proyecto de manera ágil y eficiente, ahorrando costos y tiempos en estudios y diseños y bajo unos parámetros estándar para cada una de las etapas de pre-inversión, ejecución, operación y mantenimiento.

Similarmente, en el PND 2018-2022 se formularon estrategias para solventar la crisis del SNPC. En el *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*, se definió como uno de los objetivos de la línea estratégica *Imperio de la Ley y convivencia* una política criminal integral coherente con la realidad nacional, garante de la libertad y respetuosa de los derechos humanos. En ese

¹³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3856.pdf>.

¹⁴ Estos lineamientos buscan atender la deficiencia en la infraestructura carcelaria para sindicados en los municipios y pueden consultarse en: <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/carceles/PTcarcel.pdf>.

sentido, en materia del SNPC, se trazó como estrategia la ampliación de la capacidad instalada en los ERON, definiendo una meta de generación de 8.660 cupos, con el fin de garantizar el cumplimiento de los estándares constitucionales de dignidad humana, reducir el hacinamiento y superar el ECI. A la fecha, esta meta se encuentra en 70,43 % de avance (DNP, 2022).

Asimismo, el país cuenta con el Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025¹⁵, donde una de sus prioridades se orienta a humanizar el SNPC. En el año 2021, en el marco del Consejo Superior de Política Criminal, se aprobó este Plan considerado como la hoja de ruta del Estado en materia de política criminal. Este documento establece diferentes prioridades, siendo una de ellas la *Prioridad 4. Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización, y disminuir la reincidencia criminal*, en la cual se plantean acciones que buscan atender las problemáticas de hacinamiento, violación de derechos a la PPL, uso excesivo de las medidas privativas de la libertad, entre otros (Consejo Superior de Política Criminal, 2021).

2.1.2. Antecedentes normativos y jurisprudenciales

La dignidad humana es un principio y valor fundamental del Estado social de derecho y es tanto un derecho fundamental consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano como principio rector de la normativa penitenciaria y carcelaria. Por ello, es deber del Estado y de las autoridades adoptar las medidas necesarias para garantizar, a cada individuo, un trato y condiciones dignas acordes a la condición de ser humano.

Así, la Ley 65 de 1993 establece como principio rector, el respeto a la dignidad humana y, atendiendo lo dispuesto en su artículo 5, modificado por el artículo 4 de la Ley 1709 de 2014¹⁶, en los establecimientos de reclusión debe prevalecer el trato y condiciones dignas, las garantías constitucionales y los derechos humanos, y la carencia de recursos no puede justificar, en ningún escenario, que las condiciones de reclusión vulneren los derechos de la PPL.

Del mismo modo, la norma mencionada definió, entre otras cuestiones, las funciones de las autoridades en materia penitenciaria y carcelaria, aspectos de seguridad, las fases y dimensiones del tratamiento penitenciario y la corresponsabilidad territorial, además de crear el SNPC, integrado por diferentes entidades del orden nacional y territorial.

En concreto, de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley 65 de 1993, hacen parte del SNPC el Ministerio de Justicia y del Derecho, y dos de sus entidades adscritas, el Inpec y la

¹⁵ Se puede consultar en el siguiente enlace <https://www.policicriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>

¹⁶ Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

Uspec; la Escuela Penitenciaria Nacional; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los diferentes centros de reclusión del país, y las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema.

Dentro del SNPC, el Ministerio de Justicia y del Derecho, como cabeza del sector Justicia y del Derecho, tiene entre otras funciones, el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, al tenor de lo dispuesto en los Decretos 1069 de 2015¹⁷ y 1427 de 2017¹⁸. En esa medida, adelanta la revisión de las condiciones de reclusión y de resocialización del SNPC y propone recomendaciones orientadas al cumplimiento de la finalidad de dicho Sistema. Adicional a lo anterior, es el enlace permanente entre las autoridades penitenciarias nacionales y territoriales, y las demás autoridades y entidades gubernamentales que participan en el proceso de ejecución de la pena.

Por su parte, el Inpec es la entidad encargada de la custodia, vigilancia, atención y tratamiento de la PPL como consecuencia de la imposición de una sanción penal de carácter privativa de la libertad por parte de una autoridad judicial. De conformidad con lo establecido en el Decreto 4151 de 2011¹⁹, el Inpec tiene la función de ejecutar, en coordinación con las autoridades competentes, la política penitenciaria y carcelaria, en lo relacionado con la ejecución de la pena, la libertad, la atención y tratamiento penitenciario. Teniendo en cuenta la función de vigilancia y custodia, administra y tiene a su cargo 132 ERON ubicados en diferentes departamentos del territorio nacional, organizados administrativamente por direcciones regionales con jurisdicción territorial en departamentos específicos.

A su vez, la Uspec tiene como objetivo principal la construcción, renovación y mantenimiento de la infraestructura penitenciaria, además de brindar el apoyo logístico y administrativo requerido para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Inpec, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 4150 de 2011²⁰. Esta entidad es la encargada de suministrar los bienes y servicios para garantizar las condiciones dignas de reclusión, el bienestar y el goce de los derechos fundamentales de la PPL, dentro de los cuales se encuentra la infraestructura, la alimentación, la salud, el suministro

¹⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

¹⁸ Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.

¹⁹ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura. Este decreto dispuso escindir el Inpec y crear la Uspec, con el propósito de desarrollar las funciones de manera eficiente, efectiva y articulada a través de una técnica y especializada.

de los equipos electrónicos de seguridad y comunicación, los insumos de vigilancia electrónica, entre otros.

En lo que respecta al derecho penal, este se encuentra fundamentado en el respeto a la dignidad humana, tal cual lo establece el artículo 1 de la Ley 599 del 2000, resaltando que si bien las personas pueden verse limitadas en el ejercicio de su derecho a la libertad individual como consecuencia de la imposición de medidas y penas privativas de la libertad, la dignidad humana no se puede desconocer, restringir o limitar, siendo obligación de las autoridades penitenciarias y carcelarias respetar y garantizar su plena observancia en la PPL. Esto se encuentra alineado con lo señalado posteriormente por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-143 de 2015.

Como una de las funciones de la pena es la resocialización de quien infringió la ley penal, su garantía ha adquirido la calidad de derecho de la PPL y de obligación para el Estado, pues se corresponde con la posibilidad de vivir en comunidad sin romper las reglas mínimas de convivencia y armonía. Para la Corte Constitucional, este derecho se debe reflejar en aspectos puntuales, de acuerdo con lo señalado en la sentencia T-276 de 2016, a saber: (i) disposición permanente de medios que garanticen realizar actividades de tipo educativo, laboral, deportivo, cultural, entre otras; (ii) existencia de condiciones adecuadas de reclusión, esto implica el goce permanente de servicios públicos (agua, luz, alcantarillado), una alimentación balanceada y de calidad, condiciones dignas de alojamiento, servicios de salud, entre otros; y (iii) acompañamiento permanente durante el tiempo de privación de libertad por parte de profesionales expertos en atención penitenciaria, redes de apoyo y la familia de la PPL.

Lo expuesto tiene fundamento en que la PPL se encuentra en una relación de especial sujeción, donde se acentúa la obligación del Estado de asegurar el goce efectivo de los derechos²¹. Esta relación permite que el Estado tenga una posición jerárquica superior sobre el individuo, que para el caso penitenciario recae en la facultad de restringir el derecho a la libertad, pero limitada por la garantía de unos derechos y el cumplimiento de unos deberes estatales respecto a las condiciones materiales de internamiento. Por ello, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-232 de 2017, ha indicado que se acentúa el deber y la obligación del Estado de garantizar las condiciones idóneas para que las PPL puedan cumplir su pena intramural bajo condiciones dignas, humanas y respetando sus derechos.

²¹ La sentencia T-175 de 2012 de la Corte Constitucional identifica seis elementos característicos de las relaciones de especial sujeción entre el Estado y el recluso. El primero es la subordinación del recluso al Estado. Segundo, el sometimiento del recluso a un régimen jurídico especial o disciplinario. El tercero, el poder disciplinario y la limitación de derechos que ejerce el Estado debe estar autorizado por la Constitución y la ley. Cuarto, la finalidad de las restricciones es garantizar el ejercicio de otros derechos. El quinto corresponde a que el Estado debe garantizar al recluso derechos relacionados con las condiciones mínimas de habitabilidad. Por último, le corresponde al Estado mediante acciones positivas garantizar la eficacia de los derechos fundamentales de los reclusos.

A pesar de los esfuerzos institucionales en la creación de entidades y asignación de funciones específicas para la mejora en la prestación de los servicios para la PPL, desde 1998 el SNPC se encuentra bajo un denominado ECI. Este, fue declarado por primera vez mediante sentencia T-153 de 1998, con ocasión del alto porcentaje de hacinamiento en los establecimientos de reclusión y las falencias en la prestación de servicios a la PPL. En esta sentencia, la Corte Constitucional profirió diferentes órdenes dirigidas a las autoridades y entidades encargadas del sistema penitenciario y carcelario, tales como, diseñar un plan de construcción y refacción carcelaria e implementarlo; separar a los sindicados de los condenados; adoptar medidas de protección, entre otras.

En el año 2013, la sentencia T-388 declaró por segunda vez un ECI, en la cual se reconoció: (i) la violación masiva y generalizada de los derechos de la PPL; (ii) la materialización constante de prácticas inconstitucionales en el funcionamiento de los ERON; (iii) la ausencia de medidas legislativas, administrativas y presupuestales para garantizar los derechos de la PPL; (iv) la necesidad de la colaboración armónica y articulada de diferentes entidades para dar respuesta a la problemática; y (v) la existencia de dificultades estructurales de la política criminal en sus diferentes etapas, evidenciando el uso excesivo del derecho penal y las medidas privativas de la libertad.

Nuevamente, en la Sentencia T-762 de 2015 la Corte Constitucional reiteró la existencia del ECI en el SNPC, declarado en la Sentencia T-388 de 2013 y, adicionalmente, señaló que la política criminal ha sido reactiva, populista e incoherente, lo que ha conllevado a la violación de las garantías de la PPL y al desconocimiento del fin resocializador de la pena. Así mismo, ordenó una serie de medidas para la superación de la problemática estructural en el corto, mediano y largo plazo, planteando la necesidad de reducir el hacinamiento con la construcción de establecimientos y la reducción progresiva de PPL. Igualmente, profirió órdenes concretas y transversales en materia de política criminal, como la consolidación de un sistema de información, el desarrollo de políticas de concientización ciudadana sobre los fines de la pena, modificaciones normativas para la proporcionalidad de las penas, y la implementación de medidas de alternabilidad penal.

De manera reciente la Corte Constitucional decidió extender, mediante la Sentencia de Unificación 122 de 2022²², la declaración del ECI del sistema penitenciario y carcelario declarada en 2013 en los denominados centros de detención transitoria²³, reconociendo la necesidad de proteger los derechos de la población que se encuentra en ellos (Corte Constitucional, 2022). De acuerdo con la Corte, el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios ha implicado que las personas no puedan ser trasladadas e

²² Mediante Comunicado de Prensa número 10 de 2022. Al momento de elaboración de este documento, el texto de la Sentencia de Unificación aún no había sido publicado.

²³ Comprende inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares.

ingresar formalmente al sistema penitenciario y carcelario por lo que, aun cuando su situación judicial haya sido definida por un juez, son custodiadas en espacios como inspecciones, estaciones y subestaciones de policía y unidades de reacción inmediata sin que estas sean plenamente aptas para garantizar una reclusión digna.

La Sentencia ordena, entre otras, el traslado urgente al domicilio o a un establecimiento penitenciario, según corresponda, de las personas que se encuentran en centros de detención transitoria y cumplan con alguna de las siguientes condiciones: (i) hayan sido condenadas a pena de prisión; (ii) un juez les haya impuesto la medida de detención preventiva en el lugar de residencia; o (iii) les haya sido concedida la prisión domiciliaria. Además, según la Corte, el propósito es eliminar de manera definitiva el uso de los centros de detención transitoria y ampliar los cupos en los establecimientos carcelarios a nivel territorial y nacional, con condiciones adecuadas que aseguren los derechos de las personas procesadas, sin perder de vista que la detención preventiva debe ser de uso excepcional.

Ahora bien, con el propósito de medir el cumplimiento de las órdenes dispuestas por la Corte Constitucional, facilitar la labor de seguimiento que deben realizar las entidades involucradas y estimar el avance en la superación del ECI, esta definió seis criterios de análisis denominados mínimos constitucionales asegurables²⁴, siendo uno de ellos la infraestructura. Para la Corte Constitucional, de acuerdo con lo señalado en las sentencias T-153 de 1998 y T-861 de 2013, las falencias en infraestructura agravan las condiciones de hacinamiento afectando la vida e integridad de la PPL, máxime cuando se entiende que la infraestructura es tanto un derecho como una herramienta que facilita el ejercicio de otros derechos como lo son la intimidad, la salud, la resocialización, entre otros. Asimismo, mediante Auto 121 de 2018 se indicó que la infraestructura penitenciaria y carcelaria debe garantizar adecuada iluminación y ventilación; instalaciones sanitarias e higiénicas; acceso a servicios públicos; espacios para la alimentación y visitas íntimas; y aquellos necesarios para realizar actividades académicas, laborales, deportivas y culturales, así también, debe contar con sitios de alojamiento que permita la privacidad, seguridad y salubridad.

De esta forma, para atender las necesidades y problemáticas estructurales evidenciadas por el máximo órgano constitucional y superar el ECI, el Gobierno nacional implementó diferentes medidas, en especial en materia de infraestructura. Es así como, se adoptaron los lineamientos del CICR frente a las condiciones de detención de la PPL, especialmente en materia de agua, saneamiento, higiene y hábitat en los establecimientos de reclusión, se han ajustado las directrices de construcción y mantenimiento de la infraestructura penitenciaria, así como la prestación de servicios (alimentación, educación, resocialización, entre otros) para que cumplan con los estándares internacionales en la

²⁴ Se identifican seis mínimos constitucionales asegurables, a saber: (i) resocialización; (ii) acceso a la administración de justicia; (iii) alimentación; (iv) infraestructura; (v) salud; y (vi) servicios públicos domiciliarios.

materia. Adicionalmente, a partir del 2016, los proyectos de inversión de infraestructura se adecúan a dichos lineamientos, lo que permite garantizar las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la Sentencia T-762 de 2015. Estos lineamientos fundamentales para definir cuáles predios son viables técnicamente y son la base para que los diseños del ERON cumplan con las condiciones dignas de habitabilidad para la PPL. Finalmente, se aprobó en 2016 el Documento CONPES 3871 orientado a la generación de cupos, el cual se detallará en los siguientes puntos.

Respecto a otras medidas para atender las ya referidas necesidades y problemáticas, se resalta el fortalecimiento del Consejo Superior de Política Criminal y sus instancias técnicas, como organismo asesor en política criminal. También, la creación de la batería de indicadores para medir el goce efectivo del derecho a la resocialización atendiendo varios componentes como la atención en salud, la alimentación, la prestación de servicios públicos, el acceso a la administración de justicia, entre otros.

De otra parte, se elaboró y actualizó el Manual Técnico Administrativo para la implementación del modelo de atención en salud para la PPL, instrumento técnico y operativo que define su cobertura y aseguramiento en las diferentes modalidades, las responsabilidades de los actores en materia de salud, el manejo de la historia clínica, entre otros aspectos. Este instrumento promueve que la atención en salud para la PPL se brinde bajo los parámetros establecidos en términos de cobertura, calidad, oportunidad y competencia institucional.

Así mismo, sobresale la definición de lineamientos para la implementación del Programa Nacional de Prevención de la Reincidencia y Atención al Pospenido, denominado Casa Libertad, cuyos objetivos son disminuir los factores de riesgo de reincidencia, promover la inclusión social y la garantía de derechos fundamentales de las personas que cumplieron una sanción privativa de la libertad.

