

PAZ Y SEGURIDAD

EL CORONAVIRUS EN LAS CÁRCELES COLOMBIANAS. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN MÁS ALLÁ DE LA COYUNTURA

Manuel Iturralde / Nicolás Santamaría / Juan Pablo Uribe

Diciembre 2020



El problema más grave del sistema carcelario colombiano es el hacinamiento. Las prisiones del país no cuentan con las condiciones mínimas para garantizar los derechos de la población privada de la libertad y propiciar su reintegración a la sociedad, su fin principal.



El aumento de la tasa de encarcelamiento en Colombia se ha debido a una política criminal expansiva, autoritaria y selectiva.



Es urgente el cambio de enfoque de la política criminal de forma tal que la prisión sea el último, en lugar del principal recurso, para enfrentar los conflictos sociales que se manifiestan a través del delito.

PAZ Y SEGURIDAD

EL CORONAVIRUS
EN LAS CÁRCELES
COLOMBIANAS.
ANÁLISIS
Y PROPUESTAS
DE SOLUCIÓN
MÁS ALLÁ
DE LA COYUNTURA

En colaboración con:



Facultad
de Derecho

Grupo de
Prisiones



CESED
Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	LA CRISIS CARCELARIA EN COLOMBIA Y CÓMO SE VIO IMPACTADA POR LA COVID-19	5
2.1	El impacto de la covid-19 en las prisiones colombianas	6
3	RESPUESTA DEL ESTADO FRENTE A LA PANDEMIA	10
4	PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA CRISIS CARCELARIA MÁS ALLÁ DE LA COYUNTURA DE COVID-19	13
4.1	Recomendaciones puntuales y de corto plazo	13
4.2	Recomendaciones de medidas integrales de mediano y largo plazo	14
	REFERENCIAS	16

1

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento consiste en proponer una serie de políticas públicas y líneas de acción que podrían contribuir a contener o minimizar los efectos de la pandemia de covid-19 en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, que a su vez apunten a los problemas estructurales y de largo plazo del sistema, que se han manifestado de forma extrema bajo la pandemia actual. Así, estas propuestas buscan contribuir a un mejor diseño y ejecución de las políticas criminal y penitenciaria actuales, así como propiciar una mejor respuesta de las autoridades responsables de dichas políticas, particularmente frente a los retos en acceso a salud y justicia de las personas privadas de la libertad en Colombia.

Con el fin de lograr el objetivo anterior, el documento se dividirá en tres secciones. En la primera se hará un breve diagnóstico de la situación carcelaria en Colombia durante las últimas tres décadas y de cómo se vio impactada por la pandemia de la covid-19. En la segunda se sintetizarán los diversos tipos de respuestas del Estado frente a la crisis actual y su eficacia. En la tercera, con base en el diagnóstico anterior, se propondrán políticas públicas y líneas de acción de corto, mediano y largo plazo para enfrentar la emergencia actual, así como para reorientar las políticas penitenciaria y criminal vigentes, de forma tal que se enfrente de manera más eficaz los problemas estructurales del sistema penitenciario y carcelario colombiano.

2

LA CRISIS CARCELARIA EN COLOMBIA Y CÓMO SE VIO IMPACTADA POR LA COVID-19

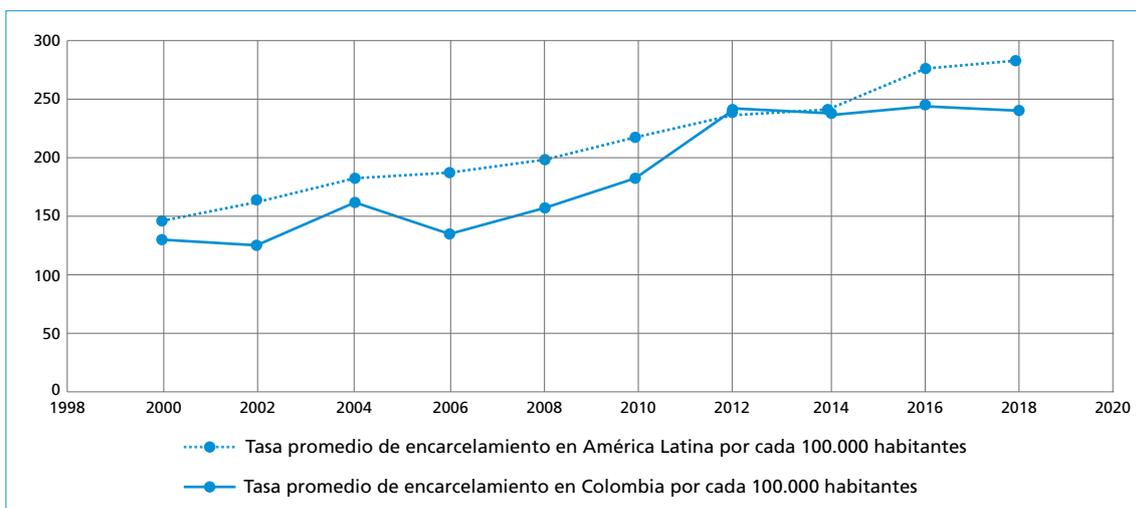
El problema más notable del sistema carcelario y penitenciario colombiano es el hacinamiento, que ha aumentado considerablemente en las últimas tres décadas. Esto, combinado con los problemas de infraestructura de las cárceles, la ausencia de personal de vigilancia, los problemas administrativos y la notable carencia de recursos, hace que las prisiones del país no cuenten con las condiciones mínimas para garantizar los derechos de la población privada de la libertad y para propiciar su reintegración a la sociedad, que es su fin principal.

El caso colombiano no es ajeno a las dinámicas regionales. Los datos sobre Latinoamérica muestran que en décadas recientes el promedio de la tasa de encarcelamiento también ha venido creciendo. La tasa de encarcelamiento promedio de la región prácticamente se duplicó, al pasar de 145,55 en 2000 a 283 en 2018 (gráfico 1).