Desde el punto de vista normativo, se han realizado modificaciones en materia de infraestructura penitenciaria y carcelaria. Así, la Ley 1955 de 2019²⁵ incluyó en el artículo 133 una estrategia orientada a la construcción de cárceles del orden nacional, la cual propone realizar desde la Nación las gestiones necesarias para la construcción de cárceles, atendiendo las dificultades de los entes territoriales para dar cumplimiento a sus obligaciones respecto de la población sindicada²⁶. Esta norma amplió las posibilidades de adquisición de terrenos para la construcción y operación de cárceles, permitiendo la integración del territorio

²⁵ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

²⁶ Según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, tanto la población sindicada como la construcción de las cárceles para albergarla es de competencia de las entidades territoriales.

con la Nación, y articulando los conocimientos técnicos que tienen entidades del orden nacional como la Uspec y el Inpec.

Ahora bien, el actual contexto de pandemia requirió una respuesta institucional para atender la emergencia sanitaria y mitigar el riesgo a las poblaciones especialmente vulnerables al COVID-19, incluyendo la PPL. Posterior a la declaración de la emergencia sanitaria se expidió el Decreto Ley 546 de 2020²⁷, que otorgó la posibilidad de adoptar medidas para sustituir la medida de detención preventiva por prisión domiciliaria transitoria, para disminuir el riesgo sanitario en la PPL elegible de acuerdo con las condiciones allí establecidas.

Finalmente, se debe indicar que, según el Ministerio de Justicia y del Derecho cerca de 4.000 personas fueron destinatarias de estas medidas, lo cual mitigó la situación de riesgo e impactó indirectamente en las condiciones de hacinamiento en la que estaba la PPL. Adicionalmente, se limitó el ingreso de nueva PPL a los ERON, como medida para frenar el virus, lo que derivó en una reducción del porcentaje de hacinamiento que, para febrero de 2020, previo a la pandemia, se encontraba en 52,07 % y para diciembre de ese mismo año disminuyó a 20,6 %. No obstante, estas medidas son transitorias, pues una vez superada la emergencia económica, social y ecológica, es posible que el porcentaje de hacinamiento aumente, además, por la demanda constante de cupos y considerando los avances en la implementación del *Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia* del PND 2018-2022, sumado a iniciativas legislativas acompañadas por el Ejecutivo en materia de política criminal, seguridad y convivencia ciudadana, de las cuales se destaca la promulgación de recientes normas como la Ley 2111 de 2021 y la Ley 2197 de 2022.

2.1.3. Ejecución del Documento CONPES 3871

Como se mencionó anteriormente, numerosas han sido las dificultades de ejecución y cumplimiento de las acciones planteadas en el Documento CONPES 3871 lo que ha redundado en que, a la fecha, su avance sea de solo 19,33 %.

En primer lugar, hubo dificultades relacionadas con aspectos técnicos y de viabilidad de las obras por disponibilidad del servicio público de agua potable, no siendo posible garantizar su suministro en las condiciones y cantidades establecidas en la normativa vigente,

²⁷ Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

razón por la cual, en el caso particular del EPAMSC Cóbbita (Boyacá), se llegó a la conclusión de que no es viable adelantar la obra.

En segundo lugar, aspectos de carácter jurídico representaron retrasos en algunas obras: el proceso de contratación para la ampliación del EPAMSC San Gil (Santander) fue suspendido judicialmente, por incumplimiento de la normativa de ordenamiento territorial, decisión que se encuentra ejecutoriada y, por lo tanto, existe una limitación legal para realizar la obra.

Finalmente, para las obras de construcción de los ERON en Sabanas de San Ángel (Magdalena), Pereira (Risaralda) y Riohacha (La Guajira) se presentaron demoras en la etapa precontractual e inicio de las obras, por cuanto para algunas fue necesario ajustar los estudios y diseños y, en otras, renovar y actualizar los permisos ambientales y de construcción. Igualmente, la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica por el COVID-19 generó la suspensión de actividades mientras se adoptaban los protocolos de bioseguridad.

Ahora, la Tabla 1 resume la información sobre los recursos asignados para la ejecución de las obras de infraestructura contempladas en el Documento CONPES 3871.

Tabla 1. Distribución de recursos del Documento CONPES 3871 de 2016

ERON	Localización	Recursos ^(a)	Cupos estimados	Estrategia de intervención	Año de entrega
Pereira	Risaralda	163.500	1.500	ERON	2019
Sabanas de San Ángel	Magdalena	330.015	3.000	ERON	2020
Riohacha	La Guajira	167.300	1.500	ERON	2021
San Gil	Santander	77.566	680	Pabellón	2019
Cóbbita	Boyacá	66.438	576	Pabellón	2019
Total		804.819	7.256		

Fuente: Uspec (2022).

Nota (a): Recursos en millones de pesos.

A continuación, se presenta el estado de ejecución de cada una de estas obras y las condiciones técnicas y jurídicas vigentes.

1.1.1.1. Ampliación del EPAMSC Cóbbita (Boyacá)

Esta obra tenía el propósito de ampliar la infraestructura existente en el EPAMSC Cóbbita (Boyacá), hoy denominado *Cárcel y Penitenciaría con Alta y Mediana Seguridad El Barne*, con la construcción de un pabellón de mediana seguridad y la generación de 576 cupos. Inicialmente, se dispuso que la ampliación de este pabellón incluía zona de comedor,

espacio para talleres y aulas, rancho, zona de visitas, lavandería y unidad de tratamiento especial (UTE).

Esta obra estimó la ejecución de 66.438 millones de pesos entre las vigencias 2016 a 2019. Para 2016 se contempló una apropiación de 23.443 millones de pesos, en 2017 6.445 millones de pesos, seguido de 11.578 millones de pesos en 2018 y, finalmente, para 2019 se contempló la asignación de 24.972 millones de pesos.

Para el desarrollo de esta obra, el 29 de noviembre de 2016 se suscribió el Contrato Interadministrativo 216144 entre la Uspec y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), hoy Empresa Nacional promotora del Desarrollo territorial (EnTerritorio), donde esta última se compromete con la Uspec a:

realizar la Gerencia para la construcción e interventoría, ampliación de cupos, y mantenimiento de la Infraestructura carcelaria y penitenciaria de orden nivel nacional requerida por la Uspec, lo que supone adelantar estudios, diseños, demolición, mantenimiento, suministro, mejoramiento, conservación y ampliación, así como la elaboración del Plan Maestro de Infraestructura en materia Penitenciaria y Carcelaria, de acuerdo con la información de los diseños que presenta la Uspec.

Sin embargo, a solicitud del Fonade fue necesario llevar a cabo la actualización y ajuste de información, siguiendo lo dispuesto en el contrato, lo cual atrasó la ejecución programada inicialmente. Por esa razón, fue necesario la reprogramación de los recursos de las vigencias 2018 y 2019, trasladándolos a las vigencias 2019, 2020 y 2021, como se visualiza en la Tabla 2.

Tabla 2. Reprogramación de recursos asignados al EPAMSC Cóbbita

(Millones de pesos)

Intervención	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Obra e interventoría	23.443	6.445	0	11.578	10.083	14.889	66.438

Fuente: Uspec (2022).

De otra parte, durante 2019 y 2020, la Uspec realizó estudios técnicos sobre la disponibilidad de servicios públicos, atendiendo que el EPAMSC Cóbbita no cuenta con servicio de alcantarillado ni acueducto propio. Los estudios preliminares evidenciaron dificultades para la captación de agua, considerando las limitadas fuentes hídricas cercanas y el alto porcentaje de hacinamiento del establecimiento. Para resolver esta situación se plantearon dos alternativas. La primera, el uso de aguas subterráneas, para lo cual la Uspec

contrató la elaboración de un estudio geo eléctrico e hidrogeológico²⁸, el cual estimó que la capacidad de captación de agua no era suficiente para suplir las necesidades teniendo en cuenta la ampliación del ERON. La segunda, correspondió al uso de acueductos cercanos de los municipios de Tuta, Duitama, Cóbbita y Tunja, sobre lo cual se concluyó que estos no tenían la capacidad para brindar el suministro de agua en las cantidades requeridas.

Por lo anterior, ambas propuestas evidenciaron la inviabilidad de adelantar la obra por la imposibilidad de obtener el agua potable requerida para abastecer la ampliación del ERON. De esta forma, no fue posible continuar con las gestiones para la ejecución de la obra, excluyendo el proyecto del contrato interadministrativo con Fonade²⁹.

En ese sentido, los recursos asignados mediante el Documento CONPES 3871 deben ser liberados y destinados a una nueva obra que cumpla los lineamientos técnicos.

1.1.1.2. Ampliación del EPMSC San Gil (Santander)

Se consideró la ejecución de una obra que buscara la construcción de un pabellón de mediana seguridad en el EPMSC San Gil. Este representaba una ampliación estimada en 680 cupos integrales, incluyendo zona de comedor, de visitas, lavandería, talleres, aulas, peluquería, rancho y UTE. Para la construcción de esta obra se estimó la ejecución de 77.566 millones de pesos entre las vigencias 2017 a 2020, distribuidos de la siguiente manera (Tabla 3):

Tabla 3. Recursos asignados al EPMSC San Gil
(Millones de pesos)

Intervención	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Obra e interventoría	0	14.076	11.152	17.700	34.638	0	77.566

Fuente: Uspec (2022).

Ahora bien, en el 2018 la Uspec dio apertura al proceso de licitación de la obra; no obstante, dicha etapa precontractual no pudo culminarse por cuanto se presentaron dos procesos judiciales en su contra.

El primero corresponde a una acción popular de conocimiento del Tribunal Administrativo de Santander, la cual fue incoada por la comunidad al considerar que la ampliación del ERON afectaba los derechos e intereses colectivos. El Tribunal decretó

²⁸ La Uspec contrató a la compañía Asesorías Técnicas Geológicas Ltda, con el objeto de establecer la posibilidad de utilizar fuentes de agua subterránea para el Epmc Cóbbita quien desarrolló la investigación geofísica respectiva.

²⁹ En diciembre de 2018, este proyecto mediante Reducción 01 Otro si N°3 fue Excluido del Contrato Interadministrativo 216144.

medidas cautelares ocasionando la suspensión del proceso de licitación, decisión confirmada por la segunda instancia.

El segundo corresponde al medio de control de simple nulidad tramitado ante el Consejo de Estado³⁰, del cual se derivaron medidas cautelares que obligaron la suspensión del proceso de licitación de la obra. Frente a esta decisión, la Uspec presentó recurso de apelación donde el Consejo de Estado se pronunció mediante fallo del 20 de febrero de 2020, en el que concluyó que la obra desconoce el principio de autonomía territorial, toda vez que el uso del suelo corresponde únicamente a actividades residenciales, siendo inviable ampliar la unidad inmobiliaria que actualmente tienen el Inpec para la ampliación de un sector de mediana seguridad.

Por las decisiones judiciales mencionadas previamente, la obra de ampliación del EPMSC San Gil resultó inviable. En ese sentido, los recursos asignados no se ejecutaron, siendo necesario liberar los recursos y destinarlos a una nueva obra que cumpla los lineamientos técnicos y jurídicos.

1.1.1.3. Construcción del ERON Pereira (Risaralda)

Este proyecto de infraestructura se desarrolla en el municipio de Pereira, en el lote El Pílamo, ubicado en la vereda El Guayabo, aproximadamente a 30 minutos del casco urbano de Pereira. La obra consiste en la construcción de un establecimiento penitenciario de mediana seguridad con 1.500 cupos, donde se contempla la creación de 5 bloques de celdas y de edificaciones de rancho, espacio de visitas, áreas de sanidad, aulas, talleres, pabellones, UTE y garitas.

El desarrollo de la obra cuenta con disponibilidad de servicios públicos y permisos locales. Respecto de los servicios públicos de agua, alcantarillado y energía, se cuenta con la aprobación y factibilidad emitida por parte de la Empresa Aguas & Aguas de Pereira y la Empresa de Energía de Pereira. Así mismo, en cuanto al manejo arqueológico, se tiene autorización de intervención arqueológica durante la etapa constructiva del ERON, emitida en noviembre de 2019, por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia³¹. En igual sentido, para el desarrollo de la obra se cuenta con los permisos necesarios emitidos por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda³² en agosto de 2020.

Respecto de los recursos financieros asignados para esta obra se dispuso un total de 163.500 millones de pesos distribuidos para las vigencias 2016 a 2019. Para 2016 se contempló la apropiación de 45.900 millones de pesos, seguido de 16.260 millones de pesos para la vigencia 2017, para el 2018 se estimó la apropiación de 40.740 millones de

³⁰ Número único de radicación: 68001233300020170143301.

³¹ Autorización de intervención arqueológica N° 8447.

³² Autorizaciones proferidas mediante Resoluciones N° 1024, 1025, 1026 y 1028 de fecha 26 de agosto de 2020.

pesos y, por último, 60.600 millones de pesos para la vigencia 2019. No obstante, considerando las demoras en el inicio de la etapa de construcción se requirió la reprogramación de recursos en las diferentes vigencias, tal como se evidencia en la Tabla 4.

Tabla 4. Reprogramación de recursos asignados al ERON Pereira
(Millones de pesos)

Intervención	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Obra	45.000	15.000	0	37.500	26.250	26.250	150.000
Interventoría	900	1.260	0	3.240	1.800	1.800	9.000
Total	45.900	16.260	0	40.740	28.050	28.050	159.000

Fuente: Uspec (2022).

De lo anterior se tiene que los 62.160 millones de pesos asignados para las vigencias 2016-2017 fueron ejecutados en su totalidad. Por su parte, los 68.790 millones correspondientes a las vigencias 2019-2020 se encuentran salvaguardados, según lo dispuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante la figura de orden de pago con valor líquido cero³³. Esta figura permite que las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación (PGN) registren los compromisos presupuestales dentro de la vigencia para la cual están aprobadas las respectivas apropiaciones, sin que ello implique el cumplimiento de un requisito de efectiva ejecución de estos. Finalmente, los recursos restantes de la vigencia 2021, esto es, 28.050 millones de pesos, se encuentran bajo la figura de reserva presupuestal.

Esta obra se desarrolla en el marco del Contrato Interadministrativo 216144, dentro del cual, entre 2018 y 2019, se adelantó la etapa de contratación, iniciando la fase de pre-construcción el 18 de febrero de 2019. Durante el desarrollo de esta etapa fue necesario realizar cambios a los diseños con el ánimo de mejorar las condiciones de seguridad en algunos bloques, lo que implicó modificaciones en la arquitectura, distribución y ubicación general de las áreas de sanidad, rancho, reseña y visitas; igualmente, cambios en las vías de comunicación internas. Asimismo, fue necesario obtener múltiples permisos ambientales y actualizar otros aprobados previamente por cambios en la normativa o por la fecha de vencimiento. Esta situación motivó la suspensión del contrato en dos oportunidades; la primera comprendida entre el 17 de junio y el 13 de agosto de 2019 y la segunda desde el 7 de febrero hasta el 24 de agosto de 2020.

³³ Esta figura de pago optimiza el uso de los recursos de la Nación, pues permite la administración eficiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación, al tiempo que respeta los compromisos presupuestales incluidos en las leyes anuales correspondientes, los contratos que celebran las entidades ejecutoras para la realización de sus proyectos y los compromisos adquiridos con los beneficiarios finales de dichos pagos.

En julio de 2021 se inició la construcción de la primera fase de la obra, que contempla el desarrollo de la construcción de 5 pabellones con asignación de recursos de 132.249 millones de pesos. La segunda fase incluye la construcción de los edificios administrativos y áreas complementarias de aumento de la capacidad de los edificios de aulas y talleres, con un presupuesto de 64.200 millones de pesos. A corte del 31 de diciembre de 2021 la obra presenta un avance de 5,4 %, realizando actividades preliminares de movimiento de tierras; aperturas de vías y senderos; levantamiento topográfico, y actividades del componente ambiental. De igual manera, siguiendo la información registrada en SisCONPES, el avance concreto de construcción de esta obra según el indicador y metas establecidas en el Documento CONPES 3871 es 45,4 %³⁴ y un avance financiero de 24,64 % por la ejecución de los 62.160 millones de pesos mencionados previamente.