En gran parte, el aumento significativo de la tasa de encarcelamiento en Colombia se ha debido a una política criminal *expansiva, autoritaria y selectiva* para enfrentar el delito como expresión de conflictos sociales estructurales. Dicha política ha sido expansiva en el sentido en que el uso de la prisión se ha incrementado como principal respuesta al conflicto social, por medio de la criminalización de nuevas conductas, el aumento de penas para todos los delitos, el uso excesivo de la detención preventiva y la restricción de subrogados penales y beneficios administrativos para la población privada de la libertad, lo que hace que más personas entren a la cárcel, por periodos más prolongados, mientras que se reduce el número de las que salen anticipadamente de ella o que pueden acceder a formas de detención alternativas a la prisión (Iturralde, 2016, 2019a; Ariza e Iturralde, 2020).

Gráfico 1

Tasa promedio de encarcelamiento en América Latina y en Colombia por cada 100.000 habitantes, 1998-2018



Fuentes: World Prison Brief, Inpec y Naciones Unidas. Elaboración propia.

Una muestra del carácter autoritario de la política criminal colombiana de las últimas décadas es el alto porcentaje de población privada de la libertad en calidad de sindicadas, es decir, mientras su inocencia o culpabilidad se establece en un proceso penal, lo que desvirtúa la garantía constitucional de la presunción de inocencia. En algunos años el porcentaje de sindicados ha sido incluso mayor al de condenados. En promedio, durante los últimos treinta años el porcentaje de sindicados ha sido cercano al 38%, lo que significa que 4 de cada 10 personas privadas de la libertad son legalmente inocentes. La política criminal en Colombia constituye un abuso en contra de los derechos fundamentales al debido proceso, la presunción de inocencia y a la libertad personal, propio de Estados autoritarios. Finalmente, la política criminal en Colombia es selectiva, pues tiende a perseguir y castigar a los miembros de las clases sociales más desfavorecidas, particularmente los hombres jóvenes, con bajos niveles educativos y altos índices de desempleo (Ariza e Iturralde, 2012; Iturralde, 2019a).

El fenómeno del hacinamiento crónico del sistema penitenciario y carcelario colombiano ha sido el gran motor de la mayoría de sus problemas estructurales. La sensación constante de “crisis”, la violencia en las cárceles, la precariedad del tratamiento penitenciario, la insuficiencia permanente de infraestructura y servicios, y la urgencia correlativa de construir más prisiones como única respuesta a la crisis, ha dado como resultado un *estado de cosas inconstitucional*¹, caracterizado por la violación sistemática y masiva de los derechos humanos de los presos, atribuible a la falta de acción efectiva del Estado colombiano.

2.1 EL IMPACTO DE LA COVID-19 EN LAS PRISIONES COLOMBIANAS

El hacinamiento crónico de las prisiones en Colombia ha tenido un impacto directo en la violación masiva y sistemática del derecho a la salud de la población privada de la libertad, particularmente con respecto a las

enfermedades contagiosas. La sobrepoblación propicia el aumento del contacto físico constante entre personas en espacios reducidos e insalubres, caracterizados por la falta de ventilación y luz y por la escasez de agua potable y servicios sanitarios; la dificultad por parte de las autoridades para controlar y tratar el uso generalizado de estupefacientes; la malnutrición y desnutrición de la población privada de la libertad; el surgimiento de mercados que suplen los bienes y servicios que las cárceles no proveen; el control de dichos mercados por parte de grupos organizados delincuenciales, lo que a su vez aumenta los niveles de conflicto y violencia en las prisiones.

Como muestran diversos estudios, este tipo de situaciones no solo facilitan la propagación de enfermedades infecciosas y parasitarias, sino que hacen que los efectos de estas en quienes las padecen sean particularmente graves (García-Guerrero y Marco, 2012). Concretamente, las pésimas condiciones de reclusión facilitan el contagio de enfermedades, algunas de ellas prácticamente erradicadas en el mundo libre, como la tuberculosis, la meningitis bacteriana, la neumonía por neumococo y, en general, todas las enfermedades que se transmiten por el aire (García-Guerrero y Marco, 2012).

En estas condiciones, no es de extrañar que el impacto de la pandemia de covid-19 se haya hecho sentir con fuerza en las cárceles colombianas. Los datos disponibles desde junio hasta la actualidad muestran una serie de tendencias claras. El número de casos positivos en la población privada de la libertad aumentó considerablemente entre junio y julio. Sin embargo, a partir del 28 de julio el número de internos contagiados empezó a disminuir, aunque no de forma perfectamente lineal. La evidencia sugiere la existencia de diversos picos en el número de contagios. Incluso a principios del mes de noviembre es notable el aumento de casos en comparación con los datos registrados durante octubre, lo que sugiere la existencia de rebrotes constantes entre la población privada de la libertad (gráfico 2).

A pesar de que el número de casos positivos tiene una tendencia general a disminuir, el número de centros penitenciarios y carcelarios que reportan contagios ha tendido a aumentar. A finales de junio se registraban casos en veintinueve establecimientos de reclusión; en

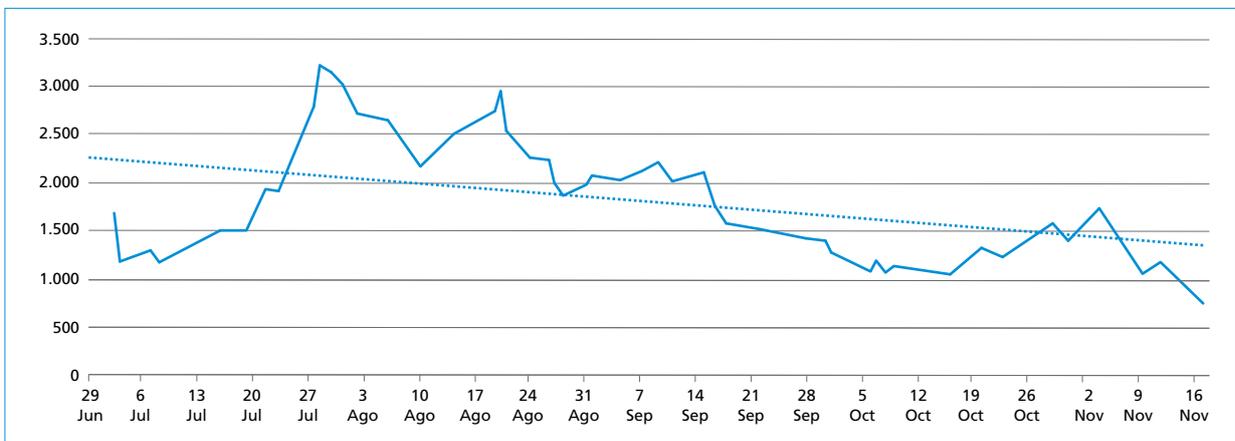
1 Corte Constitucional, Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

septiembre esa cantidad se elevó a sesenta y ocho y a 17 de noviembre se presentaron casos positivos en cuarenta y siete prisiones (gráfico 3). Esto indica que, a pesar de que parece haber menos contagios, el virus está cada vez más presente en diversas partes del país, lo que puede resultar en un aumento de contagios en el territorio nacional si la situación no logra controlarse mediante la implementación de los protocolos establecidos para ello. Cabe anotar que, aun cuando el hacinamiento ha disminuido notablemente (como se analizará más adelante), la capacidad actual de la mayoría de las cárceles del país, que aún se ve muy superada por el número de personas detenidas, y las precarias condiciones de vida de los presos, no permiten que las medidas mínimas que se exigen para el control de la pandemia (especialmente el distanciamiento social y el aislamiento de las personas contagiadas) se cumplan dentro de los establecimientos.

Como sucede con el resto de la población, el número de presos recuperados excede el número de contagios

Gráfico 2

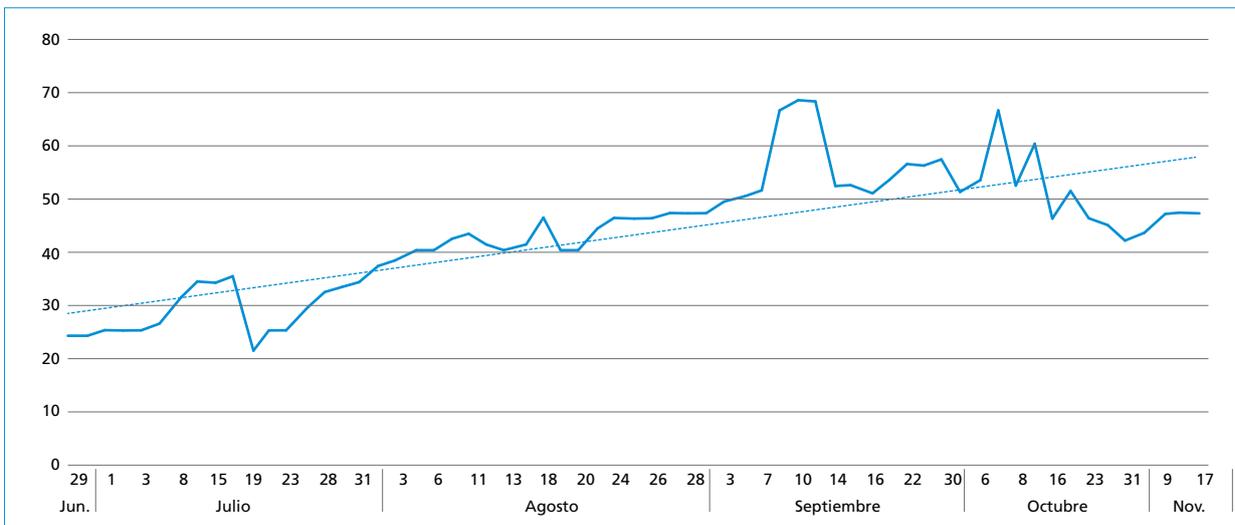
Número de casos positivos de covid-19 en población privada de la libertad, 2020



Fuente: Inpec. Elaboración propia.

Gráfico 3

Número de establecimientos de reclusión que registran casos de covid-19 entre la población privada de la libertad, 2020



Fuente: Inpec. Elaboración propia.

activos (gráfico 4). A pesar de esto, el panorama de las cárceles no resulta muy alentador. En este momento se registran cerca de setecientos casos positivos en todas las prisiones del país, y si se llegase a presentar un rebrote del virus igual o superior al que se evidenció a finales de julio, es posible que esta cantidad aumente a los tres mil casos. Las prisiones no son lugares totalmente aislados del resto de la población y, por lo tanto, es probable que el aumento de casos que se está presentando en el resto de la población del país se manifieste también dentro de los centros de reclusión.

El impacto de la covid-19 en el sistema penitenciario y carcelario no solo se evidencia en la población privada de la libertad. Los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) también enfrentan la pandemia. De hecho, el cuerpo de custodia y vigilancia, los funcionarios administrativos y los auxiliares del cuerpo de custodia han presentado un número importante de casos positivos (gráfico 5).