De lo anterior se entiende que el avance de la obra y el cumplimiento de los tiempos de construcción y entrega establecidos en el Documento CONPES 3871 se vieron afectados por los ajustes y modificaciones que se realizaron a los estudios y diseños del ERON, así como por las demoras en la obtención y actualización de permisos, licencias y autorizaciones para la construcción, lo que demandó mayor tiempo del presupuestado, afectando así los cronogramas establecidos.

1.1.1.4. Construcción del ERON Riohacha (La Guajira)

Esta obra de infraestructura se realiza en el paraje denominado Laguneta, ubicado a las afueras de la ciudad de Riohacha. La construcción de este ERON surge por la necesidad de dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Contencioso Administrativo de la Guajira en la acción popular del 8 de febrero de 2006, y atender los distintos requerimientos de la comunidad y de los entes de control sobre las condiciones de habitabilidad de la PPL, en especial la población indígena.

Inicialmente, se contempló que esta obra tendría una capacidad para 1.500 cupos penitenciarios y carcelarios; sin embargo, en 2021 se identificó la oportunidad de ajustar los diseños para alcanzar 1.645 cupos. De esta forma, la obra contempla la construcción de 7 pabellones de mediana seguridad de los cuales 6 son para hombres, cada uno con capacidad de 214 cupos para un total 1.498 cupos, de estos 6 se contempla un pabellón para PPL indígena con 214 cupos, y finalmente un pabellón de mujeres con una capacidad

³⁴ En el Documento CONPES 3871 de 2016 se estableció una fórmula de cálculo del indicador distinta a la que se contempla en el actual documento, en ese sentido, el avance del SisCONPES y la línea base del plan de acción y seguimiento (PAS) de este documento es diferente. No obstante, su avance corresponde a la ejecución real y a la fórmula de cálculo establecida en el PAS para la obra en Pereira. Igualmente, la línea base del PAS para esta obra (25 %), se definió teniendo en cuenta que las actividades relacionadas con los estudios y diseños fueron cumplidas previamente, así mismo, que existe un avance en la fase de obra.

de 147 cupos, el cual incluye de manera independiente áreas de sanidad, centro de desarrollo infantil, rancho y UTE.

Respecto a los recursos, para el desarrollo de esta obra se asignó un total de 167.300 millones de pesos distribuidos entre las vigencias 2017-2021, donde para 2017 se contempló la apropiación de 2.300 millones de pesos, en la vigencia 2018 se estimó la ejecución de 46.050 millones de pesos, seguido de 21.495 millones de pesos para 2019, en 2020 se estimó la apropiación de 29.730 millones de pesos y, por último, 67.725 millones de pesos para la vigencia 2021.

Sin embargo, considerando las demoras en el inicio de la etapa de construcción se requirió la reprogramación de recursos en las diferentes vigencias, tal como se evidencia en la Tabla 5, así mismo, fue necesario aumentar la destinación de recursos por 25.195 millones de pesos por algunos ítems no previstos, y la ampliación del alcance de la obra, alcanzando así un total de 192.495 millones de pesos.

Tabla 5. Reprogramación de recursos asignados al ERON Riohacha
(Millones de pesos)

Intervención	2020	2021	2022	Total
Obra	33.000	49.058	102.728	184.786
Interventoría	0	4.445	3.264	7.709
Total	33.000	53.503	105.992	192.495

Fuente: Uspec (2022).

En lo que tiene que ver con el desarrollo de la obra, en 2017 se inició el proceso de contratación de la consultoría para los estudios y diseños del ERON; sin embargo, fue necesaria su suspensión por dificultades con el cronograma del proceso. Posteriormente, en agosto de 2018 se logró adjudicar la consultoría para la elaboración de estudios y diseños con un plazo de finalización del 31 de diciembre del mismo año, pero debido a la complejidad de la obra fue necesario prorrogar el contrato en tres ocasiones, hasta el 9 de diciembre de 2019, fecha en la cual se recibieron a satisfacción los diseños del ERON.

En noviembre de 2020 se dio apertura al proceso de licitación para la construcción del ERON³⁵, logrando en diciembre de ese mismo año adjudicarlo y suscribir el contrato de obra³⁶ por un valor de 181.957 millones de pesos con un plazo de ejecución de 19 meses.

³⁵ Mediante la Resolución 000554 del 5 de noviembre de 2021 se ordenó la apertura del proceso de Licitación Pública USPEC-LP-029-2020.

³⁶ Contrato 276 de 2020 cuyo objeto **corresponde a la "Construcción del establecimiento de reclusión del orden nacional-ERON de mediana seguridad, adecuado para la operación por parte del Inpec, en Riohacha, departamento de La Guajira, por el sistema de precios unitarios con formula de ajuste."**

Respecto a la interventoría de la obra, esta se adjudicó en marzo de 2021 por un valor de 7.709 millones de pesos³⁷.

En julio de 2021 se inició la construcción del ERON, donde, a la fecha se están ejecutando actividades relacionadas con: (i) actualización de permisos, revisión y ajustes de implantación del proyecto; (ii) instalación de red externa de acueducto, alcantarillado y red de media tensión; (iii) la revisión de aprovechamiento forestal y tala de árboles; (iv) adecuación de zonas de campamento; (v) gestión social ante las comunidades indígenas; y (vi) perforaciones para estudios de suelo complementarios. De esta forma, siguiendo la información registrada en SisCONPES, el avance concreto de construcción de esta obra según el indicador y metas establecidas en el Documento CONPES 3871 es 41,7 %³⁸ y un avance financiero de 0 pesos.

Con lo expuesto se concluye que, el cumplimiento de los tiempos de construcción y entrega de cupos establecidos en el Documento CONPES 3871 resultó afectado por las demoras en la etapa pre-contractual de los estudios y diseños del ERON, así como, en la entrega final de los diseños, lo que impactó el inicio de la etapa de construcción de la obra.

1.1.1.5. Construcción del ERON Sabanas de San Ángel (Magdalena)

Esta obra tiene como propósito construir un establecimiento de reclusión de mínima y mediana seguridad en el municipio de Sabanas de San Ángel³⁹, con el propósito de coadyuvar en la disminución del hacinamiento de la Regional Norte que, para el momento de elaboración del Documento CONPES 3871, ascendía a un 84,9 %. Previa la aprobación del Documento, la Uspec adelantó el proceso de contratación de los estudios y diseños⁴⁰, los cuales establecieron la construcción de un establecimiento de reclusión con 750 cupos para mínima seguridad, 2.250 de mediana seguridad y 500 para mujeres, para un total de 3.500 cupos nuevos.

Considerando la amplitud de la obra, este se desarrolla en dos etapas. En la primera, se estimó la generación de 1.500 cupos de mediana seguridad; no obstante, en 2021 se evidenció la posibilidad de aprovechar la disponibilidad del terreno del sector de mediana

³⁷ Resolución 0159 de 2021 por la cual se adjudicó la interventoría al Consorcio Inter ERON Riohacha.

³⁸ En el Documento CONPES 3871 de 2016 se estableció una fórmula de cálculo del indicador distinta a la que se contempla en el actual documento, en ese sentido, el avance del SisCONPES y la línea base del plan de acción y seguimiento (PAS) de este documento es diferente. No obstante, su avance corresponde a la ejecución real y a la fórmula de cálculo establecida en el PAS para la obra en Riohacha. Adicionalmente, la línea base del Plan de Acción y Seguimiento para esta obra (22 %) se definió teniendo en cuenta que las actividades relacionadas con los estudios y diseños se cumplieron con antelación, así mismo, que existe un avance en la fase de obra.

³⁹ Con el fin de encontrar una solución al problema de hacinamiento en la Regional Norte, en el 2014 la Gobernación del Magdalena cedió al Inpec un lote en el municipio de Sabanas de San Ángel, a título de donación, para que en dicho predio se construyera un establecimiento de reclusión.

⁴⁰ Este corresponde al contrato N° 124-2015 realizado bajo la modalidad de concurso de méritos.

seguridad y, en ese sentido, se amplió el alcance de la obra a 1.974 cupos, aumentando en un 31 % la capacidad inicialmente estimada. De esta forma, se contempla la construcción de 7 pabellones con 282 cupos en cada uno, a su vez, 2 áreas de visitas, 1 UTE, áreas administrativas, rancho, área de sanidad, alojamientos para el cuerpo de custodia y vigilancia, y cerramientos del sector exclusivamente de mediana seguridad.

Por su parte, la segunda etapa contempla las construcciones para el sector de mínima seguridad, reclusión de mujeres, tres pabellones de mediana seguridad y el total de las áreas destinadas para estudio, trabajo y recreación; un sector de visitas; zona de alojamiento adicional para el cuerpo de custodia y vigilancia; garitas y demás obras necesarias para la operación y funcionamiento del ERON.

En relación con los recursos asignados a la obra, se estimó un total de 330.015 millones de pesos distribuidos entre las vigencias 2016-2020. Para 2016 se contempló la apropiación de 15 millones de pesos, seguido de 56.100 millones de pesos para la vigencia 2017, para 2018 y 2019 se estimó la apropiación de 74.880 millones de pesos para cada vigencia, por último, 124.140 millones de pesos para 2020. No obstante, considerando las demoras en el inicio de la etapa de construcción se requirió la reprogramación de recursos en las diferentes vigencias, tal como se evidencia en la Tabla 6.

Tabla 6. Reprogramación de recursos asignados al ERON Sabanas de San Ángel
(Millones de pesos)

Intervención	2019	2020	2021	2022	Total
Obra	72.489	37.047	46.309	27.785	183.630
Interventoría	3.785	2.553	3.191	1.915	11.444
Total	76.274	39.600	49.500	29.700	195.074

Fuente: Uspec (2022).

La ejecución presupuestal de la obra ha presentado características particulares como prorrogas, reservas presupuestales y el uso de la figura de pago con valor a líquido cero. Debido a las demoras en el inicio de la etapa de construcción de la obra, los recursos asignados a las vigencias 2017 y 2018, por valor total de 130.980 millones de pesos, no se utilizaron teniendo como consecuencia la pérdida de estos recursos.

A su vez, en la vigencia 2019 se solicitó la aprobación de vigencias futuras ordinarias por valor de 207.000 millones de pesos incluyendo los recursos de apalancamiento de la vigencia 2019 por valor de 79.200 millones de pesos, solicitud que no se enmarcó en los recursos relacionados con el Documento CONPES 3871, sino en los recursos asignados al proyecto de inversión para esa vigencia. No obstante, estos recursos pasaron a ser reserva presupuestal durante la vigencia 2020, sumados a los asignados para esa vigencia. Esta

situación conllevó a la aplicación de la figura de pago con valor a líquido cero, que en 2019 ascendió al valor de 34.657 millones de pesos. Estos recursos fueron utilizados posteriormente para el pago de la ejecución de obra realizada durante la vigencia 2021.

Por su parte, para el año 2021 se constituyó nuevamente una cuenta con valor líquido a cero con el valor no utilizado de la vigencia 2020 por la suma de 34.731 millones de pesos. A corte 31 de diciembre de 2021 el estado de los recursos es el siguiente (Tabla 7).

Tabla 7. Estado vigente de los recursos asignados al ERON Sabanas de San Ángel
(Millones de pesos)

Intervención	Pago 2019	Líquido 0 2019	Reserva 2020	Pago líquido 2021	Saldo líquido 0	Valor 2021	Adición 2021	Valor 2022	Total
Obra	37.832	34.657	37.047	28.780	5.877	46.309	91.771	27.785	275.401
Interventoría	352	3.433	2.553	0	3.433	3.191	4.498	1.915	15.942
Total	38.184	38.090	39.600	28.780	9.310	49.500	96.269	29.700	291.343

Fuente: Uspec (2022).

Ahora, respecto a la construcción de la obra, se tiene que en 2019 la Uspec suscribió el contrato de obra⁴¹ para el desarrollo de la primera etapa por un valor de 183.630 millones de pesos y con plazo de ejecución de 32 meses, así mismo, suscribió el contrato de interventoría⁴² por un valor de 11.444 millones de pesos.

En octubre de 2020 fue necesario la suscripción de Otrosí a los contratos de obra e interventoría, atendiendo los ítems no previstos resultantes del ajuste y complementación de la fase de planeamiento y pre-construcción. Pese a ello, se logró desarrollar y culminar la fase I (planeamiento y pre-construcción), obteniendo la aprobación y viabilidad técnica y financiera de la obra por parte de la interventoría en noviembre de 2020. Así, a la fecha se cuenta con la construcción de 2 bloques completos de los pabellones 1 al 5, cada uno de los bloques con 36 celdas y cada celda con capacidad para 4 personas privadas de la libertad, para un total de 1.410 cupos parcialmente construidos a la fecha. Así mismo, se está adelantando la conformación de la estructura metálica de la planta de tratamiento de agua potable (PTAP) y de la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR). En ese sentido, siguiendo la información registrada en SisCONPES, el avance concreto de construcción de

⁴¹ Contrato de obra y equipamiento 304 de 2019, cuyo objeto contractual es la "Construcción y equipamiento del establecimiento de reclusión del orden nacional – ERON de mediana seguridad etapa I para la construcción del nuevo ERON Renacimiento en Sabanas de San Ángel" suscrito con el Consorcio Fundación 2020.

⁴² Contrato 325 de 2019, para adelantar la "Interventoría técnica, administrativa, jurídica y financiera al contrato de obra para la construcción y equipamiento del establecimiento de reclusión del orden nacional ERON Renacimiento de mediana seguridad etapa I en Sabanas de San Ángel departamento del Magdalena", suscrito con el Consorcio RYU-GD San Ángel.

esta obra según el indicador y metas establecidas en el CONPES 3871 es 55,42 %⁴³ y un avance financiero de 26,08 %.

Es importante precisar que los tiempos de ejecución de la obra establecidos en el Documento CONPES 3871 se vieron afectados ampliamente, ya que esta obra tenía como fecha estimada de entrega el 2020, no obstante, esta inició en febrero de ese mismo año. En primer lugar, se presentaron demoras en el cumplimiento de los requisitos y procedimiento de la etapa pre-contractual lo que generó que hasta 2019 se suscribiera el contrato de obra. Igualmente, el contrato se ejecutó en medio de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión a la pandemia por COVID-19, situación que afectó el normal desarrollo de la obra por las restricciones de aforo, la reducida disponibilidad de personal para adelantar las actividades de obra dentro de los tiempos establecidos y demoras en la consecución de insumos necesarios para el desarrollo de la obra. Por último, por la ejecución de obras complementarias, no previstas inicialmente, fue necesario ampliar los cronogramas de obra, donde se tiene como fecha estimada de culminación el 28 de enero de 2024.

2.2. Justificación

Los antecedentes normativos y de política evidencian la necesidad de continuar y reforzar las acciones del Estado colombiano para superar el ECI y garantizar las condiciones de habitabilidad digna de la PPL. Así, el presente documento permitirá sumar esfuerzos para superar la crisis del SNPC, especialmente en lo relacionado con la garantía de condiciones dignas de reclusión y la disminución del hacinamiento en los actuales ERON, toda vez que se orienta a la construcción de establecimientos de reclusión en el territorio nacional que permitirán ampliar la infraestructura con la generación de 9.805 cupos nuevos.

De otra parte, este documento reviste de gran importancia para alcanzar las estrategias propuestas en el PND 2018-2022, específicamente en la línea estratégica *Imperio de la Ley y convivencia* del *Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*, en lo relacionado con el SNPC, donde la principal apuesta es la ampliación de la infraestructura a través de la generación de cupos penitenciarios y carcelarios, con el propósito principal de garantizar las condiciones de habitabilidad digna de la PPL, reducir el hacinamiento y coadyuvar a la superación del ECI.

⁴³ En el Documento CONPES 3871 de 2016 se estableció una fórmula de cálculo del indicador distinta a la que se contempla en el actual documento, en ese sentido, el avance del SisCONPES y la línea base del plan de acción y seguimiento (PAS) de este documento es diferente. No obstante, su avance corresponde a la ejecución real y a la fórmula de cálculo establecida en el PAS para la obra en Sabanas de San Ángel. Asimismo, la línea base del Plan de Acción y Seguimiento para esta obra (40 %) se definió teniendo en cuenta que las actividades relacionadas con los estudios y diseños fueron cumplidas previamente, así mismo, que existe un avance en la fase de obra.