La mayor evidencia de la vulnerabilidad de los presos del país frente a la covid-19 es la diferencia entre la tasa de contagio entre la población privada de la libertad y el

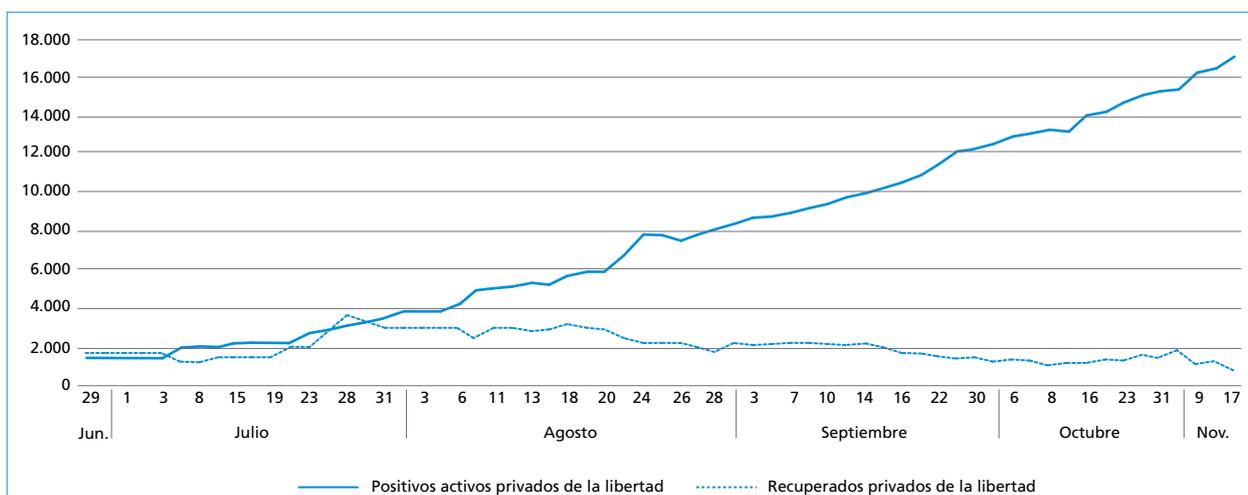
resto de población (gráfico 6). El número de contagios entre la primera es mayor, controlando por el tamaño de la población. Así, mientras que el promedio de contagios por cada mil personas entre la población libre es de 2,15, entre la privada de la libertad es de 19,16.

Según el reporte más reciente del Inpec, el número total de fallecidos por el virus en el sistema penitenciario es de 118 personas, de las cuales 107 son población privada de la libertad y el resto (11) personal del Inpec. Hasta el momento se han hecho 36.511 pruebas a una población privada de la libertad que a finales de noviembre del presente año era de 89.247 personas, es decir a 41% de dicha población.

Aun cuando la tasa de contagio ha disminuido tanto entre la población libre como entre la privada de la libertad, todavía existen riesgos de rebrote en ambas. En el caso probable de que se den estos rebrotes, el riesgo que corre la población privada de la libertad es considerable, dado el número significativo de personas con enfermedades –con comorbilidades– que las hacen más susceptibles a sufrir un mayor impacto en caso de contagiarse de la covid-19.

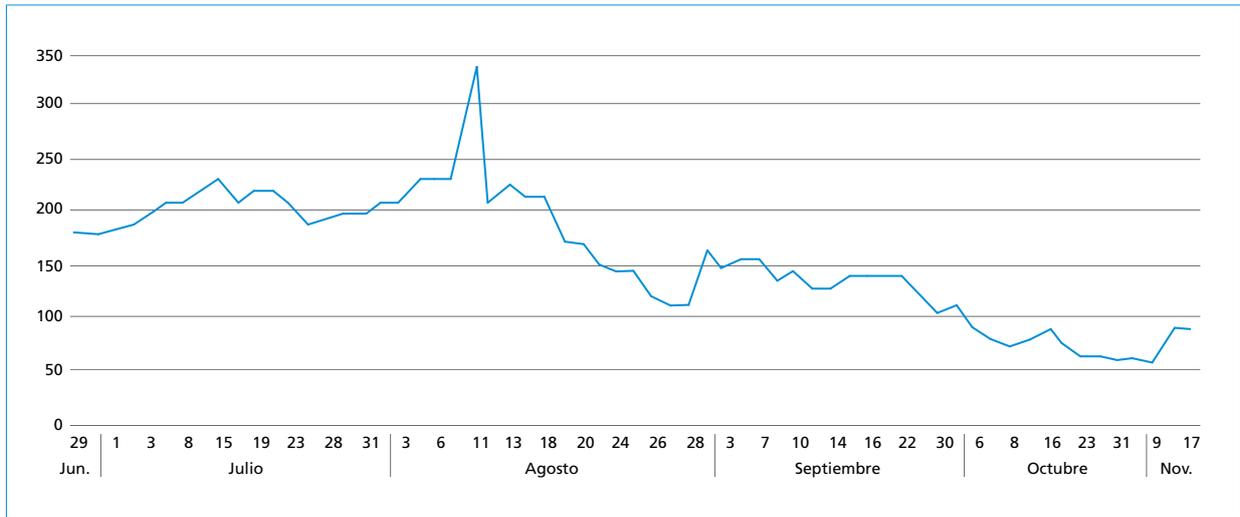
Gráfico 4

Comparación del número de personas privadas de la libertad con covid-19 y número de personas privadas de la libertad recuperadas de covid-19, 2020



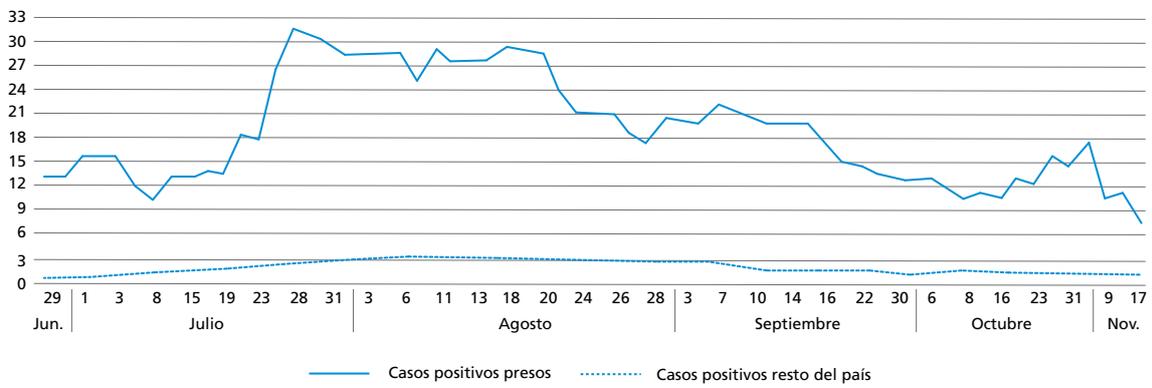
Fuente: Inpec. Elaboración propia.

Gráfico 5
Número de funcionarios del Inpec con covid-19 (2020)



Fuente: Inpec. Elaboración propia.

Gráfico 6
Comparación de tasa de contagio por cada 1.000 personas entre población privada de la libertad y población libre, 2020



Fuente: Inpec. Elaboración propia.

3

RESPUESTA DEL ESTADO FRENTE A LA PANDEMIA

La llegada de la covid-19 a los establecimientos de reclusión colombianos era una situación previsible y, al menos hasta cierto punto, evitable. Aunque desde el 12 de marzo se habían suspendido las visitas a los establecimientos de reclusión como principal medida preventiva, el personal del Inpec no estaba cumpliendo con los protocolos de bioseguridad para la prevención del contagio de virus en los establecimientos, lo que sumado a la situación crítica de salubridad evidenció la insuficiencia de medidas efectivas y oportunas para enfrentar la emergencia sanitaria

La ausencia de medidas adecuadas para prevenir el contagio dentro de los establecimientos de reclusión persistió hasta el punto que, el 21 de marzo de 2020, la población privada de la libertad alzó su voz para protestar, en varios centros y de manera coordinada, contra la pasividad con que el Estado estaba enfrentando la situación. Estas protestas se salieron de control y desencadenaron en múltiples enfrentamientos entre los internos, el cuerpo de custodia y vigilancia del Inpec y la Fuerza Pública, lo que culminó con un reporte de veinticuatro personas privadas de la libertad muertas y ochenta y tres heridos en total (*El Tiempo*, 22 de marzo de 2020). Informes posteriores elaborados por expertos forenses (quienes analizaron los veinticuatro informes de necropsias que emitió el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia) a petición de Human Rights Watch (Human Rights Watch, 2020), concluyeron que las muertes de al menos veintitrés de los detenidos fallecidos en la Modelo durante el motín habrían sido intencionales (Human Rights Watch, 2020).

Ante el evidente desbordamiento de la emergencia de salud en los establecimientos de reclusión, en abril de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social emitió un documento titulado “Lineamientos para control, preven-

ción y manejo de casos por covid-19 para la población privada de la Libertad-PPL en Colombia” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020). En este se recopilaron todas las medidas sanitarias preventivas emitidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, se desconoció el hecho de que muchas de estas medidas ya habían sido previstas y que no son realistas, dadas las condiciones del sistema y que se vienen solicitando desde hace más de diez años, sin que el Estado colombiano haya hecho nada al respecto.

Con posterioridad a los “Lineamientos” emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y a la resolución 1144 del 22 de marzo de 2020, que declaró el Estado de emergencia penitenciaria y carcelaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional del Inpec, el gobierno nacional expidió el decreto legislativo 546 del 14 de abril 2020, dentro del marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica. La principal medida del decreto fue la de sustituir la pena de prisión y la detención preventiva por medidas de prisión y detención domiciliarias a favor de las personas privadas de la libertad que tuvieran un mayor nivel de riesgo en caso de resultar contagiadas por el virus. El decreto también tenía como objetivo reducir el nivel de hacinamiento de las cárceles del país por medio de dichas excarcelaciones. La ministra de Justicia de ese entonces señaló que, según cálculos del Ministerio, el beneficio se otorgaría a unas cuatro mil personas privadas de la libertad. Esta cantidad resultaba a todas luces insuficiente, considerando que el porcentaje de hacinamiento en el mes de marzo era, según el Tablero estadístico del Inpec, de 51,49%, correspondiente a una sobrepoblación de 41.670 personas. De acuerdo con ese cálculo, este beneficio solo se le otorgaría al 3,26% de la población privada de la libertad.

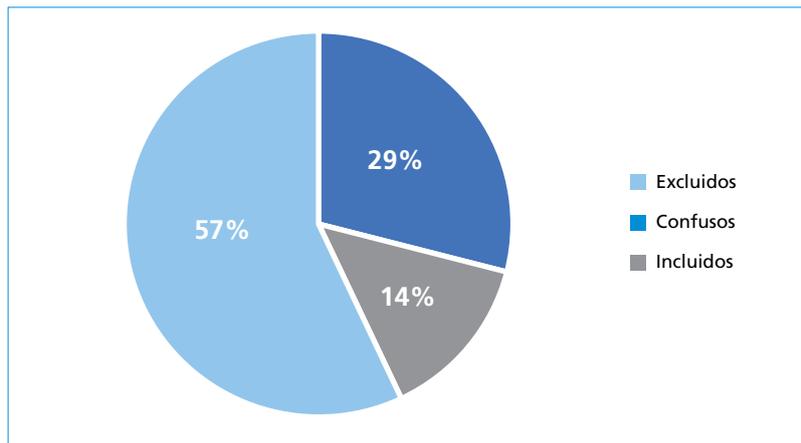
Igualmente, liberar esta cantidad dentro de los seis meses que duraba la vigencia del decreto parecía una meta difícil de alcanzar. Ello teniendo en cuenta, no solo la gran cantidad de exclusiones de delitos que se podían beneficiar de la medida de excarcelación (gráfico 7), sino el hecho de que el procedimiento para acceder al beneficio no sería automático, ya que se requería la revisión y aprobación por parte de los jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, los cuales en ese momento ya presentaban un alta carga laboral y elevados niveles de congestión.