De conformidad con lo anterior, esta declaración de importancia estratégica es necesaria para culminar las obras de infraestructura viables definidas en el Documento CONPES 3871 e incluir nuevos proyectos de obra en diferentes zonas del país. Atendiendo las dificultades técnicas y jurídicas presentadas en la ejecución de las obras del EPAMSC Cómbita y EPMSC San Gil, lo que conllevó a su inviabilidad, así como el retraso en el inicio de la etapa de construcción de los ERON Pereira, Sabanas de San Ángel y Riohacha, contempladas en el Documento CONPES 3871, se requiere la actualización de las acciones inicialmente propuestas, su reajuste y la consecuente declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión denominado *Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*, lo que permitirá afianzar los esfuerzos institucionales en materia del SNPC y garantía de derechos de la PPL.

3. DIAGNÓSTICO

La reducida capacidad de la infraestructura penitenciaria y carcelaria ha provocado que el ECI en el SNPC persista y haya sido declarado en múltiples ocasiones por la Corte Constitucional. Esta situación puede ser agrupada, para su análisis en dos grandes ejes, a saber: (i) condiciones deficientes de la infraestructura del SNPC; y (ii) altos niveles de hacinamiento y demanda de cupos penitenciarios y carcelarios.

Las referidas problemáticas se constituyen entonces en los factores que han incidido en la permanencia del pluricitado ECI, por cuanto para la Corte Constitucional se convierten en la principal causa de riesgo de la vida e integridad personal de la PPL. Una adecuada infraestructura, además de ser un derecho, es el mecanismo indispensable para la garantía de condiciones dignas de reclusión y el ejercicio de derechos como la resocialización, la salud, la intimidad, la alimentación, entre otros (Corte Constitucional, 2018).

En línea con lo anterior, se tiene una demanda de cupos que es consistente en el tiempo. Esta puede ser revisado en el número las medidas privativas de la libertad ejecutas en centro de reclusión que son impuestas por las autoridades judiciales. De acuerdo con las cifras de la Fiscalía General de la Nación, entre 2018 y 2019, se solicitaron alrededor de 136.896 medidas de aseguramiento de las cuales el 69 % se ejecutaron en establecimiento de reclusión. Lo anterior, genera una demanda constante de cupos donde la oferta actual es insuficiente para atenderla.

Por lo tanto, el presente documento CONPES busca abordar las problemáticas identificadas y que actualmente tiene el SNPC del país, en términos de condiciones dignas de habitabilidad y hacinamiento, por medio de la construcción y ampliación de la infraestructura actual. Ello considerando que las políticas de ampliación de la infraestructura son las herramientas idóneas para ajustar la capacidad actual de los ERON, atender los

lineamientos en materia de resocialización y garantizar el cumplimiento a los estándares mínimos de habitabilidad y la observancia de los derechos humanos de la PPL.

A continuación, se presenta el diagnóstico general de la política a través de la revisión de los factores determinantes de la ECI entendiendo que la reducida capacidad de la infraestructura en el SNPC se materializa, principalmente, por el mal estado y vetustez de la infraestructura existente, así como, por el hacinamiento persistente en los ERON.

3.1. Mal estado y vetustez de la infraestructura del SNPC

La primera agrupación de problemáticas se refiere a las condiciones de la infraestructura del Sistema, que limitan la provisión de las condiciones de habitabilidad y el acceso a servicios necesarios para la PPL y el consecuente cumplimiento de los objetivos de resocialización del SNPC. En particular, varios ERON ya han cumplido su ciclo de vida útil y no permiten garantizar las condiciones de habitabilidad y acceso a servicios mínimas a las que debe acceder cualquier persona privada de la libertad. La Tabla 8 muestra la distribución por antigüedad de la infraestructura del SNPC.

Tabla 8. Distribución de ERON y cupos de acuerdo con la antigüedad a febrero de 2022^(a)

Generación	Antigüedad (años)	Número de ERON	Capacidad	% del total de ERON	Participación en la capacidad	Hacinamiento (%)
Primera	19-410	113	39.864	88,3	49,4%	34,3
Segunda	15-18	5	10.588	3,9	13,2%	9,9
Tercera	10-14	10	30.195	7,8	37,4%	4,4
Total		128	80.647	100	100%	19,90

Fuente: Inpec (2022).

Notas: (a) Información consultada en abril de 2022 y corresponde al mes de febrero de 2022.

La Tabla 8 muestra la caracterización de los cupos ofrecidos en los distintos ERON del país, así como la distribución de estos por antigüedad y sus niveles de hacinamiento. Los establecimientos de primera generación cuentan con antigüedad de 19 a más de 400 años⁴⁴, representan más del 88 % del total de los ERON y agrupan más del 49 % de la oferta de cupos del Sistema. Para el 2022 este conjunto de establecimientos registra niveles de hacinamiento superiores al 34 %.

⁴⁴ Estos fueron construidos entre 1611 y principios de la década de 1990. Entre los más antiguos están el de Villeta con 411 años y Ubaté con 408 años.

Adicionalmente, los establecimientos de segunda⁴⁵ y tercera⁴⁶ generación agrupan 15 ERON y ofrecen el más del 50 % de los cupos en 2022. Así mismo, tienen niveles de hacinamiento inferiores a la infraestructura de primera generación alcanzando niveles promedio cercanos al 6 %.

La antigüedad de la infraestructura que ofrece más de la mitad de los cupos en el país es relevante por distintas razones que afectan, en últimas, la oferta y los niveles de hacinamiento del SNPC. Inicialmente, se debe considerar que los cupos integrales están asociados a criterios estándar que son propuestos por el CICR relacionados con las condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos de la PPL. Entonces, la infraestructura antigua limita las posibilidades del Estado Colombiano de cumplir estos estándares, sumados a unos costos superiores de mantenimiento.

Por otra parte, la antigüedad de la infraestructura, las falencias en el mantenimiento y afectaciones por factores naturales ha generado el cierre de algunos ERON y deshabilitación de cupos, disminuyendo la capacidad del SNPC. Por ejemplo, para enero de 2022, se definió el cierre de los establecimientos ubicados en Garagoa (37 cupos), Purificación (113 cupos) y Corozal (45 cupos) que concentraban 195 cupos⁴⁷ (Inpec, 2022), para febrero de 2022, se registró el cierre de cupos en Sabanalarga por cierre definitivo (50 cupos) y Tierralta (69 cupos)⁴⁸ (Inpec, 2022). Por estas situaciones, en materia del mínimo constitucional de infraestructura, el Estado persiste con falencias para su cumplimiento, lo que impide avanzar en la superación del ECI y en la garantía de derechos de la PPL (Defensoría del Pueblo, 2021).

3.2. Persistencia del hacinamiento en los ERON

Por otro lado, se revisan los otros factores que propician la persistencia de la ECI, esto es la tendencia creciente en la PPL en los últimos años, el bajo nivel de respuesta institucional y la constante demanda de cupos carcelarios.

Inicialmente se debe indicar que la población reclusa a cargo del Inpec, de acuerdo con el Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario es de 170.298 personas a diciembre de 2021, la cual se distribuye de la siguiente forma: (i) población intramural en ERON de 97.954 personas (58 %); (ii) población en

⁴⁵ Construidos durante la década de 1990 y comienzos del siglo XXI.

⁴⁶ Construidos a finales de la década de 2000 y en servicio a partir de 2010 y 2011.

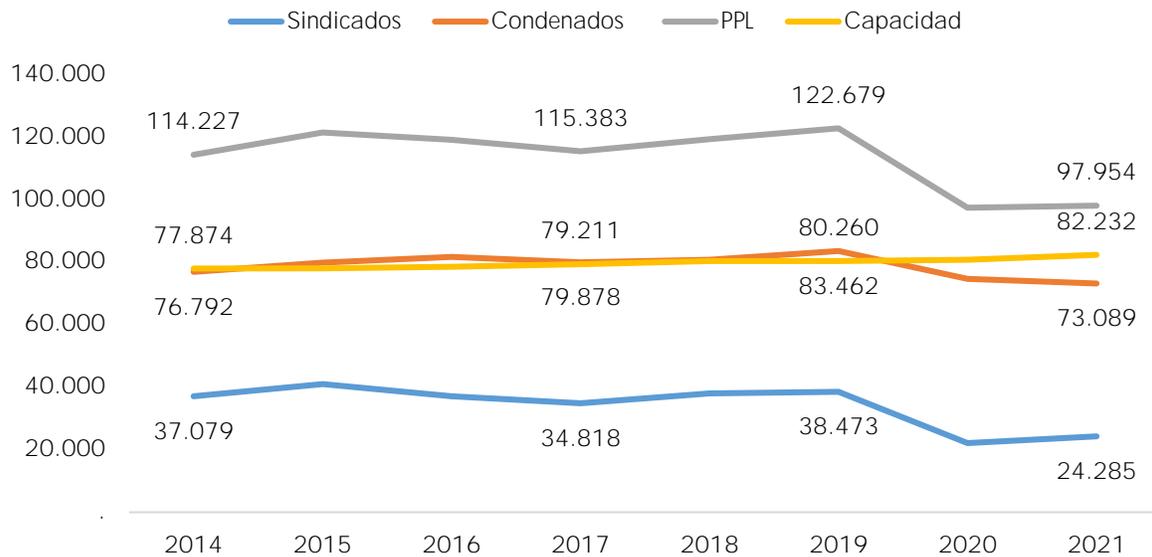
⁴⁷ Estos ERON corresponden a las Cárceles y Penitenciarías de Media Seguridad de Garagoa, Purificación y Corozal.

⁴⁸ Estos ERON corresponden a la Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad de Sabanalarga y al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Tierralta.

detención y prisión domiciliaria de 66.891 personas (39 %), y población con brazalete electrónico de 5.453 personas (3 %).

La situación del SNPC y el comportamiento la población intramural se evidencia en el Gráfico 1 donde a excepción del 2020 y 2021, como resultado de la pandemia y las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para controlar el ingreso de la PPL a los ERON, existe una tendencia consistente en la PPL que supera año a año la capacidad del sistema.

Gráfico 1. Población privada de la libertad versus capacidad de los ERON



Fuente: Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (2022).

Según estadísticas del Inpec, entre 2014 y 2019, la capacidad del Sistema Penitenciario y Carcelario creció un promedio de 0,61 % mientras que la PPL creció en un 1,5 %. Esto representa un problema porque a pesar de los esfuerzos institucionales y financieros del Estado colombiano para ampliar la oferta de cupos carcelarios, el flujo de PPL se ha mantenido en niveles superiores a la generación de esta nueva oferta. Por ello, se cuenta con un rezago considerable en infraestructura que, con el tiempo, genera mayores niveles de hacinamiento penitenciario y carcelario. Al respecto, es importante mencionar que en promedio el 30 % de la población intramural a cargo de Inpec, entre los años 2014 y 2021, son personas sindicadas. Entonces, la problemática de hacinamiento no se determina exclusivamente por la generación de oferta de cupos carcelarios, sino también, por los niveles de demanda de cupos que se asocian a la dinámica de la política criminal del país.

La baja capacidad del sistema en materia de cupos para la PPL, y la deficiente infraestructura favorecen la prevalencia del hacinamiento en los centros de reclusión del país. El hacinamiento total a febrero de 2022 es del 19,9 %; sin embargo, el mayor porcentaje se presenta en la regional noroeste con un 44,6 %, seguida de la regional norte con 33,8 %,

regional occidente con el 21,9 %, regional central 16,5 % y con el menor porcentaje la regional viejo caldas con el 5,2 %, según las cifras que se indican en la Tabla 9.

Tabla 9. Comportamiento del hacinamiento por regionales del Inpec^(a)

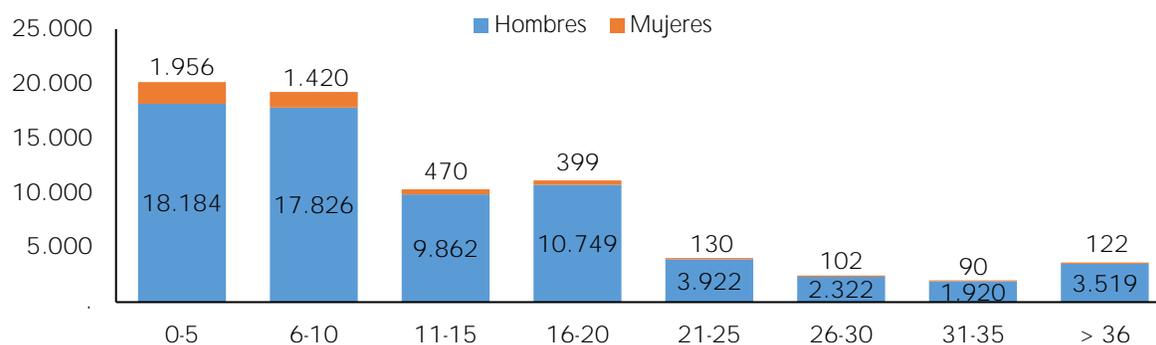
Regionales del Inpec	Condenados	Sindicados	Población	Capacidad	Sobrepoblación	Hacinamiento (%)
Noroeste	9.324	2.473	11.797	8.158	3.639	44,60
Norte	4.783	3.847	8.630	6.449	2.181	33,80
Occidente	13.319	5.992	19.311	15.841	3.470	21,90
Central	27.674	7.891	35.565	30.535	5.030	16,50
Oriente	7.112	2.732	9.844	8.683	1.161	13,40
Viejo Caldas	9.088	2.468	11.556	10.981	575	5,20
Total	71.300	25.403	96.703	80.647	16.056	19,90

Fuente: Inpec y Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (2022).

Notas: (a) Información consultada en abril de 2022 y el corte corresponde al mes de febrero de 2022.

Para 2019, según el Inpec, alrededor de 33.607 personas que se encuentran privadas de la libertad en centro de reclusión, permanecerán más de 10 años reclusos en dichas instituciones. El Gráfico 2, señala que hay un alto nivel de personas que necesitan un espacio permanente para cumplir sus condenas, llegando incluso a superar la capacidad de la regional central. Esto constituye un problema grave en términos de hacinamiento, ya que hay una permanencia considerable de personas con altas condenas, lo que impide la liberación constante de cupos en los ERON, máxime cuando se presenta una demanda cada vez más alta de cupos penitenciarios y carcelarios.

Gráfico 2. Población intramural por rango de años de condena^(a)



Fuente: Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (2022).

Notas: (a) Información consultada en enero 2022.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Ampliar la infraestructura del Sistema Penitenciario y Carcelario mediante la construcción de establecimientos de reclusión del orden nacional, para garantizar las condiciones de habitabilidad digna a la PPL y disminuir el hacinamiento en los establecimientos de reclusión existentes.

4.2. Plan de acción

A continuación, se presenta la descripción de las acciones que se llevarán a cabo en el marco de la ejecución del proyecto de inversión *Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*.

En primer lugar, para la construcción de las obras descritas, la Uspec, durante el 2022, gestionará las vigencias futuras del proyecto de inversión *Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional* que respalden la ejecución de las obras. Así mismo, realizará el seguimiento y divulgación del avance del proyecto de inversión por medio de informes semestrales entre 2023 y 2026.

Respecto a la ejecución de las obras:

- (i) Entre 2022 y 2025 la Uspec construirá el ERON de Pereira (Risaralda). De esta forma, la Unidad va a entregar en 2025 1.500 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.
- (ii) La Uspec, entre 2022 y 2025, construirá un ERON en Riohacha (La Guajira). Con lo anterior, en 2025, la Unidad entregará 1.645 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.
- (iii) La Uspec construirá, entre 2022 y 2024, un ERON en Sabanas de San Ángel (Magdalena). Con ello la Unidad, en 2024, entregará 1.974 cupos integrales en este ERON.
- (iv) Entre 2022 y 2025, la Uspec construirá un ERON en el municipio de Silvia (Cauca). Por lo expuesto, la Unidad, en 2026, entregará 500 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.
- (v) Entre 2023 y 2026, la Uspec construirá un ERON en el municipio de Mocoa (Putumayo). De esta forma la Unidad, en 2026, entregará 827 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.

- (vi) Entre 2023 y 2025, la Uspec construirá un ERON en San Andrés Islas. Con ello, en 2026 se entregarán 396 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.
- (vii) La Uspec construirá, entre 2022 y 2026, un ERON en Barrancabermeja (Santander). Así, la Unidad en 2026 entregará 1.512 cupos integrales en este ERON.
- (viii) La Uspec, entre 2022 y 2025, construirá un ERON en Buenaventura (Valle del Cauca). Con lo anterior, en 2026, la Unidad entregará 662 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.
- (ix) La Uspec construirá, entre 2023 y 2026, un ERON en San Martín (Meta). En línea con lo anterior, la Unidad en 2026, entregará 789 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.

Cabe resaltar que la Uspec como entidad ejecutora del proyecto y de los recursos de inversión, y en el marco de las competencias atribuidas legalmente en el Artículo 5 del Decreto 4150 de 2011, podrá promover y celebrar convenios, contratos de asociaciones público – privadas o de concesión, o cualquier tipo de contrato definido en la normativa de contratación estatal, para la construcción de las obras. Lo anterior en línea con el Plan Maestro en Infraestructura, contemplado en el Documento CONPES 3828.

4.3. Descripción del proyecto

La finalidad del presente documento CONPES es la declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión *Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*, con código BPIN 2018011000329, formulado por la Uspec, con el propósito de ampliar la infraestructura del Sistema Penitenciario y Carcelario para garantizar las condiciones de habitabilidad digna de la PPL y disminuir el hacinamiento.

El proyecto de inversión tiene como objetivo general disminuir el hacinamiento en los ERON a través de: (i) aumento de números de cupos penitenciarios y carcelarios para atender a la PPL; y (ii) obtención de información técnica eficiente para dar viabilidad a nuevos proyectos de construcción y ampliación de cupos, lo cual se relaciona con los estudios y diseños de los ERON y los estudios de suelos, hidráulicos, diseños eléctricos y otros para viabilizar los proyectos de infraestructura.

Para lograr la implementación del proyecto, en lo relacionado con este documento, y en concordancia con el objetivo planteado, se establece una única estrategia para dar solución a la problemática identificada en la sección de diagnóstico que corresponde a construir ERON, terminando las obras en curso e iniciar otras, que permitan garantizar las condiciones de habitabilidad digna a la PPL y disminuir el hacinamiento en los

establecimientos existentes. Por lo tanto, se han trazado 9 obras de construcción, incluyendo la continuidad de las obras consagradas en el Documento CONPES 3871 relacionadas con los ERON ubicados en Pereira (Risaralda), Riohacha (La Guajira) y Sabanas de San Ángel (Magdalena), y la inclusión de obras nuevas en los municipios de Silvia (Cauca), Mocoa (Putumayo), Isla de San Andrés, Barrancabermeja (Santander), Buenaventura (Valle del Cauca) y San Martín (Meta).

Para la financiación del proyecto de inversión, cuyo valor total asciende a 851.522 millones de pesos, se requiere la aprobación de vigencias futuras por valor de 704.515 millones de pesos para ejecutar en las vigencias 2023-2026. En el caso de la vigencia 2022, se cuenta con una apropiación de 147.008 millones de pesos, que servirán de apalancamiento a la solicitud. Estos recursos corresponden, en primer lugar, a la sustitución de vigencias futuras aprobadas para la vigencia 2022 para los ERON Riohacha y Sabanas de San Ángel, por valor total de 135.692 millones de pesos. En segundo lugar, corresponden a los recursos apropiados del proyecto de inversión en la vigencia 2022 por valor de 11.316 millones de pesos. El detalle de la sustitución de recursos puede observarse en la Tabla 10.

Tabla 10. Sustitución vigencias futuras ordinarias ERON Riohacha y Sabanas de San Ángel

(Millones de pesos)

ERON	2022	2023	2024	2025	Total
Riohacha	0	41.428	48.109	16.455	105.992
Sabanas San Ángel	8.336	0	21.364	0	29.700
Total	8.336	41.428	69.474	16.455	135.692

Fuente: Uspec (2022).

Teniendo en cuenta lo anterior, en la Tabla 11 se encuentra el resumen de la solicitud de recursos por cada ERON y para cada vigencia, resaltando que los recursos de la vigencia 2022 son los apropiados para el apalancamiento del proyecto de inversión.

Tabla 11. Solicitud de recursos por ERON, vigencias 2022-2026

(Millones de pesos)

ERON	2022 ^(a)	2023	2024	2025	2026	Total
Pereira	20.544	19.260	17.976	6.420	0	64.200
Riohacha	0	41.428	48.332	48.332	0	138.092
Sabanas de San Ángel	8.336	0	21.364	0	0	29.700
Silvia	19.260	12.840	25.680	6.420	0	64.200
Mocoa	0	25.680	25.680	25.680	8.560	85.600

ERON	2022 ^(a)	2023	2024	2025	2026	Total
San Andrés Islas	0	21.400	26.750	5.350	0	53.500
Barrancabermeja	64.200	42.800	32.100	53.500	21.400	214.000
Buenaventura	34.668	26.001	17.334	8.667	0	86.670
San Martín	0	23.112	34.668	40.446	17.334	115.560
Total	147.008	212.521	249.885^(b)	194.815	47.294	851.522

Fuente: Uspec (2022).

Nota: (a) Los recursos de la vigencia 2022 corresponden al apalancamiento de las vigencias futuras. (b) Para la vigencia 2024 los recursos totales se aproximan al número entero más cercano y por lo tanto se evidencia la diferencia en el total.

Por una parte, es importante aclarar que este documento CONPES prioriza la asignación de recursos para la construcción de las obras, lo que incluye la etapa de elaboración de estudios y diseños de los ERON que no cuentan con estos, por otra, resaltar que la dotación no está contemplada entre los recursos aprobados en este documento CONPES, sino que se adquirirá con los recursos de inversión que en su momento se apropien para la ejecución del proyecto en las vigencias de entrega de las obras, a saber 2024-2026.

En ese sentido, la Uspec como ejecutora del proyecto y de los recursos de inversión, una vez aprobado este documento, iniciará el proceso de contratación de los estudios y diseños de las obras de Mocoa, San Andrés Islas y San Martín, así mismo, el proceso de contratación para la construcción de las obras de Silvia, Barrancabermeja y Buenaventura, y la continuidad de las obras de Sabanas de San Ángel, Pereira y Riohacha. Lo anterior, en el marco de la normativa de contratación estatal vigente. Se debe resaltar que la Uspec, en el marco de las competencias atribuidas legalmente podrá promover y celebrar convenios, contratos de asociaciones público-privadas o de concesión, o cualquier tipo de contrato definido en la normativa de contratación estatal que tengan por objeto la construcción de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el propósito de detallar el alcance del proyecto, a continuación, se describen las generalidades y presupuesto para cada ERON.

4.3.1. Construcción del ERON Pereira

En principio, se debe mencionar que esta obra se viene ejecutando desde el Documento CONPES 3871 de 2016, y las características de la obra, el avance y estado actual se encuentra en la sección de antecedentes.

Considerando la necesidad de adelantar una segunda fase de obra para garantizar la ejecución integral del establecimiento donde se contempla áreas como: (i) talleres; (ii) control de acceso principal; (iii) administración; (iv) almacén; (v) zona de desechos y basuras; (vi) edificio de mantenimiento; y (vii) espacio de reseña y registro de ingreso de visitantes, se

requiere la aprobación de nuevas vigencias futuras por 64.200 millones de pesos para las vigencias 2022 hasta 2025, tal como lo expone la Tabla 12.

Tabla 12. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Pereira, vigencias futuras 2022-2025

(Millones de pesos)

Intervención	2022	2023	2024	2025	Total
Obra	19.200	18.000	16.800	6.000	60.000
Interventoría	1.344	1.260	1.176	420	4.200
Total	20.544 ^(a)	19.260	17.976	6.420	64.200

Fuente: Uspec (2022).

Nota: (a) Los recursos de la vigencia 2022 corresponden al apalancamiento de las vigencias futuras.

4.3.2. Construcción del ERON Riohacha

Esta obra, al igual que la anterior, se viene ejecutando desde el Documento CONPES 3871 de 2016, y las características, avance y estado actual se expuso en la sección de antecedentes.

De acuerdo con el ajuste realizado en los diseños, el nuevo alcance de la obra contempla la construcción de 1.645 cupos así: 6 pabellones para hombres de mediana seguridad cada uno con capacidad de 214 cupos, y dentro de estos 6 pabellones se incluyó 1 para grupos étnicos (este incluye áreas de armonización) con capacidad de 214 cupos penitenciarios y 1 pabellón para mujeres de 147 cupos, el cual incluye de manera independiente áreas de sanidad, centro de desarrollo infantil, rancho y UTE, generando en total la construcción de 7 pabellones. En igual sentido, para garantizar la ejecución completa del establecimiento, se incluye la ampliación de áreas de apoyo, construcción de talleres y edificaciones educativas para la resocialización de la PPL.

Teniendo en cuenta que fue necesario ajustar algunos aspectos no previstos, así como realizar ajustes por mayores cantidades de obra y cimentación para garantizar la ejecución de obras complementarias, se tiene previsto la adición de recursos por 32.100 millones de pesos, lo que requiere la aprobación de vigencias futuras. De igual manera, considerando que para la vigencia 2022 se cuenta con una aprobación de vigencias futuras por 105.992 millones de pesos, se requiere sustituir la apropiación de estos recursos y distribuirlo en tres vigencias 2023, 2024 y 2025. En la Tabla 13 se identifica la solicitud por cada trámite.

Tabla 13. Solicitud de asignación de recursos para el ERON Riohacha, sustitución y adición de vigencias futuras 2024-2025

(Millones de pesos)

Intervención	Sustitución apropiación 2022				Adición vigencias futuras			Total
	2023	2024	2025	Subtotal	2024	2025	Subtotal	
Obra	39.818	46.455	16.455	102.728	0	30.000	30.000	132.728
Interventoría	1.609	1.655	0	3.264	223	1.877	2.100	5.363
Total	41.428	48.109	16.455	105.992	223	31.877	32.100	138.092

Fuente: Uspec (2022).

4.3.3. Construcción del ERON Sabanas de San Ángel

Esta obra, al igual que las dos presentadas anteriormente, se viene ejecutando desde el Documento CONPES 3871 de 2016, y las características de la obra, su avance y estado actual se expuso en la sección de antecedentes.

Considerando el aumento de cupos inicialmente previsto donde se pasó de 1.500 a 1.974 cupos, el 31 de diciembre de 2021 se realizó adición al contrato, con el fin de ejecutar las obras complementarias dentro de la primera etapa de la construcción. De esta forma, respecto a las áreas de servicios se construirá un segundo edificio para visitas que ya cuenta con los diseños completos, toda vez que son los mismos del edificio de visitas que se encuentra en construcción; se adecuarán 33 unidades de guardia adicionales, atendiendo los lineamientos del Inpec que establece que por cada 6 personas privadas de la libertad, se debe contar con una unidad de guardia, lo que exige construir un segundo edificio de alojamiento para el personal de custodia y vigilancia (esta obra que ya cuenta con los diseños y estudios técnicos completos); igualmente, se proveerá un espacio de recreación al personal de guardia, como una cancha de futbol, y por último, se generarán 35 aulas de capacitación con una capacidad para el 71 % de la población condenada en el sector de mediana seguridad y se construirán espacios para talleres de ebanistería, confecciones y talabartería, que garantizarán áreas disponibles de ocupación del 34 % de dicha población.

En lo que tiene que ver con accesibilidad, se incluirá la construcción de vías internas que conducen al área de sanidad, al rancho, a los edificios administrativos y a la PTAP y PTAR. Respecto a la seguridad del ERON, se construirá un cerramiento frontal que permita aislar las zonas exteriores públicas del establecimiento con su parte interior operacional, de manera separada con el cerramiento previsto para el sector de mediana seguridad y 3 garitas adicionales para así contar con un total de ocho garitas. Por otra parte, se incrementará el número de elementos de sistemas de control de acceso, circuito cerrado de televisión, detección de incendios y automatización.

Ahora, respecto de la asignación de recurso para el ERON en Sabanas de San Ángel, para el 2022 la obra cuenta con recursos por valor de 83.356 millones de pesos que corresponde a la suma del líquido 0 y reserva 2021, recursos suficientes para atender las necesidades presupuestales de la obra durante la vigencia 2022. En ese sentido, considerando que para la vigencia 2022 se cuenta con una aprobación de vigencias futuras por 29.700 millones de pesos, se requiere sustituir la apropiación de estos recursos y distribuirlos en las vigencias 2022 y 2024, tal como se puede observar en la Tabla 14.

Tabla 14. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Sabanas de San Ángel, sustitución de vigencias futuras 2022-2024

(Millones de pesos)

Intervención	2022	2023	2024	Total
Obra	8.336	0	19.450	27.786
Interventoría	0	0	1.914	1.914
Total	8.336	0	21.364	29.700

Fuente: Uspec (2022).

4.3.4. Construcción del ERON Silvia

La Administración Municipal de Silvia (Cauca), mediante escritura pública 77 del 11 de abril de 2014, cedió al Inpec el predio El Tablazo ubicado en el casco suburbano del municipio de Silvia, con una extensión de 4,62 hectáreas (Ha) aproximadamente, para desarrollar la obra de un centro de reclusión de mediana seguridad, con el objetivo de incrementar la capacidad de la infraestructura de la zona occidente del país y garantizar los derechos de la población indígena privada de la libertad. Respecto al predio se cuenta con la certificación de que no hay presencia de comunidades étnicas que se puedan ver afectadas por el proyecto de infraestructura⁴⁹, razón por la cual no es necesario adelantar proceso de consulta previa.

Desde el 2020 se cuenta con los estudios y diseños del ERON⁵⁰, los cuales se encuentran terminados y recibidos sin objeciones de naturaleza jurídica o técnica⁵¹. Esta obra se ha proyectado como tipo colonia agrícola con la generación de 500 cupos, donde los diseños del ERON establecen 19 edificaciones donde se ubican los servicios de (i) portal de acceso general; (ii) edificio administrativo; (iii) casino; (iv) alojamiento de guardia; (v) centro

⁴⁹ Esta situación fue comprobada por el Ministerio del Interior mediante certificación 0950 del 6 de septiembre de 2017.

⁵⁰ La línea base del Plan de Acción y Seguimiento para esta obra (15 %) se definió teniendo en cuenta que las actividades relacionadas con los estudios y diseños fueron cumplidas previamente.

⁵¹ En el 2018 la Uspec suscribió el contrato N° 174-2018 para la elaboración de los estudios y diseños necesarios para la construcción del ERON en Silvia en el predio mencionado, los cuales fueron recibidos a satisfacción por la entidad en el primer semestre del año 2020.

de acopio; (vi) guardia interna y externa; (vii) rancho; (viii) 4 pabellones para PPL; (ix) espacio para educación y talleres; (x) tulpa; (xi) bodega agropecuaria; (xii) cuartos técnicos y de basuras; (xiii) lavandería; (xiv) área de visitas; (xv) sanidad; (xvi) UTE; y (xvii) garitas.

En octubre de 2020 la Uspec inició proceso de selección por modalidad de licitación pública⁵² con el propósito de contratar la construcción del establecimiento. No obstante, una vez recibidas las ofertas, se evidenció que ninguno de los proponentes cumplía con los requisitos jurídicos, técnicos y financieros, lo que conllevó a declarar desierto el proceso de selección pública⁵³.

Con el fin de contratar la obra, durante la vigencia de 2020 la Uspec tramitó la autorización de cupo para comprometer vigencias futuras ordinarias en el presupuesto de gasto de inversión para la construcción del ERON, las cuales fueron autorizadas por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁵⁴; no obstante, considerado que no se apropiaron los recursos al haberse declarado desierto el proceso de licitación, estas vigencias caducaron. Por lo anterior, se adelantó un nuevo trámite de autorización para aprobar vigencias futuras entre 2023 y 2025 que permitan contratar la obra. La solicitud se refleja en la Tabla 15.