La eficacia del decreto como medida extraordinaria para conjurar la situación de la pandemia ha sido tan poca

que, desde su vigencia, incluso las medidas ordinarias han permitido que un número mayor de personas sean liberadas. Según un informe del Inpec (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2020), que contiene la última información disponible, del 12 de marzo al 26 de octubre de 2020 salieron de las cárceles un total de 35.099 personas, ya fuese porque lograron la libertad o porque se les otorgó prisión o detención domiciliarias. De este total, solo el 2,6% (946 personas) lograron salir del encierro intramural gracias al decreto (gráfico 8).

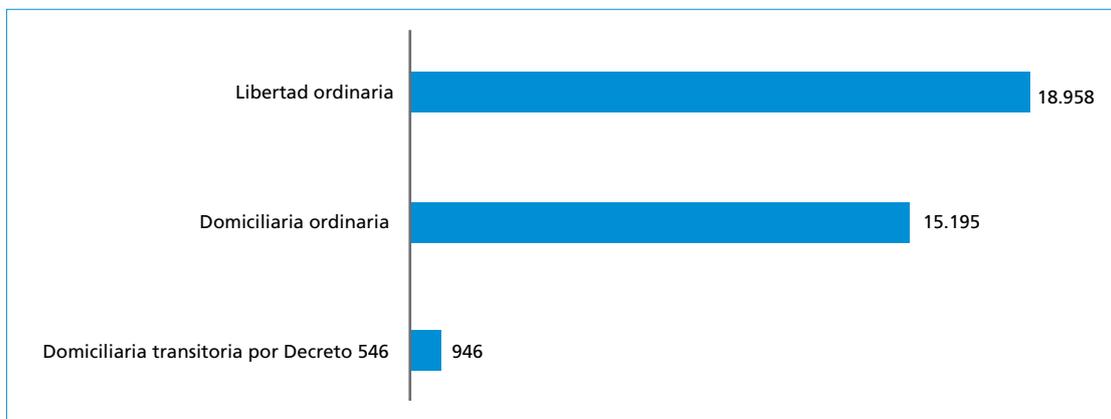
La disminución en el hacinamiento durante la pandemia no debe ser vista como un efecto principal o exclusivo del decreto legislativo 456 de 2020. El impacto

Gráfico 7
Clasificación de delitos según las exclusiones del decreto legislativo



Fuente: decreto legislativo 546 de 24 de abril de 2020. Elaboración propia.

Gráfico 8
Salidas intramurales por tipo de salida, 12 de marzo-26 de octubre



Fuente: Inpec.

del decreto es reducido y no resuelve el problema estructural de hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario, el cual se ha trasladado a otros escenarios. La menor sobrepoblación en los establecimientos de reclusión del país es el producto de una combinación de factores, entre los que cabe destacar especialmente dos: 1) la disminución en el número de capturas durante la pandemia; y 2) el traslado del hacinamiento a los centros

transitorios de reclusión como Unidades de Reacción Inmediata (URI), Centros de Traslado por Protección (CTP) y estaciones de policía como producto de las restricciones de entradas de detenidos a las penitenciarías y cárceles del país por motivo de la pandemia. Los centros transitorios presentan preocupantes niveles de hacinamiento, superiores incluso, al 100%².

2 Véase, entre otros, Procuraduría General de la Nación: https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/concepto_procurador//1576_RE-331.pdf. Consultado el 20 de noviembre de 2020.

4

PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA CRISIS CARCELARIA MÁS ALLÁ DE LA COYUNTURA DE COVID-19

Estas recomendaciones pretenden apuntar tanto a las *propuestas puntuales y de corto plazo frente a la pandemia actual*, como a las *medidas integrales, de mediano y largo plazo*, sin las cuales las de corto plazo no serán sostenibles en el tiempo, con lo que el sistema penitenciario y carcelario seguirá sin estar preparado para enfrentar, previsible, emergencias futuras.

4.1 RECOMENDACIONES PUNTALES Y DE CORTO PLAZO

4.1.1 Reducción sustancial de la población privada de la libertad

Se deben implementar medidas eficaces para reducir de forma sustancial la población reclusa, no solo durante la pandemia sino en el mediano y largo plazo, como una forma de enfrentar el problema estructural del hacinamiento. Estas medidas pueden ser de dos tipos:

1. *Liberaciones de personas detenidas.* Lo primero es *determinar, en cada establecimiento de reclusión, cuántas personas deben ser liberadas* para que las que permanezcan detenidas puedan recibir un tratamiento de salud adecuado y para que se puedan implementar protocolos de bioseguridad, de distanciamiento social y de aislamiento de contagiados o casos sospechosos, así como realizar *tests masivos* a la población privada de la libertad. En cada establecimiento de reclusión se deben considerar factores relevantes como su nivel de hacinamiento, el perfil de la población privada de la libertad, la infraestructura y condiciones físicas del establecimiento, el flujo de ingresos y salidas de dicha población, la capacidad instalada de servicios

de salud, las tasas de casos positivos entre esa población y la comunidad circundante, y la condición de salud de las personas privadas de la libertad.

Una vez establecido esto, se deben *priorizar* los grupos de personas que deben ser liberadas dada la *situación de riesgo* que corren de contraer la enfermedad o de que esta represente un grave peligro para su salud y su vida. Con miras a *garantizar la protección de la seguridad pública* (sin sacrificar el derecho a la salud y la vida de la población privada de la libertad) se puede *priorizar, dentro de los grupos más vulnerables* de esa población, a los *sindicados sobre los condenados*, y, dentro de estos últimos, a quienes se considere *que no representan un riesgo concreto para la seguridad pública*, o que representan *un riesgo muy bajo*. Para establecer esto, se deben *fijar criterios claros y complementarios*, como el delito cometido y su gravedad, si se utilizó o no la violencia, si se es reincidente o no, la conducta en el establecimiento de reclusión, el tiempo cumplido de pena y el tiempo que falta para ser liberado, participación y evaluación positiva en programas de resocialización, núcleo familiar o social de acogida una vez sea liberado.

2. *Medidas alternativas a la prisión.* En Colombia una de cada tres personas privadas de la libertad lo está sin haber sido declarada culpable en un proceso penal, lo que constituye una limitación importante de sus derechos a la presunción de inocencia y a la libertad personal. Fiscales, defensores privados y públicos, así como los jueces de Control de Garantías, deben hacer un esfuerzo adicional para propender a la aplicación de medidas de aseguramiento alternativas a la prisión. De esta forma, la detención preventiva debe ser aplicada: 1) de forma excepcional; 2) con base en evidencia concreta

de que la persona pudo haber cometido un delito grave y de que representa un riesgo concreto e inminente para la víctima, la seguridad pública o para el adecuado desarrollo del proceso penal; 3) sometida a límites temporales razonables que deben cumplirse de forma eficaz y perentoria.

En cuanto a las personas condenadas, se debe intensificar la aplicación de medidas alternativas a la prisión y los subrogados penales, además de los beneficios administrativos.

4.1.2 Eliminación o modificación de trabas legales y burocráticas

Se deben eliminar o modificar las trabas legales y burocráticas que dificultan la aplicación eficaz de las medidas de liberación de la población privada de la libertad en el contexto de emergencia.

4.1.3 Apoyo a las personas liberadas y a las comunidades que las reciben

Diversos estudios demuestran que cuando las personas salen de prisión sus necesidades más apremiantes son encontrar un lugar donde vivir, el acceso a servicios de salud y atención psicosocial, y obtener un ingreso básico. Si estas necesidades son mínimamente satisfechas en el corto plazo, la probabilidad de que dichas personas reincidan se reduce significativamente.

4.2 RECOMENDACIONES DE MEDIDAS INTEGRALES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

Es responsabilidad del Estado colombiano, particularmente del Congreso de la República, el gobierno nacional y de las entidades a cargo del sistema penal, penitenciario y carcelario, con la participación de la academia y de la sociedad civil, diseñar una política criminal y penitenciaria que se enfoque en los siguientes aspectos:

1. *Prevenir el delito, más que reprimirlo.* La política criminal debe tener un enfoque social y preventivo, más que reactivo y punitivo.
2. *Implementar mecanismos de justicia que se enfoquen en la solución de conflictos sociales más que en el castigo y la exclusión de los responsables.* Se deben fortalecer formas de justicia y mecanismos alternativos como la justicia restaurativa, la conciliación entre víctimas y victimario (que adicionalmente incluyan a la comunidad afectada por el delito) y el tratamiento de adicciones.
3. *Redimensionar, en lugar de expandir, el sistema penitenciario y carcelario.* La prisión debe ser el último, no el principal, recurso de la política criminal. La ampliación del sistema, a un gran costo económico, no ha redundado en la reducción del hacinamiento y de la criminalidad ni en la mejora en la prestación de servicios y la garantía de los derechos humanos de la población privada de la libertad.
4. *Descriminalización y despenalización de conductas* que por sus características e impacto social no deben ser tratadas por el derecho penal y mucho menos con penas de prisión.
5. *Revisión de las penas mínimas y máximas establecidas en el Código penal.* Las continuas reformas al Código penal para responder a las percepciones públicas de inseguridad han llevado a un aumento desordenado y desproporcionado de las penas, dando al traste con el principio de proporcionalidad de un derecho penal garantista y contribuyendo al aumento de la población reclusa.
6. *Expansión y garantía de subrogados penales y penas alternativas a la prisión, en lugar de su restricción.* Una lista cada vez más extensa de delitos excluidos de dichos beneficios ha hecho que la población reclusa aumente y que estos mecanismos de alternitud penal se vuelvan ineficaces.
7. *Reducción drástica del uso de la detención preventiva.* El abuso de la detención preventiva ha sido una de las principales causas del aumento de la población privada de la libertad y del hacinamiento carcelario. Se deben implementar reformas legales, así como capacitar y sensibilizar a

los operadores del sistema penal, para que este sea un mecanismo realmente excepcional y limitado en el tiempo.

8. *Diseño y aplicación de una política criminal y penitenciaria basada en evidencia.* La política criminal en Colombia es reactiva e improvisada. No se sustenta en información y análisis confiables sobre dichos fenómenos, así como sobre el impacto económico, social y humano de su tratamiento punitivo. Se debe dar más participación a la sociedad civil y a la academia en la discusión y diseño de dichas políticas, con base en los estudios e información que estas producen y que suelen ser ignorados por el Estado.
9. *Fortalecimiento del sistema de defensoría pública.* En Colombia el sistema de defensoría pública es mucho más débil, en términos de recursos técnicos, financieros y humanos, y está más sobrecargado que la Fiscalía, lo que lo pone en pie de desigualdad y desventaja frente a esta (Iturralde, 2019b). Para garantizar la igualdad de armas como uno de los principios esenciales del sistema acusatorio, se debe fortalecer el sistema de defensa pública de forma tal que esté en capacidad de controvertir a la Fiscalía en igualdad de condiciones y que pueda defender de manera efectiva los derechos e intereses de sus clientes.
10. *Enfoque diferencial y de género de la política criminal y penitenciaria.* Es necesario diseñar e implementar una política criminal y penitenciaria con enfoque diferencial y de género que corrija las injusticias estructurales y la violación desproporcionada de los derechos fundamentales de estas personas y grupos.
11. *Transformación del sistema penitenciario y carcelario.* Este no solo debe redimensionar su tamaño, sino que debe redefinir sus objetivos y funciones. El sistema penitenciario y carcelario se concentra en garantizar el orden interno de las prisiones, descuidando su función primordial: la resocialización de la población privada de la libertad y la garantía de sus derechos. Diversas entidades del Estado (como los ministerios de Salud, de Educación y del Trabajo) deben responsabilizarse en la atención y tratamiento de la población reclusa con el fin de garantizar sus derechos y su proceso de reingreso a la sociedad por medio de una política integral.
12. Adicionalmente, las prisiones deben ser repensadas en su tamaño, diseño y funcionamiento, de forma tal que garanticen, en vez de obstaculizar, el reingreso de la población privada de la libertad a la sociedad y a sus respectivas comunidades. El régimen penitenciario debe dejar de enfocarse en un régimen cerrado y securitario para dar paso a regímenes semi-abiertos y abiertos (por medio de actividades educativas, de capacitación y laborales). En la medida en que las personas privadas de la libertad progresen en su tratamiento penitenciario, su reingreso a la sociedad será más fluido y menos traumático.
13. *Política pública de atención al pospenado y las comunidades que lo reciben.* Para garantizar los derechos y servicios que las prisiones no están en condiciones de satisfacer, especialmente en situaciones de emergencia como la actual, no basta con excarcelar a la población privada de la libertad o con establecer mecanismos alternativos a la prisión. La población privada de la libertad es un grupo vulnerable y marginado que está en alto riesgo de reincidir en conductas delictivas si no recibe un apoyo mínimo por parte del Estado y las comunidades que la acogen frente a aspectos básicos como el acceso a vivienda y servicios de salud y atención psicosocial, así como un ingreso mínimo vital. La atención al pospenado y a las comunidades que lo reciben debe ser parte integral de la política criminal, no solo para reducir la criminalidad y la reincidencia, sino como una garantía básica de protección de los derechos de las personas que han permanecido periodos prolongados aislados de la sociedad y que, por sí solas, no cuentan con los recursos y herramientas para reintegrarse a esta.