Tabla 15. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Silvia, vigencias futuras 2023-2025

(Millones de pesos)

Intervención	2022	2023	2024	2025	Total
Obra	18.000	12.000	24.000	6.000	60.000
Interventoría	1.260	840	1.680	420	4.200
Total	19.260 ^(a)	12.840	25.680	6.420	64.200

Fuente: Uspec (2022).

Nota: (a) Los recursos de la vigencia 2022 corresponden al apalancamiento de las vigencias futuras.

4.3.5. Construcción del ERON Mocoa

Debido a la situación de desastre presentada en Mocoa en abril de 2017, declarada a través del Decreto 599 de 2017⁵⁵ mediante mandato presidencial, se dispuso la construcción de un nuevo establecimiento de reclusión en el municipio de Mocoa, atendiendo

⁵² El proceso contractual corresponde a USPEC-LP-031-2020 cuyo objeto contractual es la "Construcción del establecimiento de reclusión del orden nacional-ERON de mediana seguridad, adecuado para la operación por parte del Inpec, en Silvia, departamento del Cauca, por el sistema de precios unitarios con fórmula de ajuste".

⁵³ Mediante Resolución 000700 del 23 de diciembre de 2020 se declaró desierto el proceso.

⁵⁴ Mediante oficio 2-2020-048838 del 28 de septiembre de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aprobó las vigencias futuras por valor total de 64.200 millones de pesos.

⁵⁵ Por el cual se declara la situación de desastre en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo.

la gran afectación que padeció el ERON existente en ese momento, donde fue necesario decretar su cierre. En consecuencia, la Uspec y el Inpec realizaron el estudio predial y catastral para poder dar viabilidad a un predio que permita la construcción de un establecimiento penitenciario para Mocoa y la región del Putumayo. Con ese propósito, se realizaron visitas y valoraciones prediales en búsqueda de un predio óptimo para este fin.

Producto de estas visitas se identificó el predio El Naranjito, sobre el cual se adelantaron actividades de gestión predial, cartografía, revisión de normativa, escrituras públicas y folio de matrícula inmobiliaria. Estas gestiones se vieron retrasadas con ocasión de la pandemia presentando amplias demoras en los trámites. Finalizando la vigencia de 2020 se adelantó una mesa de trabajo con representantes del Inpec, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la Alcaldía de Mocoa y la Uspec, donde se fijaron varios compromisos, entre ellos, el levantamiento topográfico en detalle y georreferenciado como responsabilidad de la UNGRD y la Alcaldía de Mocoa, esto con el fin de que la Uspec realizara una primera estructuración espacial del proyecto.

En septiembre de 2021 la Uspec, la UNGRD, la Alcaldía del Municipio de Mocoa y el Inpec celebraron un convenio interadministrativo⁵⁶ con el fin de dar continuidad al proceso para la compra del predio El Naranjito y posterior construcción del establecimiento en el municipio. El plazo de ejecución del convenio es de 8 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, con un valor asignado de 1.529 millones de pesos que corresponden a los aportes del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. A la fecha no se han cumplido los requisitos para la compra del predio, lo cual se espera subsanar en el transcurso de la vigencia 2022 para así iniciar el proyecto de obra en el 2023, tal como se tiene previsto.

Este proyecto de infraestructura es una de las estrategias más relevantes para la generación de cupos en el territorio de Putumayo, dados los índices de hacinamiento de la región y el impacto positivo que tendría la implementación de actividades productivas para la PPL, si el predio obtenido lo permite. De igual manera, esta obra de infraestructura se enmarca en lo contemplado por el Documento CONPES 3904 *Plan para la reconstrucción del municipio de Mocoa, 2017-2022*⁵⁷, en el cual el Gobierno nacional indica la necesidad de reubicar y reconstruir el establecimiento, siendo esta actividad prioridad para dar cumplimiento a la responsabilidad a cargo de la Uspec.

De manera preliminar, esta obra comprende la generación de 827 cupos distribuidos en 5 pabellones, de estos, 4 pabellones se destinarían a población masculina con capacidad

⁵⁶ Convenio interadministrativo 9677-PPAL001-1292-2021 que tiene por objeto "Aunar esfuerzos institucionales, técnicos, administrativos, jurídicos y financieros para adelantar el proceso de adquisición del predio destinado a la construcción de un Establecimiento de Reclusión de orden nacional-ERON, en el Municipio de Mocoa, Putumayo, en cumplimiento del objetivo de Sngrd."

⁵⁷ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3904.pdf>.

de 680 condenados y, el pabellón restante para reclusión de mujeres con aproximadamente 147 cupos.

Por lo expuesto anteriormente, esta obra aún se encuentra en etapa de anteproyecto, siendo necesario adelantar las gestiones para la adquisición del predio y posterior cesión al Inpec, así como, la elaboración de los estudios y diseños del ERON, lo cual permitirá iniciar la etapa de construcción. En consecuencia, se solicita la asignación de recursos mediante vigencias futuras desde 2023 hasta 2026, de la siguiente manera:

Tabla 16. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Mocoa, vigencias futuras 2023-2026

(Millones de pesos)

Intervención	2023	2024	2025	2026	Total
Obra	24.000	24.000	24.000	8.000	80.000
Interventoría	1.680	1.680	1.680	560	5.600
Total	25.680	25.680	25.680	8.560	85.600

Fuente: Uspec (2022).

4.3.6. Construcción del ERON San Andrés Islas

Debido a la situación de emergencia ocasionada por el huracán Iota, categoría 5, entre los días 14 y 17 de noviembre de 2020, el EPMS de San Andrés se vio afectado ampliamente en su infraestructura y, sumado a la vetustez de la edificación, se evidencia un deterioro estructural que requiere de una intervención perentoria.

Considerando lo anterior, la Uspec definió una serie de actividades en el marco de 2 fases con el fin de atender las afectaciones del establecimiento. Por ello, en coordinación con el Inpec, programó el análisis, evaluación, diagnóstico, estudio predial y catastral para poder dar viabilidad a un predio que permita la construcción de un ERON, de acuerdo con aquellos puestos a consideración por parte del departamento.

Durante abril de 2021, la Uspec realizó una visita al Departamento de San Andrés y Providencia con el fin de conocer los avances en la adquisición del predio propuesto por la Gobernación; donde se manifestó la importancia de adelantar consulta previa para conocer la posición de la comunidad raizal ante la construcción del centro de reclusión en ese sector, la cual solo es posible una vez se cuente con un predio viable.

Durante el segundo semestre de la vigencia 2021, la Gobernación del departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Inpec, la Uspec y el Ministerio de Justicia y del Derecho estructuraron un convenio interadministrativo, el cual a la fecha está en revisión por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Gobernación, para unir esfuerzos a través de la cooperación técnica y administrativa que permita gestionar

un predio, ya sea aledaño al actual establecimiento o en otro lugar, y con ello iniciar la elaboración de estudios y diseños, lo cual estará sujeto a la definición de si se construirá un establecimiento nuevo o si se reconstruirá el existente con una ampliación. Es importante señalar que, preliminarmente, la intervención comprende la generación de 396 cupos.

A la fecha, no se han cumplido los requisitos para la disponibilidad de un predio que cumpla con las condiciones necesarias para la construcción de un nuevo ERON o la ampliación en predios aledaños del existente. Por lo tanto, esta obra aún se encuentra en etapa de anteproyecto, siendo necesario adelantar las gestiones para la adquisición del predio y posterior cesión al Inpec, así como la elaboración de los estudios y diseños del ERON, lo cual permitirá iniciar la etapa de construcción.

Dado lo anterior, se requiere contar con una la autorización para comprometer vigencias futuras, desde la vigencia 2023 hasta 2025, recursos que se detallan en la Tabla 17.

Tabla 17. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en San Andrés Islas, vigencias futuras 2023-2025

(Millones de pesos)

Intervención	2023	2024	2025	Total
Obra	20.000	25.000	5.000	50.000
Interventoría	1.400	1.750	350	3.500
Total	21.400	26.750	5.350	53.500

Fuente: Uspec (2022).

4.3.7. Construcción del ERON Barrancabermeja

En el año 2018 la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja cedió al Inpec, mediante escritura 3101 de la notaría segunda de Barrancabermeja, el predio denominado La India, para la construcción del ERON de Barrancabermeja. Este predio se encuentra en la vereda de Tierradentro, corregimiento El Centro, y se localiza aproximadamente a 16 kilómetros hacia el suroriente de la ciudad de Barrancabermeja.

Actualmente se cuenta con los estudios y diseños⁵⁸ donde, siguiendo el área total del predio que corresponde a 92 hectáreas, en principio el ERON contará con una capacidad para albergar una población de 1.512 personas privadas de la libertad. Los cupos se estructuraron con los espacios habitables y los espacios complementarios cumpliendo con los procesos para la atención, tratamiento y resocialización, con un nivel de mediana y mínima

⁵⁸ Se suscribió el contrato de consultoría 333 de 2019 con el Consorcio Penitenciario 2019, por un valor de 2.789 millones de pesos. La línea base del Plan de Acción y Seguimiento para esta obra (15 %) se definió teniendo en cuenta que las actividades relacionadas con los estudios y diseños se cumplieron con antelación.

seguridad. En el caso de las áreas de desarrollo de actividades productivas, se contó con el acompañamiento y orientación del Servicio Nacional de Aprendizaje.

En igual sentido, esta obra comprende la construcción de 7 pabellones, de los cuales 6 se destinarían a población masculina con capacidad de 1.280 cupos y, el pabellón restante para reclusión de mujeres con aproximadamente 232 cupos, donde se incluyen espacios para maternas y gestantes. Los resultados preliminares evidencian que el predio cuenta con la disposición de servicios públicos de agua potable, energía, gas y alcantarillado.

El valor de la construcción del ERON en Barrancabermeja se estima en aproximadamente en 214.000 millones de pesos, donde se requiere la aprobación de vigencias futuras distribuidas en las vigencias 2023 a 2026, tal como se indica en la Tabla 18.

Tabla 18. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Barrancabermeja, vigencias futuras 2023-2026

(Millones de pesos)

Intervención	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Obra	60.000	40.000	40.000	40.000	20.000	200.000
Interventoría	4.200	2.800	2.800	2.800	1.400	14.000
Total	64.200 ^(a)	42.800	32.100	53.500	21.400	214.000

Fuente: Uspec (2022).

Nota: (a) Los recursos de la vigencia 2022 corresponden al apalancamiento de las vigencias futuras.

4.3.8. Construcción del ERON Buenaventura

Con ocasión al paro cívico de Buenaventura del 2017, el Gobierno nacional adquirió diferentes compromisos en materia de acceso a la justicia⁵⁹, siendo uno de ellos la construcción de un centro de reclusión en el Distrito Especial de Buenaventura. Lo anterior, considerando el porcentaje de hacinamiento del EPMSC Buenaventura, que para 2017 alcanzó un 85,4 %, así como, la vetustez y obsolescencia de la infraestructura considerando que la construcción data de la década de las décadas de 1940 y 1960 y que estas no cumplen con las normas de construcción sismo resistente.

En ese sentido, se dispuso la construcción de un centro de reclusión en Buenaventura, teniendo en cuenta el enfoque diferencial étnico y cultural, territorial y ambiental. En 2019

⁵⁹ El 3 y 4 de junio de 2017 se realizaron mesas de trabajo en el marco del paro cívico de Buenaventura, donde el Gobierno nacional asumió como compromisos, en materia de justicia, el fortalecimiento técnico y en talento humano del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, la creación de juzgados penales especializados, la ampliación del actual centro de reclusión, la construcción de una cárcel en el distrito de Buenaventura, entre otros.

se contrató la consultoría, con su respectiva interventoría, para la elaboración de estudios y diseños, trámites y permisos para la construcción del ERON⁶⁰. A la fecha, se cuenta con los estudios finales para iniciar el proceso de construcción de la obra⁶¹.

Estos estudios proyectaron la construcción de un ERON de mediana y mínima seguridad, con capacidad de 662 cupos, de los cuales 536 serán destinados para población masculina y los 126 restantes para mujeres. La obra consta de tres pabellones para hombres y un pabellón para mujeres que incluye áreas para madres gestantes, lactantes y niños menores de tres años que vivan con sus madres, y demás áreas complementarias de servicios, resocialización, administración, seguridad y vigilancia. Finalmente, la obra estima la viabilidad de desarrollar actividades productivas, como el cultivo de, fríjol, yuca, hortalizas y maíz, así como el desarrollo de actividades de panadería, sastrería, reciclaje, ebanistería, carpintería, ornamentación, confección, marroquinería y tejidos.

Considerando el clima húmedo de Buenaventura, se realizó un análisis bioclimático para identificar las mejores estrategias en la implantación del proyecto, tales como ventilación, adecuación térmica, trayectoria solar, entre otros aspectos. Igualmente, los resultados preliminares evidencian que el predio cuenta con la disposición de servicios públicos de agua potable, energía, gas y alcantarillado.

El valor de la construcción del ERON Buenaventura se estima aproximadamente en 86.870 millones de pesos distribuidos entre las vigencias 2022 a 2025, donde se requiere la aprobación de vigencias futuras distribuidas de la siguiente manera (Tabla 19).

Tabla 19. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en Buenaventura, vigencias futuras 2023-2025

(Millones de pesos)

Intervención	2022	2023	2024	2025	Total
Obra	32.400	24.300	16.200	8.100	81.000
Interventoría	2.268	1.701	1.134	567	5.670
Total	34.668 ^(a)	26.001	17.334	8.667	86.670

Fuente: Uspec (2022).

Nota: (a) Los recursos de la vigencia 2022 corresponden al apalancamiento de las vigencias futuras.

4.3.9. Construcción del ERON San Martín

⁶⁰ En 2019 se adjudicó el contrato de consultoría 335-2019, por un valor de 1.099 millones de pesos, igualmente se adjudicó el contrato 340 de 2019 de interventoría técnica, administrativa, jurídica y financiera a la consultoría, por un valor de 165 millones de pesos.

⁶¹ La línea base del Plan de Acción y Seguimiento para esta obra (15%) contempla que las actividades relacionadas con los estudios y diseños fueron cumplidas previamente.

Con ocasión del porcentaje de hacinamiento que para mayo de 2020 registraba el EPMSC y Reclusión de Mujeres Villavicencio (83,6 %), se profirió fallo dentro de una acción de tutela⁶² que ordenó la adopción de medidas necesarias para la construcción o traslado del ERON a una nueva infraestructura, atendiendo aspectos de seguridad, los planes de ordenamiento territorial y la política criminal del Estado.

En octubre de 2021, la Gobernación del Meta realizó, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, un ofrecimiento de un terreno para la construcción de un establecimiento en la región, que atienda lo dispuesto en el citado fallo. En ese mismo mes, la Uspec y el Inpec realizaron una visita técnica al predio, con el propósito de analizar de manera preliminar los componentes físicos y técnicos del inmueble y estimar su viabilidad.

El inmueble denominado Las Camelias está ubicado en la zona suburbana del municipio de San Martín del departamento del Meta a 2,6 kilómetros del casco urbano por la vía nacional 40. Cuenta con una extensión de 20 hectáreas, suficiente para la construcción de una nueva infraestructura penitenciaria, el uso del suelo está clasificado como rural y en actividad dotacional, de acuerdo con lo informado por la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de San Martín y consultada en el Acuerdo 62 del 2000, instrumento mediante el cual se aprobó el plan de ordenamiento territorial del municipio (Alcaldía de San Martín, 2000). Respecto de la disponibilidad de servicios públicos, en la visita de campo se identificó, preliminarmente, que el inmueble cuenta con los servicios de energía eléctrica y gas, sin embargo, por tratarse de un inmueble rural no cuenta con alcantarillado y acueducto, lo cual debe ser objeto de un estudio; no obstante, se observaron fuentes hídricas que pueden suplir el servicio. Finalmente, por la extensión del terreno se ha proyectado de manera inicial, la posibilidad de generar 789 cupos con los espacios exigidos para el adecuado funcionamiento de un ERON.