REFERENCIAS

Ariza, L. e Iturralde, M. (2020). "Las prisiones y las transformaciones del campo del control del crimen en Colombia". En Libardo Ariza, Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo (eds.). *Cárcel, derecho y sociedad*, Bogotá: Ediciones Uniandes.

----- (2012). "En contra de los pobres: justicia penal y prisiones en América Latina. El caso colombiano". En Roberto Gargarella (ed.). *El castigo penal en sociedades desiguales*, Buenos Aires: Miño y Dávila;

El Tiempo. (22 de marzo de 2020). "Tras enfrentamientos hay 23 muertos y 83 heridos en la cárcel La Modelo". Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/heridos-y-fallecidos-tras-amoto-namiento-en-carceles-del-pais-475872>

García-Guerrero, J. y Marco A. (2012). "Overcrowding in prisons and its impact on health". *Revista Española de Sanidad Penitenciaria*, 14, pp. 106-113. Barcelona.

Human Rights Watch. (2020). "Muertes de detenidos habrían sido intencionales". Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/news/2020/11/24/colombia-muertes-de-detenido-s-habrian-sido-intencionales>

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2020). Boletín del 26 de octubre. Reporte de operacionalización decreto 546 de 2020.

Iturralde, M. (2019a). "Neoliberalism and its impact on Latin American crime control fields". *Theoretical Criminology*, 23(4), 471-490.

----- (2019b). "La ficción jurídica del derecho a la defensa en el sistema de justicia penal colombiano". En Bonilla, Daniel y Colin Crawford (coord.). *El acceso a la justicia: teoría y práctica desde una perspectiva comparada*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Instituto Probono, 387-437.

----- (2016). "Colombian prisons as a core institution of authoritarian liberalism". *Crime, Law and Social Change*, 65(3), 137-162.

Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (2020). "Lineamientos para control, prevención y manejo de casos por covid-19 para la población privada de la libertad-PPL en Colombia". Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/GIPS10.pdf>

ACERCA DE LOS AUTORES

Manuel Iturralde. Abogado por la Universidad de los Andes, con maestría y doctorado en derecho de London School of Economics. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes desde 1998. Actualmente es profesor asociado y director del Grupo de Prisiones. Sus intereses investigativos y académicos se centran en la criminología, la sociología del castigo, la sociología jurídica y el derecho penal.

Juan Pablo Uribe. Abogado por la Universidad de Antioquia. Especialista y magíster en derecho penal por la Universidad EAFIT. Doctor en derecho por la Universidad de León (España). Con experiencia profesional en la rama judicial y, como docente investigador, en diferentes universidades del país. Actualmente, asesor del Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes y profesor de cátedra, en programas de pregrado y posgrado, de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Universidad Santo Tomás.

Nicolás Santamaría. Politólogo por la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en ciencia política y candidato a doctor en derecho de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como colaborador del Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes. Sus intereses investigativos se centran en la criminología y en el uso de métodos cuantitativos y cualitativos en la investigación socio-jurídica.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Directora del Proyecto Regional de Seguridad
y representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa

Coordinador de proyectos
saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, diciembre de 2020

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org>

EL CORONAVIRUS EN LAS CÁRCELES COLOMBIANAS. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN MÁS ALLÁ DE LA COYUNTURA



El problema más notable y grave del sistema carcelario colombiano es el hacinamiento, que ha aumentado considerablemente en las últimas tres décadas. Las prisiones del país no cuentan con las condiciones mínimas para garantizar los derechos de la población privada de la libertad y para propiciar su reintegración a la sociedad, que es su fin principal.

El aumento significativo de la tasa de encarcelamiento en Colombia se ha debido a una política criminal *expansiva, autoritaria y selectiva* para enfrentar la criminalidad y la percepción de inseguridad de la ciudadanía.



Es urgente el cambio de enfoque de la política criminal de tal forma que la prisión sea el último, en lugar del principal recurso, para enfrentar los conflictos sociales que se manifiestan a través del delito.

Este documento propone una serie de políticas públicas y líneas de acción que pueden contribuir a contener los efectos de la pandemia de la covid-19 en el sistema carcelario colombiano, así como a enfrentar los problemas estructurales y de largo plazo del sistema, que se han manifestado de forma extrema bajo la pandemia actual. Con el fin de lograr el objetivo, el documento analiza la situación carcelaria antes y después de la pandemia, sus problemas y causas estructurales, así como la respuesta del Estado colombiano frente a la actual crisis.