Por lo anterior, en principio, el predio es viable, siendo necesario adelantar los estudios pertinentes, los cuales se realizarán una vez se surta el trámite de cesión del inmueble al Inpec, toda vez que, a la fecha, el predio es de propiedad de la Alcaldía de San Martín. Atendiendo lo expuesto, se tiene que esta obra aún se encuentra en etapa de anteproyecto, siendo necesario adelantar las gestiones para la adquisición del predio y posterior cesión al Inpec⁶³, así como la elaboración de los estudios y diseños del ERON, lo cual permitirá iniciar la etapa de construcción.

⁶² El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio (Meta), el 4 de mayo de 2020, profirió fallo dentro de la Acción de Tutela 50001 31 04 002 2020 00034, instaurada por el señor Leonardo Fabio Ramírez Ortiz, Miembro del Inpec y vicepresidente Seccional de Villavicencio del Sindicato UTP, a través del cual emitió diferentes ordenes, una de ellas dirigida al Director General del Inpec, Director General de la Uspec, al Ministro de Justicia y del Derecho, Municipio de Villavicencio y Departamento del Meta, para la construcción o traslado del Epmc-RM Villavicencio.

⁶³ La Gobernación del Meta también ha planteado la posibilidad de considerar otros predios que cumplan con las especificaciones técnicas que permitan viabilizar la construcción de la obra.

El valor de la construcción del ERON San Martín se estima en aproximadamente en 115.560 millones de pesos, donde se requiere la aprobación de vigencias futuras distribuidas en las vigencias 2023 a 2026, según se muestra en la Tabla 20.

Tabla 20. Solicitud de asignación de recursos para el ERON en San Martín, vigencias futuras 2023-2026

(Millones de pesos)

Intervención	2023	2024	2025	2026	Total
Obra	21.600	32.400	37.800	16.200	108.000
Interventoría	1.512	2.268	2.646	1.134	7.560
Total	23.112	34.668	40.446	17.334	115.560

Fuente: Uspec (2022).

4.4. Beneficios del proyecto

El desarrollo de esta política genera un impacto favorable en términos de capacidad, considerando que se generarán 9.805 cupos nuevos entre 2022 y 2026, alcanzando el número máximo histórico de cupos carcelarios y penitenciarios en los ERON. También, tiene impacto en la garantía de los derechos de las PPL, especialmente en habitabilidad digna (espacios de habitación, zonas comunes, de alimentación, de atención psicosocial y en salud, entre otros) y resocialización (espacios para estudio, trabajo y enseñanza). Así mismo, la disminución del hacinamiento penitenciario y carcelario en los ERON se estiman en un total del 8,51 %.

En la Tabla 21 se presenta la proyección de la nueva capacidad y del porcentaje de hacinamiento por regional, una vez entren en funcionamiento los nuevos cupos.

Tabla 21. Proyección de capacidad y hacinamiento por regional del Inpec con los nuevos cupos^(a)

Regionales del Inpec	Capacidad actual	Capacidad con cupos nuevos	Población actual	Hacinamiento actual (%)	Hacinamiento con cupos nuevos (%)
Norte	6.449	10.464	8.630	33,8	0
Oriente	8.683	10.195	9.844	13,4	0
Viejo Caldas	10.981	12.481	11.556	5,2	0
Occidente	15.841	17.830	19.311	21,9	8,96
Central	30.535	31.324	35.565	16,5	19,78
Noroeste	8.158	8.158	11.797	44,6	44,17
Total	80647	90452	96703	19,9	8,51

Fuente: Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (2022).

Nota: (a) Las cifras corresponden a febrero de 2022.

Se debe resaltar que esta proyección asume que los niveles de ocupación aumentarán⁶⁴ al mismo ritmo observado en el periodo 2014-2019 (1,5 %). No obstante, el hacinamiento no depende exclusivamente de la oferta de cupos, sino también de las decisiones en materia de política criminal y de la PPL que ingresa de manera constante a los ERON. En ese sentido, el hacinamiento puede variar en el tiempo de acuerdo con modificaciones normativas o medidas administrativas.

En igual sentido, la construcción de las obras definidas en este documento CONPES coadyuvarán a la superación del ECI del SNPC, especialmente, en lo relacionado con el mínimo constitucional de infraestructura.

4.5. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento del objetivo del documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS). El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades involucradas en este documento CONPES y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en el cronograma de seguimiento del Plan de Acción (Tabla 22).

La Uspec, adelantará las gestiones que permitan la entrega de 9.805 cupos penitenciarios y carcelarios a través de la construcción de los ERON Pereira (Risaralda), Riohacha (La Guajira), Sabanas de San Ángel (Magdalena), Silvia (Cauca), Barrancabermeja (Santander), Mocoa (Putumayo), Isla de San Andrés, Buenaventura (Valle del Cauca) y San Martín (Meta) durante las vigencias 2022-2026.

Tabla 22. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	31 de diciembre de 2022
Segundo corte	30 de junio de 2023
Tercero corte	31 de diciembre de 2023
Cuarto corte	30 de junio de 2024
Quinto corte	31 de diciembre de 2024
Sexto corte	30 de junio de 2025

⁶⁴ El promedio de variación anual de la PPL para el periodo 2014-2019 fue de 1,5 %. Este promedio no fue homogéneo entre regionales toda vez que las regionales Noroeste, Norte, Oriente y Viejo Caldas registraron variaciones promedio negativas, mientras las regionales Central y Occidente reportaron variaciones positivas. No se consideran las variaciones de las vigencias 2020 y 2021 debido a que estas contemplan medidas administrativas asociadas a la pandemia de COVID-19.

Séptimo corte	31 de diciembre de 2025
Octavo corte	30 de junio de 2026
Informe de cierre	31 de diciembre de 2026

Fuente: DNP (2022).

4.6. Financiamiento

Los recursos financieros que garantizarán la puesta en marcha del proyecto de inversión denominado *Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional* están acordes con el MGMP y el MFMP Plazo vigentes.

Estos recursos del PGN serán aprobados mediante la figura de vigencias futuras de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003 y artículos 2.8.1.7.1.2 y 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015.

Para esto, el Confis, en sesión del 22 de marzo de 2022, emitió el aval fiscal por 704.515 millones de pesos para las vigencias 2023-2026, el cual se presenta en el Anexo B. Es importante aclarar que la Uspec para la vigencia 2022 cuenta con recursos apropiados para el apalancamiento del proyecto de inversión⁶⁵ por 147.008 millones de pesos, que corresponden a las vigencias futuras aprobadas en la vigencia 2022 para los ERON Riohacha y Sabanas de San Ángel, por valor total de 135.692 millones de pesos, y a recursos adicionales del proyecto de inversión por valor de 11.316 millones de pesos. En la Tabla 23 se expone los recursos aprobados por el Confis.

Tabla 23. Vigencias futuras de acuerdo con el aval fiscal

(Millones de pesos)

Vigencias futuras	2022 (Apalancamiento)	2023	2024	2025	2026
Inversión Nación	147.008	212.521	249.885	194.815	47.294

Fuente: Uspec (2021).

Dadas las situaciones que surgieron desde la aprobación del Documento CONPES 3871 de 2016 expuestas anteriormente, la Uspec presenta la solicitud de reprogramación de recursos asignados en la vigencia 2022, así mismo, la aprobación de cupo para comprometer vigencias futuras en el presupuesto de gasto de inversión para las vigencias 2023-2026 para continuar con las obras de los ERON en Riohacha, Sabanas de San Ángel

⁶⁵ Lo anterior, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, para que el Confis autorice la asunción de obligaciones con cargo a vigencias futuras ordinarias, se requiere entre otras cuestiones, que como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se cuente con apropiación del quince por ciento (15 %) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas.

y Pereira e iniciar los proyectos de construcción de ERON en Silvia, Barrancabermeja, Mocoa, Isla de San Andrés, Buenaventura y San Martín.

La Tabla 24 presenta los recursos financieros correspondientes a cada una de las obras de construcción de los ERON que relaciona este documento CONPES.

Tabla 24. Recursos asignados para cada ERON, 2022-2026

(Millones de pesos)

ERON	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Pereira	20.544	19.260	17.976	6.420	0	64.200
Riohacha	0	41.428	48.332	48.332	0	138.092
Sabanas de San Ángel	8.336	0	21.364	0	0	29.700
Silvia	19.260	12.840	25.680	6.420	0	64.200
Mocoa	0	25.680	25.680	25.680	8.560	85.600
San Andrés Islas	0	21.400	26.750	5.350	0	53.500
Barrancabermeja	64.200	42.800	32.100	53.500	21.400	214.000
Buenaventura	34.668	26.001	17.334	8.667	0	86.670
San Martín	0	23.112	34.668	40.446	17.334	115.560
Total	147.008	212.521	249.885^(a)	194.815	47.294	851.522

Fuente: Uspec (2021).

Nota: (a) Para la vigencia 2024 los recursos totales se aproximan al número entero más cercano, esto explica la diferencia con el total.

En conclusión, el valor del proyecto asciende a 851.522 millones de pesos, donde para la vigencia 2022 se cuenta con 147.008 millones de pesos para el apalancamiento de la solicitud. Respecto de las vigencias futuras, para el 2023 se cuenta con una asignación de 212.521 millones de pesos; 249.885 millones de pesos para la vigencia 2024; 194.815 para la vigencia 2025, y 47.294 para la vigencia 2026.

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Justicia y el Derecho, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Declarar de importancia estratégica para el país el proyecto de inversión *Construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*, con código BPIN 2018011000329, para la construcción de los nueve establecimientos de reclusión del orden nacional, ubicados en en los municipios de Sabanas de San Ángel (Magdalena), Pereira (Risaralda), Riohacha (La Guajira), Silvia (Cauca), Mocoa (Putumayo), Isla de San Andrés, Barrancabermeja (Santander), Buenaventura (Valle del Cauca) y, San Martín (Meta), de acuerdo con lo establecido en la Ley 819 de 2003, los artículos 2.8.1.7.1.2 y 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015 y el aval fiscal otorgado por el Consejo Superior de Política Fiscal el 22 de marzo de 2022 (Anexo B).
2. Solicitar al DNP consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
3. Solicitar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios:
 - a. Realizar las acciones necesarias para adelantar el trámite correspondiente para la aprobación de vigencias futuras para la financiación y ejecución del proyecto *Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*, con código BPIN 2018011000329, de acuerdo con normativa aplicable, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector Justicia y el Marco Fiscal de Mediano Plazo y hasta los montos que cumplan con las condiciones establecidas en los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003.
 - b. Realizar las acciones necesarias para contratar y ejecutar las actividades de construcción de los nueve establecimientos de reclusión del orden nacional señalados en el numeral 1, en el marco del proyecto de inversión *Construcción ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*, con código BPIN 2018011000329, de acuerdo con la normatividad aplicable⁶⁶, asegurando la optimización de los recursos y

⁶⁶ Se debe considerar que según lo dispuesto en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, los mecanismos jurídicos de ejecución contractual son competencia de las entidades ejecutoras de los proyectos de inversión.

del tiempo de ejecución de los contratos, el desarrollo integral y funcional del proyecto y, el cumplimiento de las metas establecidas en este Documento.

ANEXOS

Anexo A. Plan de acción y seguimiento PAS

Anexo B. Aval fiscal



5.3.0.3. Grupo de Política y Administración Judicial



Bogotá D.C., 28 de marzo de 2022 17:34

Doctor,
ANDRÉS ERNESTO DÍAZ HERNÁNDEZ
Director General
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC
Calle 26 No 69 – 76. Edificio Elemento, Torre 4 piso 12
Bogotá, D.C.

Radicados entrada 1-2022-013634 y 1-2022-014819
No. Expedientes 143 y 159 /2022/SITPRES

Asunto: Aprobación de Solicitud Aval Fiscal vigencias 2023-2026

Respetado doctor Díaz:

En atención a la solicitud realizada mediante los oficios Nos. E-2022-000625 y E-2022-000739 del 21 y 25 de febrero, radicados ante este Ministerio con los Nos. 1-2022-013634 y 1-2022-014819, de manera atenta informo que durante sesión del CONFIS del día 22 de marzo del presente año, de conformidad con los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003 y los artículos 2.8.1.7.1.2 y 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015, se aprobó aval fiscal para los años 2023 – 2026 con el fin de que la USPEC continúe con los trámites ante el Departamento Nacional de Planeación para realizar la actualización del CONPES 3871 "Declaración de importancia estratégica del proyecto Construcción y Ampliación de Infraestructura para generación de cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional" de acuerdo con el siguiente detalle:

Cifras en millones de pesos

VIGENCIA	RECURSOS	AVAL FISCAL SOLICITADO
2023	Nación	\$ 212.521
2024	Nación	\$ 249.885
2025	Nación	\$ 194.815
2026	Nación	\$ 47.294

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co

Anexo C. Fases de obras de infraestructura, documento de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios⁶⁷

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) mediante Decreto 4150 de 2011⁶⁸, fue creada como una unidad administrativa especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera e independiente adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho. Así, El Artículo 4 del Decreto 4150 de 2011 estableció que el objetivo de la Uspec es: *"Gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)"*

El marco normativo para la regulación de la adecuada prestación del servicio penitenciario y carcelario no sólo tiene fundamentación en el respeto a los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, sino en normas tales como:

La Ley 1474 de 2011⁶⁹ establece en el artículo 83 la obligatoriedad de las entidades públicas de vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda, y aclara que la interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia. No obstante, cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por su parte, el artículo 8 de la Ley 1709 de 2014⁷⁰, *"faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignar los recursos suficientes a la Uspec para la creación, organización y mantenimiento de los establecimientos de reclusión"*.

A su vez, la existencia de un Estado de Cosas contrarias a la Constitución Política de 1991 en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, declarado mediante sentencia T-388 de 2013 y reiterado en la T-762 de 2015, decisiones en las que la Corte Constitucional de Colombia, definió las medidas necesarias para el establecimiento de las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana que deben tener los establecimientos de reclusión y ordenó de forma general y específica a diferentes entidades, incluida la Uspec, entre otros mandatos,

⁶⁷ Documento elaborado por la Dirección de Infraestructura de la Uspec.

⁶⁸ Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura.

⁶⁹ Por la cual se dictan las normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

⁷⁰ Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

especialmente el contenido en el numeral 23 del artículo resolutorio vigésimo segundo que ordena que se *adecúen todos los proyectos que se estén ejecutando o implementando, relacionados con la adecuación y refacción de nuevos cupos dentro de los establecimientos carcelarios y penitenciarios en funcionamiento* con el fin de que cumplan tales condiciones.

En consecuencia, es obligación del Estado, a través de la Uspec, definir, en coordinación con el Inpec, los lineamientos que en materia de infraestructura se requieran, para la atención de los internos de los centros de reclusión del orden nacional a cargo del Inpec, de conformidad con las condiciones y requerimientos técnicos establecidos en el presente proceso; de tal manera que es necesario por parte de la Uspec atender mediante la contratación de obras civiles, bienes y servicios la ampliación de infraestructura física, en los establecimientos penitenciarios y carcelarios a cargo del Inpec, identificados con mayores índices de hacinamiento y deterioro funcional.

Dado lo anterior, para garantizar la correcta planeación, ejecución y control en el cumplimiento de lo los diferentes proyectos, se contemplan las siguientes fases para la infraestructura penitenciaria y carcelaria

Tabla 25. Fases de ejecución de infraestructura^(a)

Fase	Contenido
Fase 1. Viabilidad (10 %)	Documentación legal de la unidad predial y lote a nombre del Inpec Definición de criterios y caracterización Servicios públicos en prefactibilidad Consulta con la comunidad
	Construcción de cerramiento
Fase 2. Estudios y diseños (10 %)	Estudios y diseños Permisos Ambientales, Urbanos
	Viabilidad de servicios públicos
Fase 3. Construcción (60 %)	Ejecución de la Obra de construcción del proyecto
	Ejecución de la Obras complementarias
	Ejecución de la Obras para servicios públicos
	Ejecución de la Obras de urbanismo
Fase 4. Dotación (10 %)	Dotación
Fase 5. Puesta en marcha e integración (10 %)	Puesta en marcha e integración

Fuente: Uspec (2021).

Nota: ^(a) Actividades en gris significan que requieren gestión de recursos.

A continuación, se presenta el ciclo de desarrollo para la construcción y puesta en marcha de un establecimiento de reclusión:

Fase I. Viabilidad

I. Documentación legal de la unidad predial y lote a nombre del Inpec.

En esta etapa se debe contar con los documentos descritos a continuación:

1. Escritura pública de adquisición o acta de entrega a título gratuito a nombre del Inpec.
2. Certificado de tradición y libertad del inmueble con fecha no mayor a 30 días, en el cual ratifique la información de la escritura y de propiedad del Inpec.
3. Documentos prediales donde se muestre que el predio es totalmente legal, sus límites, y posibles acuerdos y servidumbres acordadas con la comunidad aledaña.
4. Levantamiento topográfico donde se represente el relieve original del terreno mediante curvas de nivel, las zonas y volúmenes de cortes, rellenos o demoliciones y la planta de la edificación proyectada sobre el terreno acotando los niveles finales de construcción. En el plano topográfico se localización el predio y específica la ubicación de la obra, determinando su área (metros cuadrados), los sitios relevantes cercanos, preexistencias, accesos y linderos. La georreferenciación de las obras se debe realizar respecto a puntos de amarre al sistema de coordenadas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) debidamente certificados, donde se identifiquen los predios colindantes, norte geográfico, grilla de coordenadas, vías de accesos, área del predio, área de intervención, identificación de áreas afectadas (reservas viales, zonas de inundación, servidumbres, zonas de manejo y protección ambiental, etc.), preexistencias (redes, estructuras, cercas, etc.), entre otros. Este levantamiento incluye un informe con la descripción de los trabajos, metodología utilizada, equipos técnicos y carteras topográficas de campo y cálculos.
5. Certificación catastral expedida por el IGAC.
6. Uso del suelo que contenga (uso principal, complementario, prohibido, edificabilidad, índices de ocupación y construcción).
7. Certificación de suministro de servicios públicos con su capacidad alcance.
8. Consulta Unidad de Restitución de Tierras.
9. La importancia de la información solicitada tiene que ver con las características y condiciones jurídicas y físicas y de normatividad de las unidades objeto de

análisis, con el fin de contar con la plena seguridad en cuanto a sus características de propiedad, cabida y linderos y normatividad y así comprometer los recursos de una manera transparente ética y eficiente, para el proceso de construcción, ampliación o adecuación de los establecimientos carcelarios del país.

II. Definición de criterios y caracterización

En esta etapa se definen los criterios y caracterización de cada uno de los requisitos para realizar, ya sea la construcción, ampliación o adecuación de los establecimientos carcelarios del país.

La importancia de esta fase radica en la identificación de las características y requisitos que deben cumplir los establecimientos para su buen funcionamiento, trato digno a la PPL, la no interferencia con las actividades circunvecinas, con el fin de guardar una armonía dentro de todas las actividades de desarrollo y expansión del municipio.

III. Servicios públicos en prefactibilidad

En esta etapa se debe contar con la prefactibilidad de transmisión y suministro de los servicios públicos básicos, ya que si este no cuenta con la capacidad o características definidas en el ítem anterior el predio no es viable.

El predio escogido debe contar con disponibilidad inmediata para el suministro de servicios públicos (energía, gas, agua y alcantarillado) sin cortes prolongados del abastecimiento.

Sin la factibilidad de transmisión y suministro de servicios públicos, no se puede garantizar el trato digno a la PPL y la consecución y actividades generadas por los establecimientos carcelarios del país.

IV. Consulta con la comunidad

La importancia de esta fase recae en reconocer la existencia de comunidades, étnicas e indígenas respetando el derecho a la consulta previa (de ser necesario), y realizar los trámites y gestiones para adelantarla.

V. Construcción cerramiento

En esta etapa luego de surtir de manera óptima las fases anteriores, se debe construir un cerramiento.

Delimitar el área de intervención y propender la no invasión del área a intervenir, y el respeto a las demás unidades colindantes con el predio objeto de análisis.

Fase II. Estudios y diseños

VI. Estudios y diseños

Es una de las etapas prioritarias en la planeación para el correcto desarrollo constructivo, puesta en marcha y funcionamiento del futuro establecimiento penitenciario.

Una vez determinado que el proyecto es viable (por ubicación, terreno, servicios públicos, etc.) y acorde a la Ley de planeación, la entidad procede a realizar las actividades necesarias para la contratación de los estudios y diseños, etapa en la cual se perfilan los espacios conforme a la normativa vigente en todas las especialidades técnicas (arquitectura, urbanismo e ingenierías) y los estándares que se tienen para el sector carcelario y penitenciario. Es en esta etapa donde se define la triple restricción del proyecto (costo, tiempo y alcance), para la ejecución y control de la obra.

VII. Permisos ambientales, urbanos

Según lo establecido en los artículos 7, 8 y 9 del Decreto 2041 de 2014⁷¹, la construcción de establecimientos carcelarios y penitenciarios no necesita licencia ambiental. Sin embargo, sí se debe cumplir con requisitos adicionales para el funcionamiento de dichos establecimientos, tales como:

- A. Permiso de ocupación de cauce: se debe tramitar cuando se necesite construir sobre los cauces de los ríos bocatomas o estructuras de descole o entrega de aguas residuales.
- B. Permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas: es el permiso previo a la obtención de la concesión de aguas subterráneas. Con este permiso se pueden realizar las pruebas de bombeo para la medición de caudal de un posible nuevo pozo profundo. Vigencia promedio de 6 meses.
- C. Concesión de aguas subterráneas: cuando se haya tramitado el permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas, se hayan hecho las pruebas de bombeo y estas arrojen que es un pozo productor, se tramitará la solicitud de concesión de aguas subterráneas por el caudal solicitado y a su vez menor que el caudal producido por el pozo, para evitar el abatimiento.
- D. Concesión de aguas superficiales: se tramita cuando hay una fuente de agua superficial (río, quebrada) la cual cuenta con el caudal necesario para el abastecimiento de la población.

⁷¹ Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

- E. Permiso de vertimientos de aguas residuales: se tramita cuando haya necesidad de instalar una planta de tratamiento de aguas residuales en el establecimiento.
- F. Permiso de aprovechamiento forestal único: se tramita cuando haya necesidad de hacer remoción o traslado de árboles en un proyecto constructivo.
- G. Inventario de especies en veda: se debe especificar que, dentro de las especies a aprovechar, no haya especies en veda o en estado de protección.

La totalidad de estos permisos se deben entregar antes del inicio de la fase constructiva, a excepción de los permisos de aprovechamiento forestal único y permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas, los cuales tienen una vigencia en promedio de seis meses. De no iniciar dentro de ese tiempo las actividades de aprovechamiento forestal y prospección subterránea, esta gestión sería inutilizada.

VIII. Viabilidad de servicios públicos

- H. Acueducto: se debe solicitar factibilidad y viabilidad de conexión a una red de acueducto municipal o veredal, siempre y cuando este cuente con la capacidad suficiente para abastecer al establecimiento, se encuentre relativamente cercano (máximo 1 kilómetro) para evitar costos elevados de instalación de redes y sistemas de bombeo. Además, es favorable el suministro por parte del acueducto municipal ya que se garantizaría condiciones de calidad, cantidad y continuidad, y si estas condiciones llegaran a verse vulneradas se procedería a hacer las reclamaciones pertinentes ante la Empresa de Servicios Públicos. Se debe incluir datos del caudal necesario y documentos de tipo predial.
- I. Alcantarillado: con este servicio se garantizaría la evacuación de las aguas residuales. Se deben incluir datos del tipo de actividades que generan los vertimientos, caudal generado y documentos de tipo predial. Se deben tener en cuenta consideraciones similares a las de acueducto.

Fase III. Construcción del proyecto

IX. Ejecución de la obra de construcción del proyecto

Actividades correspondientes a la construcción de cada uno de los proyectos objeto de los diferentes contratos, los cuales se desarrollan dentro de los parámetros establecidos por las diferentes consultorías y bajo las especificaciones técnicas indicadas.

Los centros penitenciarios al servicio de la justicia en su mayor parte utilizan método constructivo convencional en concreto correspondiente a columnas, vigas y placas.

Para la construcción actual de los proyectos en las zonas donde permanecen personas privadas de la libertad se tiene normalmente un sistema industrializado de muros en concreto,

en la que se utiliza formaleta metálica modulada, la cual permite un buen acabado final y su empleo en otras edificaciones a realizar, acelerando el proceso constructivo con un empleo eficiente del personal. Esto se ve reflejado en la reducción de los tiempos y costos de ejecución de los proyectos desarrollados.

X. Ejecución de las obras complementarias

Corresponde a las obras adicionales que se deben desarrollar, como complemento al proyecto inicial, las cuales nacen de las necesidades del mismo establecimiento o por solicitud directa del INPEC, tales como:

- Construcción de áreas de reseña y UTE: se deben construir para la integración física del establecimiento antiguo y el nuevo.
- Construcción de tanques de alivio: se deben construir para la mitigación de inundaciones.
- Iluminación de cubierta: se debe instalar para la óptima operación del sistema de seguridad y mejorar visibilidad nocturna.

XI. Ejecución de las obras para servicios públicos

Corresponde a las obras adicionales que se deben desarrollar, para lograr el correcto funcionamiento del proyecto, y se trata principalmente de obras para conexión de acometidas de agua potable, energía, y conexión de vertimiento de residuos líquidos (aguas negras y aguas lluvias), tales como:

- Construcción de línea de infusión: obras para conectar la salida de aguas negras y aguas lluvias del proyecto, teniendo en cuenta que el nivel del pozo colector se encontraba por encima del nivel de salida del vertimiento, inicialmente se elaboraron los diseños y posteriormente se construyó la línea.
- Rediseño del sistema eléctrico general: subestación eléctrica, planta de emergencia (verificación de capacidad).
- Construcción de línea de descole de alcantarillado (aguas negras y aguas lluvias).
- Red de acueducto.
- Diseño del sistema eléctrico general y de voz y datos.

XII. Ejecución de las obras de urbanismo

Son aquellas obras que se deben construir para dar accesibilidad a los proyectos, tanto peatonal, como vehicular, tales como:

- Vía externa que comunica el establecimiento antiguo (existente) con el proyecto nuevo.
- Servidumbre (vía).
- Vía de acceso vehicular y peatonal: se debe construir para integrar el establecimiento antiguo y el nuevo.
- Construcción del portal de integración: integra físicamente los dos sectores, y es necesario construirlo para la operación.
- Escenarios deportivos y culturales.
- Obras viales, instalaciones de peajes, básculas.
- Parqueaderos.

Fase IV. Dotación

XIII. Dotación

La Uspec reconoce la necesidad de adelantar el proceso de contratación de la dotación correspondiente a los grupos de: (i) cocina y panadería; (ii) lavandería; (iii) sanidad; (iv) aulas y recintos operativos; (v) puntos de control de acceso; (vi) talleres para capacitación y labores con textiles y cueros; (vii) talleres para capacitación y labores de carpintería y mantenimiento las cuales son fundamentales para asegurar la correcta operación del sector de Mediana Seguridad y obras conexas, que están acorde con las políticas de resocialización y prestación de los servicios de salud y alimentación de la población privada de la libertad.

Fase V. Puesta en marcha e Integración

XIV. Puesta en marcha e integración

Es necesario que para la puesta en marcha de un proyecto se encuentre el diseño de redes eléctricas aprobado por la empresa de energía de la región y visto bueno y aprobación del Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas, energía eléctrica definitiva, instalada, energizada y funcionando por parte del operador de red.

Adicionalmente, las instalaciones eléctricas internas del proyecto deben estar terminadas y en operación, en especial, la subestación eléctrica principal. Todos los cuartos eléctricos deben tener los equipos instalados y en normal operación. Es imperativo que se encuentre terminado y funcionando la instalación de la red regulada que incluye básicamente el conexionado y puesta en marcha de los transformadores, los tableros de protecciones como son tablero general de acometidas, tableros de circuitos de uso final para los circuitos regulados, el tablero *bypass*, el Sistema de Alimentación Ininterrumpida, el cableado de

acometidas, alimentadores y circuitos ramales. Para que los circuitos eléctricos estén operando, deben estar instalados los siguientes equipos:

- Canalizaciones.
- Cajas de inspección.
- Sistemas de soporte y apoyo como son las bandejas porta cables.
- Tableros entre los que se encuentran los de control de iluminación (telerruptores), los tableros generales de acometidas, el tablero general de distribución y los tableros de circuitos de uso final.
- Celdas: para el control de la alimentación en media tensión como son de remonte, de protección, de transformador, de salida, dúplex, tríplex, bancos de condensadores, entre otros.
- Protecciones: se encuentran en media y baja tensión, fijas y regulables, para caja moldeada, riel y enchufable, entre otros.
- Planta eléctrica de emergencia, incluye las transferencias automáticas.

La malla de puesta a tierra de todo el proyecto debe estar instalada, conectada y equipotencializada en su totalidad, para la puesta en marcha de las redes eléctricas, de seguridad, voz y datos.

Las demás redes eléctricas que no son menos importantes deben estar instaladas y en normal funcionamiento, aunque no son imprescindibles para la puesta en marcha del sistema de seguridad, voz y datos, deben estar instaladas, aunque no necesariamente en operación, como son la iluminación y sistemas de fuerza normal.

En cuanto a redes de seguridad, voz y datos, está compuesta por los siguientes subsistemas:

- Circuito cerrado de televisión.
- Televisión sobre protocolo de Internet.
- Voz sobre protocolo de Internet.
- Intrusión: sistemas que se encarga de control de acceso.
- Sistema de red contra incendio.
- Voz y datos: red de internet para los computadores.

Para la puesta en marcha de los sistemas mencionados anteriormente, debe estar instalado todo el *hardware* que incluye equipos pasivos y equipos activos, descritos a continuación:

- Equipos pasivos: son todos aquellos que para su funcionamiento no requieren alimentación de energía eléctrica como:

1. *Racks* de comunicaciones.
2. *Patch panel*.
3. Cable par trenzado sin blindaje: debe estar instalado y certificado.
4. Organizadores.
5. Fibra óptica: debe estar instalada y certificada.
6. Entre otros.

- Equipos activos: son todos aquellos que para su funcionamiento requieren alimentación de energía eléctrica como:

- *Switches*.
- Monitores.
- Computadores.
- Amplificadores.
- Sintonizadores.
- Parlantes.
- Cámaras.
- Entre otros.

Los equipos se deben encontrar en funcionamiento normal y programado, para hacer la integración de todas las redes, después que se ha realizado la prueba local de todos los sistemas, se hará la prueba con el Inpec en Bogotá.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de San Martín. (2000). Acuerdo N.º 62 de 14 de diciembre de 2020. San Martín: Alcaldía de San Martín.
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2013). *Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárceles*.
- Consejo Superior de Política Criminal. (2021). Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025. Obtenido de <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>
- Contraloría General de la República. (2022). *Informe de seguimiento Sentencias 7-388/13 y T-762/15 según Auto 121 de 2018*.
- Corte Constitucional. (2013). *Sentencia T-388/13*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>
- Corte Constitucional. (2015). *Sentencia C-143/2015*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-143-15.htm>
- Corte Constitucional. (2015). *Sentencia T-762/15*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>
- Corte Constitucional. (2016). *Sentencia T-276/2016*.
- Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T-232/2017*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-232-17.htm>
- Corte Constitucional. (2018). *Auto 121/18*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2018/a121-18.htm>
- Corte Constitucional. (2018). *Auto 121/18*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2018/a121-18.htm>
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Décimo Primer Informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- en materia penitenciaria y carcelaria*. Bogota.
- Departamento Nacional de Planeación. (14 de Marzo de 2022). *SINERGIA*. Obtenido de <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicEntidad/83/45/33>
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (Enero de 2022). Obtenido de Informe estadístico enero 2022: https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBuJQCWH6KV/view_file/1421295?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBuJQCWH6KV_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (Febrero de 2022). *Informe estadístico febrero de 2022*. Obtenido de https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/1421306?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (11 de marzo de 2022). *Tablero estadístico Sisipec web*. Obtenido de http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash__Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec