

Documento CONPES

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

4157

POLÍTICA PARA LA HUMANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO EN COLOMBIA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Justicia y del Derecho
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Salud y Protección Social
Ministerio del Trabajo
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ministerio del Deporte
Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
Servicio Nacional de Aprendizaje
Artesanías de Colombia
Defensoría del Pueblo de Colombia
Consejo Superior de la Judicatura
Fiscalía General de la Nación

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 3 de septiembre de 2025

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República

Francia Elena Márquez Mina
Vicepresidenta de la República

Armando Alberto Benedetti Villaneda
Ministro del Interior

Elvira de las Mercedes Sanabria Salazar
Ministra de Relaciones Exteriores (E)

Germán Ávila Plazas
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Luis Eduardo Montealegre Lynett
Ministro de Justicia y del Derecho

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez
Ministro de Defensa Nacional

Andrés Felipe Ocampo Martínez
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (E)

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez
Ministro de Salud y Protección Social

Antonio Eresmid Sanguino Páez
Ministro del Trabajo

Edwin Palma Egea
Ministro de Minas y Energía

Juan Sebastián Sánchez Dederle
Ministro de Comercio, Industria y Turismo (E)

José Daniel Rojas Medellín
Ministro de Educación Nacional

Irene Vélez Torres
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Helga María Rivas Ardila
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Julián Ruperto Molina Gómez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

María Fernanda Rojas Mantilla
Ministra de Transporte

Yannai Kadamani Fonrodona
Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes

Patricia Duque Cruz
Ministra del Deporte

Ángela Yesenia Olaya Requene
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Juan Carlos Florián Silva
Ministro de Igualdad y Equidad

Natalia Irene Molina Posso
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Mario Alejandro Valencia Barrera
Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo
Nacional

Rubin Ariel Huffington Rodríguez
Subdirector General del Sistema General de
Regalías

Tatiana Zambrano Sánchez
Subdirectora General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación (E)

Rubin Ariel Huffington Rodríguez
Subdirector General de Descentralización y
Desarrollo Territorial (E)

Resumen ejecutivo

En el Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC) persisten barreras estructurales que facilitan la vulneración masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad y que impiden una atención y tratamiento resocializador, rehabilitador y restaurativo para la totalidad de la población privada de la libertad, así como un acompañamiento adecuado en el posegreso. Esto se ha traducido, entre otras cosas, en la persistencia en la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) hecha por la Corte Constitucional desde 1998. En efecto, esta Corporación señaló por primera vez en la Sentencia T-153 de 1998 que al interior del SPC se evidencia una violación masiva, generalizada y sistemática de los derechos humanos de la población privada de la libertad, situación que ha sido reiterada en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y, más recientemente, en la Sentencia SU-122 de 2022, en donde se extiende el ECI a los centros de detención transitoria, en adición a los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.

Dicha capacidad limitada de las autoridades del SPC se debe a seis causas principales que se pretende atender mediante la presente política: (i) insuficiente e inadecuada provisión de bienes y servicios para garantizar una vida digna en reclusión; (ii) limitada capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y atención pertinente a la población posegresada; (iii) bajo nivel de cumplimiento de las obligaciones legales y constitucionales de las entidades territoriales en el SPC; (iv) calidad, articulación y disponibilidad insuficiente de información con incidencia en el SPC; (v) limitada capacidad institucional para la prevención, control y sanción de conductas contrarias a la ley al interior del SPC; y (vi) condiciones laborales deficientes de los funcionarios del INPEC que impiden el cumplimiento de sus funciones.

En consecuencia, el presente documento CONPES contiene lineamientos e intervenciones tendientes a avanzar en la superación de las condiciones estructurales del Sistema Penitenciario y Carcelario que generan la vulneración masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad y perpetúan el Estado de Cosas Inconstitucional, para garantizar la atención y tratamiento resocializador, rehabilitador y restaurativo, así como el acompañamiento adecuado en el posegreso. Para ello, se propone un plan de acción con un costo indicativo de 4,45 billones de pesos y un horizonte de ejecución de 8 años, comprendidos entre 2025 y 2033. En este se plantean estrategias para: (i) aumentar la cobertura y calidad de bienes y servicios necesarios para garantizar una vida digna en reclusión; (ii) fortalecer la capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y la atención adecuada para la población posegresada del SPC; (iii) promover el cumplimiento de las obligaciones legales a cargo de

las entidades territoriales para garantizar la atención de población detenida preventivamente y la generación de infraestructura carcelaria; (iv) mejorar la calidad, disponibilidad y articulación de los sistemas de información con incidencia en el SPC para la toma de decisiones y el diseño de política pública; (v) fortalecer las capacidades institucionales para la prevención, control y sanción de conductas contrarias a la ley al interior del SPC; y (vi) mejorar las condiciones laborales del personal del INPEC para el fortalecimiento de la prestación de los servicios penitenciarios.

El plan de acción cuenta con 109 acciones cuya implementación estará a cargo de 13 entidades del orden nacional y contará con la participación de un total de 32 entidades del Gobierno nacional. Dentro de dichas entidades se destacan el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario; la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio del Trabajo; el Ministerio de Minas y Energía; el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Ministerio del Deporte; el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes; y el Servicio Nacional de Aprendizaje. De igual manera, algunas acciones contarán con el acompañamiento de entidades de la Rama Judicial como el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, así como la Defensoría del Pueblo, vinculada al Ministerio Público.

Clasificación: K14, K38, K49.

Palabras clave: política penitenciaria, resocialización, población privada de la libertad, condenado, sindicado, sistema penitenciario y carcelario, enfoque diferencial, hacinamiento, establecimientos de reclusión del orden nacional, cárceles, centros de detención transitoria, entidades territoriales, tratamiento penitenciario.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	10
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	12
2.1. Antecedentes.....	12
2.1.1. Normativa internacional en materia de política penitenciaria	13
2.1.2. Normativa nacional en materia de política penitenciaria.....	17
2.1.3. Instrumentos de política pública penitenciaria	23
2.2. Justificación.....	28
3. MARCO CONCEPTUAL	29
3.1. Misionalidad del SPC.....	30
3.1.1. La resocialización por medio del tratamiento penitenciario como fin constitucional de la pena	32
3.1.2. Redención de pena	34
3.1.3. Servicio y atención pospenitenciaria	36
3.2. Metodología para la medición del avance en la superación del ECI en el SPC... ..	36
4. DIAGNÓSTICO	37
4.1. Insuficiente e inadecuada provisión de bienes y servicios para garantizar una vida digna en reclusión	39
4.1.1. Infraestructura física inadecuada para garantizar una vida digna en reclusión	39
4.1.2. Provisión del servicio de alimentación de baja calidad para la población privada de la libertad	44
4.1.3. Prestación del servicio de salud de baja calidad para la población privada de la libertad.....	46
4.1.4. Acceso a la administración pública y de justicia limitada para la población privada de la libertad	51
4.1.5. Provisión de servicios públicos de baja calidad en ERON	55
4.2. Débil capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y atención pertinente a la población posegresada	57

4.2.1.	Limitada e inadecuada oferta de programas de resocialización para las personas privadas de la libertad	60
4.2.2.	Persistencia de barreras para la inclusión económica y social de la población posegresada	67
4.3.	Bajo nivel de cumplimiento de las obligaciones legales y constitucionales de las entidades territoriales en el SPC	69
4.3.1.	Débil capacidad institucional de las entidades territoriales para la priorización, gestión, planeación y destinación de recursos para la atención y construcción de infraestructura carcelaria	71
4.3.2.	Desconocimiento de las entidades territoriales sobre sus competencias y obligaciones legales y constitucionales en el marco del funcionamiento del SPC	73
4.4.	Insuficiente disponibilidad, calidad y articulación de la información para la toma de decisiones en el SPC	75
4.5.	Limitada capacidad institucional para la prevención, control y sanción de conductas contrarias a la ley al interior del SPC	79
4.6.	Deficientes condiciones laborales de los funcionarios del INPEC para la prestación de los servicios penitenciarios	84
5.	DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	87
5.1.	Objetivo general	87
5.2.	Objetivos específicos	87
5.3.	Plan de acción	88
5.3.1.	Incremento de la cobertura y calidad de bienes y servicios necesarios para garantizar una vida digna en reclusión	88
5.3.2.	Fortalecimiento de la capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y la atención adecuada para la población posegresada del SPC.....	97
5.3.3.	Promoción del cumplimiento de las obligaciones legales en el SPC a cargo de las entidades territoriales para la atención de población detenida preventivamente y la generación de infraestructura carcelaria.....	105
5.3.4.	Fortalecimiento de la calidad, disponibilidad y articulación de sistemas de información con incidencia en el SPC	107
5.3.5.	Ampliación de la capacidad institucional para la prevención, control y sanción de conductas contrarias a la ley al interior del SPC.....	109

5.3.6.	Mejoramiento de las condiciones laborales del personal del INPEC para el correcto desempeño de sus funciones	111
5.4.	Seguimiento	112
5.5.	Financiamiento	113
6.	RECOMENDACIONES	115
ANEXOS	ANEXOS	127
Anexo A.	Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	127
Anexo B.	Ruta de participación ciudadana	128
BIBLIOGRAFÍA	BIBLIOGRAFÍA	129

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Distribución de generación de ERON por regional.....	41
Tabla 2. Número de funcionarios del INPEC por estado procesal.....	81
Tabla 3. Comisos en ERON Operación Dominó 2023-2025	81
Tabla 4. Comisos a población privada de la libertad por regional, 2024	82
Tabla 5. Cronograma de seguimiento.....	112
Tabla 6. Costo indicativo de la política por objetivo específico	113

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tutelas en contra del INPEC por aspectos relacionados con infraestructura 2020-2024	43
Gráfico 2. Reincidencia penitenciaria en Colombia entre 2016 y 2024.....	58
Gráfico 3. Participación nivel educativo en ERON	61
Gráfico 4. Participación nivel educativo por regional INPEC.....	62
Gráfico 5. Estado equipos nacional vs. necesidad	83

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Nivel de cumplimiento del eje de infraestructura física en el criterio de masividad por departamento.....	42
Mapa 2. Nivel de cumplimiento del eje de salud (masividad) del Fondo Nacional de Salud por departamento.....	48
Mapa 3. Nivel de cumplimiento del eje de salud (masividad) en los regímenes contributivo, especial y excepcional por departamento	48
Mapa 4. Nivel de cumplimiento del eje de acceso a la justicia y administración pública en masividad.....	52
Mapa 5. Nivel de cumplimiento del eje de resocialización por departamento.....	59

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ARL	Administradora de Riesgos Laborales
CCV	Cuerpo de Custodia y Vigilancia
CDT	Centro de Detención Transitoria
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COSAL	Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación
CPAMS	Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad
CPMS	Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ERON	Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional
EPMSC	Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
Pipar	Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PQRS	Peticiones, quejas, reclamos y sugerencias
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
Sisipecc	Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
SPA	Sustancias psicoactivas
SPC	Sistema Penitenciario y Carcelario
URI	Unidad de Reacción Inmediata
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

1. INTRODUCCIÓN

En el Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC) persisten condiciones estructurales que facilitan la vulneración masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad y que impiden una atención y tratamiento resocializador, rehabilitador y restaurativo, así como el acompañamiento adecuado a población posegresada. Esta situación ha generado graves consecuencias en el marco de un Estado social de derecho, como (i) la vulneración masiva, generalizada y sistemática de derechos humanos a las personas privadas de la libertad que, de hecho, ha sido declarada y reiterada en múltiples ocasiones por la Corte Constitucional; (ii) la comisión de conductas contrarias a la ley al interior del SPC; (iii) el bajo desarrollo de habilidades para la reintegración social que no permite a la población posegresada alcanzar sus proyectos de vida en libertad; y (iv) altos niveles de reincidencia en el SPC.

Adicionalmente, esta problemática contribuye a la persistencia en el tiempo de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en el SPC declarado por la Corte Constitucional por primera vez a través de la Sentencia T-153 de 1998 y reiterado en distintas ocasiones por la misma corporación. Así, la baja capacidad de las autoridades del SPC ha implicado que la Corte Constitucional desde 1998 haya declarado el ECI en materia penitenciaria y carcelaria, en razón a la existencia de una violación masiva, generalizada y sistemática de los derechos humanos de la población privada de la libertad. En efecto, la Corte ha reiterado este problema estructural en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y, más recientemente, en la Sentencia SU-122 de 2022¹.

La capacidad limitada de las autoridades del SPC para brindar una atención y tratamiento penitenciario integral a la totalidad de la población privada de la libertad y a la población posegresada se debe a seis causas principales: (i) insuficiente e inadecuada provisión de bienes y servicios para garantizar una vida digna en reclusión; (ii) limitada capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y atención pertinente a la población posegresada; (iii) bajo nivel de cumplimiento de las obligaciones legales y constitucionales de las entidades territoriales en el SPC; (iv) calidad, articulación y disponibilidad insuficiente de información con incidencia en el SPC; (v) limitada capacidad institucional para la prevención, control y sanción de

¹ La Sentencia SU122/22 de la Corte Constitucional de Colombia extiende el ECI debido al hacinamiento en centros de detención transitoria. La Corte reafirma que el hacinamiento en estos centros constituye una violación sistemática de derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la salud, integridad y libertad de las personas privadas de la libertad.

conductas contrarias a la ley al interior del SPC; y (vi) condiciones laborales deficientes de los funcionarios del INPEC que impiden el cumplimiento de sus funciones.

Si bien en la última década se han promovido diversos esfuerzos de política pública para dar respuesta a esta situación, estos se han enfocado principalmente hacia la generación de cupos penitenciarios. Tal como lo reflejan los documentos CONPES 3871² y 4082³, la construcción y ampliación de infraestructura penitenciaria mediante la generación de nuevos cupos en los ERON se ha consolidado como estrategia dominante para la atención de las problemáticas que enfrenta el SPC; sin embargo, este enfoque de política ha dejado en segundo plano la garantía de condiciones de vida digna en reclusión, la reinserción económica y social de la población privada de la libertad y la atención pospenitenciaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, *Colombia, potencia mundial de la vida*, contemplan el catalizador 12, denominado “Humanización de la política criminal y penitenciaria”. Este tiene como propósito contribuir a la superación del ECI y transformar el enfoque de las intervenciones en materia de política penitenciaria y carcelaria hacia la dignificación de los procesos de resocialización por medio de la implementación de acciones que humanicen el sistema y promuevan la articulación de los actores que confluyen en él, a través de seis componentes: (i) tratamiento penitenciario, resocialización y no reincidencia para un proyecto de vida digno; (ii) justicia restaurativa para la recomposición de los lazos sociales; (iii) atención a la población posegresada en los territorios; (iv) robustecimiento de la alternatividad penal, tratamiento diferenciado y prevención del delito; (v) pasar de un enfoque reactivo de la política criminal a uno sustentado en evidencia empírica; y (vi) extinción de dominio para el beneficio social.

En este contexto, esta política propone un conjunto de acciones estratégicas que tienen como objetivo avanzar en la superación de las condiciones estructurales del Sistema Penitenciario y Carcelario que generan la vulneración masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad. La superación de estas condiciones, que, entre otras, perpetúan el Estado de Cosas Inconstitucional, son fundamentales para garantizar la atención y tratamiento resocializador, rehabilitador y restaurativo, así como el acompañamiento adecuado en el posegreso. Para esto, se contempla un horizonte de implementación de ocho años, comprendidos entre 2025 y 2033.

² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3871.pdf>.

³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4082.pdf>.

La Política para la Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia se desarrolla a partir de seis ejes estratégicos. Estos ejes son: (i) aumento en la cobertura y calidad de bienes y servicios necesarios para garantizar una vida digna en reclusión; (ii) fortalecimiento de la capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y la atención adecuada para la población posegresada del SPC; (iii) promoción del cumplimiento de las obligaciones legales a cargo de las entidades territoriales para garantizar la atención de población detenida preventivamente y la generación de infraestructura carcelaria; (iv) mejoramiento de la calidad, disponibilidad y articulación de los sistemas de información con incidencia en el SPC para la toma de decisiones y diseño de política; (v) fortalecimiento de las capacidades institucionales para la prevención, control y sanción de conductas contrarias a la ley al interior del SPC; y (vi) mejoramiento las condiciones laborales del personal del INPEC para el fortalecimiento de la prestación de los servicios penitenciarios.

Finalmente, este documento se desarrolla en seis secciones, incluyendo la presente Introducción. La segunda sección presenta los antecedentes normativos, jurisprudenciales y de política pública asociados a la política penitenciaria, así como la justificación del documento. La tercera sección desarrolla el marco conceptual de la política, incluyendo conceptos sobre el SPC. En la cuarta sección se plantea el problema de política pública que se pretende abordar, así como los seis ejes problemáticos en los que se descompone el diagnóstico. La quinta sección presenta la definición de la política, que, además de identificar los objetivos, contiene las acciones y temas estratégicos que serán objeto de una atención inmediata y conjunta por parte de las entidades que conforman el SPC, al tiempo que explica la manera en la que se dará el seguimiento y financiamiento de las acciones. Finalmente, en la sexta sección, se presentan las recomendaciones al CONPES para el logro de los objetivos planteados en esta política.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

Los antecedentes normativos, jurisprudenciales y de política pública con incidencia en el SPC en Colombia son extensos, tanto a nivel nacional como internacional, y se logró rastrear documentos sobre el tema desde la década de 1950. Así, desde la adopción en 1955 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, denominadas Reglas Nelson Mandela, hasta la expedición de la Opinión Consultiva OC-29/22 sobre enfoques diferenciados respecto a determinados grupos de población privada de la libertad

en 2022, la normativa internacional establece lineamientos claros relacionados con el tratamiento de esta población. Por su parte, la Constitución Política de Colombia y los posteriores desarrollos normativos y de política han establecido orientaciones y obligaciones para el Estado colombiano en materia del SPC. Por ello, en esta sección se presentan los elementos normativos, jurisprudenciales y de política pública más relevantes para la comprensión del SPC en Colombia en tres subsecciones: (i) normativa internacional en materia de política penitenciaria; (ii) normativa nacional en sobre de política criminal y penitenciaria; y (iii) instrumentos de política pública penitenciaria.

2.1.1. Normativa internacional en materia de política penitenciaria⁴

Como punto de partida, la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵ establece aquellos derechos inherentes a las personas en cualquier espacio temporal y geográfico del mundo, incluyendo en una situación de privación de la libertad (Organización de las Naciones Unidas, 1948). Regionalmente, este instrumento fue seguido por la adopción de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre⁶, que aporta el fundamento de los derechos humanos y su universalidad (Salvioli, 2003).

Posteriormente, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos del año 1955⁷, también conocidas como Reglas Nelson Mandela, describen los principios y prácticas que se reconocen como idóneas en lo que respecta al tratamiento de los reclusos y la administración penitenciaria. Estas reglas compilan los estándares en materia de derechos humanos y proporcionan directrices para que los Estados protejan los derechos de esta población, incluyendo tanto a personas sindicadas como condenadas. Así mismo, prohíben el maltrato, como la tortura u otros tratos inhumanos, crueles o degradantes, y promueven unas condiciones de privación de libertad dignas y adecuadas donde se destaca la responsabilidad del Estado en la atención médica, el respeto de los derechos humanos y las medidas de aislamiento como último recurso y por el menor tiempo posible.

⁴ El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia introduce la figura del *bloque de constitucionalidad*, a partir del cual los tratados internacionales sobre derechos humanos, el derecho penal internacional y el derecho internacional humanitario son vinculantes y de obligatoria observancia para el Estado colombiano. Esto implica que para la elaboración de las políticas públicas en materia de política criminal y penitenciaria se deben tomar como referencia los instrumentos internacionales suscritos en la materia.

⁵ Adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

⁶ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, en 1948.

⁷ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, llevado a cabo en Ginebra en 1955, tuvieron su última actualización el 17 de diciembre de 2015.

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 establece una serie de estándares mínimos para la protección de los derechos humanos y la libertad en todas sus dimensiones, incluyendo lineamientos en materia de política criminal y penitenciaria. En particular, introdujo obligaciones para los Estados parte que deben garantizarse en el escenario de la privación de la libertad y en el proceso penal. Así, el artículo 10 de esta norma prevé expresamente que toda persona privada de su libertad será tratada humanamente y con el debido respeto a su dignidad, además de que señala que la finalidad del régimen penitenciario es la readaptación social de esta población. Este tratado internacional sería ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968⁸.

Posteriormente, en 1978 entró en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como el Pacto de San José de Costa Rica⁹, a través del cual se protegen y promueven los derechos y libertades fundamentales que deben ser respetados en países de América. En esta convención, ratificada por Colombia a través de la Ley 16 de 1972¹⁰, se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como los órganos competentes para velar por la observancia de los compromisos contraídos por los Estados parte y conocer los asuntos relacionados con su cumplimiento (Organización de los Estados Americanos, 1978). A su turno, el numeral 6 del artículo 5 de este instrumento prevé que la finalidad esencial de las penas privativas de la libertad es la reforma y la readaptación social de las personas condenadas. Lo anterior implica que los diversos órganos del Estado colombiano deben realizar un control de convencionalidad para la protección de los derechos humanos de la población privada de la libertad (Corte IDH, 2022).

⁸ Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966".

⁹ La Convención Americana fue adoptada tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José, Costa Rica, y entró en vigor el 18 de julio de 1978, conforme a su artículo 74.2.

¹⁰ Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969

Complementariamente, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹¹ integró al *ius cogens*¹² la prohibición de la tortura. Es decir, hoy esta prohibición es una obligación internacional dirigida a proteger al ser humano y quien viole dicha prohibición será responsable ante la comunidad internacional (Varela, 1994). En consecuencia, en materia del SPC, las personas que han perdido su libertad tienen derecho a un trato digno, libre de cualquier tipo de tortura o maltrato. Este principio obliga a los Estados a garantizarles las condiciones mínimas para una vida digna.

Sumado a lo anterior, la Organización de los Estados Americanos adoptó los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas en 2008¹³. Este instrumento reconoce el valor de la dignidad humana y de los derechos y libertades fundamentales de la población privada de la libertad protegidos por el sistema interamericano y otros sistemas de protección internacional de derechos humanos. En ese sentido, se constituye como un criterio orientador de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para la toma de decisiones por parte de las autoridades judiciales y administrativas orientadas a garantizar los derechos fundamentales y que las condiciones de detención sean compatibles con la dignidad humana.

Por su parte, mediante la Resolución A/RES/65/229 del 16 de marzo de 2011, fueron adoptadas las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, conocidas como Reglas de Bangkok. Este instrumento internacional complementa las Reglas Mandela al establecer directrices específicas para un tratamiento diferenciado de las mujeres privadas de la libertad. Entre sus disposiciones se incluye la obligación de que los centros de reclusión cuenten con instalaciones y suministros adecuados para atender las necesidades de higiene propias del género, como el acceso gratuito a toallas sanitarias y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de mujeres, niños y niñas. Así mismo, se prohíbe la aplicación de sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a mujeres embarazadas, con hijos o en periodo de lactancia. Las Reglas de Bangkok también promueven el uso de

¹¹ Adoptada y abierta a la firma por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, entró en vigor el 26 de junio de 1987.

¹² Siguiendo lo dispuesto en el artículo 53 de la Convención de Viena de 1969, el *ius cogens* es "una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter".

¹³ El 31 de marzo de 2008, la CIDH aprobó por unanimidad el documento "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas", adoptado por la OEA a través de la Resolución O1/08, durante el 131º Período Ordinario de Sesiones.

medidas alternativas a la privación de la libertad, especialmente en el caso de mujeres en condiciones de vulnerabilidad. Ahora bien, a pesar de no ser un instrumento vinculante para el Estado colombiano, establecen principios orientadores para impulsar la creación de medidas alternativas a la privación de libertad. Lo que, por ejemplo, ha implicado la expedición de la Ley 2292 de 2023, conocida como Ley de Utilidad Pública, por medio de la cual se adoptaron acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria.

Más recientemente, en 2022 la Corte IDH expidió la Opinión Consultiva OC-29/22 sobre enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad, como consecuencia de la solicitud que le hiciera la CIDH en ese sentido¹⁴. En este pronunciamiento, el tribunal interamericano estableció los estándares que debían cumplir los Estados parte de la Convención Interamericana, incluido Colombia, en materia de protección a mujeres embarazadas, en periodo de posparto, lactancia y cuidadoras principales, niñas y niños que viven en centros de detención con sus padres, personas de la comunidad LGBTQ+ privadas de la libertad, personas pertenecientes a pueblos indígenas y personas mayores. Así las cosas, este instrumento internacional también funge como un criterio de interpretación para que las autoridades judiciales y administrativas y los tomadores de decisión en el SPC busquen generar una infraestructura adecuada para la privación de libertad y la garantía en la implementación de lineamientos técnicos y protocolos con enfoque diferencial para la atención y el tratamiento penitenciario.

Además, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, ratificado por Colombia mediante la Ley 2371 de 2024¹⁵, establece un sistema de visitas periódicas a lugares de detención por parte de entidades independientes. Este protocolo, que se centra en la prevención de la tortura, obliga a los Estados a crear mecanismos de monitoreo que aseguren la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Para el SPC y el Estado colombiano, esta ratificación implica la adopción de medidas orientadas a la prevención de abusos y la sanción de cualquier acto de tortura que insta a la supervisión en el trato digno de las personas privadas de la libertad y exigir cambios estructurales para el cumplimiento

¹⁴ El 25 de noviembre de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana y de conformidad con lo establecido en el artículo 70.1 y 70.2 del Reglamento, presentó una solicitud de Opinión Consultiva sobre “Enfoques Diferenciados en materia de Personas Privadas de la Libertad a la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

¹⁵ Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”, adoptado en Nueva York el 18 de julio de 2002 mediante Resolución A/RES/57/199 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

efectivo de este. Esta implementación refuerza el marco legal que busca condiciones de detención más humanas, acorde con el compromiso del Estado de respetar y proteger la integridad física y mental de la población privada de la libertad.

Sin embargo, a pesar de lo señalado en los distintos instrumentos internacionales como criterio de interpretación normativa y las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano, persisten constantes violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Así las cosas, el Estado colombiano enfrenta un gran reto para lograr la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables para la población privada de la libertad, como la infraestructura adecuada, la alimentación, la salud, el acceso a la administración pública y justicia, el acceso a servicios públicos y la resocialización (Corte Constitucional de Colombia, 2024). En ese sentido, los centros de privación de libertad no cumplen con los estándares mínimos requeridos para la correcta implementación de las políticas penitenciarias, lo que ha llevado a una desviación del propósito esencial de la pena, que debería centrarse en proteger a la sociedad del delito y facilitar la inclusión social de esta población a la comunidad (Huertas Díaz, Manrique Molina, & Benítez Núñez, 2019).

2.1.2. Normativa nacional en material de política penitenciaria

En este acápite se presentan el marco normativo nacional más relevante en materia penitenciaria, incluyendo los derechos y garantías aplicables a las personas privadas de la libertad durante la detención preventiva y la ejecución de la pena, así como las reglas, instancias y procedimientos previstos por la ley para el funcionamiento del sistema.

Normativa general sobre el funcionamiento del SPC

En primer lugar, la Constitución Política establece los principios y derechos fundamentales que orientan el diseño y ejecución de la política criminal y penitenciaria. A su turno, a través del bloque de constitucionalidad, también incorpora normas internacionales de derechos humanos que son vinculantes para el Estado colombiano o criterios de interpretación para las autoridades judiciales y administrativas que buscan fortalecer la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad. Igualmente, reconoce derechos fundamentales de carácter general que orientan la actuación del Estado en todos los ámbitos. En materia de responsabilidad penal, en el artículo 1 se encuentra la dignidad humana como valor fundamental del orden jurídico, el artículo 13 establece la igualdad y la prohibición de discriminación, mientras que en los artículos 11 y 34 se prohíben las penas que afecten la integridad de las personas, como, por ejemplo, la pena de muerte, el destierro, la prisión perpetua y la confiscación.

De manera más específica, existen derechos constitucionales relacionados directamente con el ejercicio del poder punitivo del Estado y la privación de la libertad. Entre ellos, se encuentran la prohibición de la tortura, desaparición forzada y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12); el derecho a la libertad personal y a que toda privación de esta se produzca de conformidad con el principio de legalidad (artículo 28); el derecho al debido proceso, a la defensa y a la presunción de inocencia (artículo 29); así como las normas que regulan el *habeas corpus*, el derecho a recurrir toda sentencia judicial, la aprehensión en flagrancia y el derecho a no declarar contra sí mismo o parientes más cercanos (artículos 30 a 33). Estos principios establecen los límites constitucionales a la privación de libertad y exigen que esta se use como una medida de último recurso, de manera proporcional y conforme a los fines específicos de la pena, basados en la prevención general, especial¹⁶ y la resocialización efectiva.

A su turno, el Congreso de la República ha expedido normas específicas que regulan el funcionamiento del Sistema Penal, como el Código Penal¹⁷, el Código de Procedimiento Penal¹⁸ y el Código Penitenciario y Carcelario¹⁹. Este orden normativo se mantiene porque refleja la secuencia lógica del marco legal en materia penal. En primer lugar, el Código Penal define las conductas punibles y las sanciones aplicables; posteriormente, una vez conocida la posible comisión de un delito, el Código de Procedimiento Penal establece las reglas para su investigación, juzgamiento y garantías procesales; y, finalmente, si se profiere sentencia condenatoria, el Código de Penitenciario y Carcelario regula las condiciones y procedimientos para la ejecución de la sanción impuesta. De esta manera, cada cuerpo normativo opera en una fase diferenciada, pero complementaria dentro del ordenamiento jurídico colombiano en materia penal.

¹⁶ Según el artículo 4° del Código Penal, la pena cumple una función de prevención general y prevención especial. Al hablar de prevención especial, se hace referencia a que la pena influya en el autor de un delito para que se abstenga de incurrir en futuras actividades delictivas. Según Franz V. Listz, la prevención especial puede actuar: (i) asegurando a la comunidad mediante la privación de libertad del delincuente; (ii) intimidando al autor para que no cometa futuros delitos; y (iii) corrigiendo al penado para prevenir su reincidencia (Roxin, 2010). Por su parte, la función de prevención general tiene influencia sobre la comunidad en general. Contrario a la función de prevención especial que actúa sobre el condenado, la prevención general mediante amenazas penales y la ejecución de estas pretende evitar la comisión de delitos. Sin embargo, la Corte Constitucional ha señalado que la prevención general no puede entenderse solamente desde el punto de vista intimidatorio, pues la amenaza de la pena únicamente corresponde al componente negativo de la prevención general. Debe, adicionalmente, tenerse en cuenta el aspecto positivo de la prevención general que se refiere a la estabilización del sistema de justicia al ser la pena socialmente necesaria (Corte Constitucional Sentencia C-806, 2002).

¹⁷ Ley 599 de 2000, Por la cual se expide el Código Penal.

¹⁸ Ley 906 del 2004, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal.

¹⁹ Ley 65 de 1993, Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.

El Código Penal es el cuerpo normativo en que se encuentran todas las normas rectoras de la ley penal, su aplicación en el territorio, reglas sobre responsabilidad penal y la descripción de cada una de las conductas típicas. Los principios fundamentales del sistema penal según este código son: (i) el respeto a la dignidad humana; (ii) la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de la pena o de la medida de aseguramiento por imponer; (iii) la función resocializadora, de prevención general y especial de la pena; y (iv) la aplicación de los principios de legalidad, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad dentro de la atribución de responsabilidad penal, siempre permeados del cumplimiento de los derechos fundamentales y la dignidad humana. Por otro lado, el Código de Procedimiento Penal establece los procedimientos y reglas que rigen al proceso penal. Para ello, señala los principios rectores y garantías procesales, en donde, entre otros, establece que la medida de aseguramiento intramural debe ser el último recurso y responder a criterios de urgencia, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Por su parte, el Código Penitenciario y Carcelario regula el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad y de las medidas de seguridad, además de las obligaciones del sistema judicial y de sus miembros para la correcta administración de las penas y medidas de seguridad. A su vez, a través del artículo 17 se delimitan las competencias y corresponsabilidad de los entes territoriales para la creación, fusión o supresión, dirección y organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles departamentales y municipales para albergar a las personas detenidas preventivamente. Sin embargo, en la práctica, se han evidenciado dificultades para el cumplimiento de estas obligaciones por parte de numerosas entidades territoriales, asociados principalmente a limitaciones presupuestales, técnicas y de priorización del SPC en la agenda local (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

Modificaciones y nuevos lineamientos sobre el funcionamiento del SPC

Adicionalmente, se han expedido leyes con el fin de fortalecer la política criminal y penitenciaria a través de la regulación de medidas alternativas al encarcelamiento como reconocimiento de la realidad nacional y búsqueda de la garantía de los derechos fundamentales de los usuarios del SPC. Algunas normas que han ampliado el ámbito de aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento han sido la Ley 1709 de 2014²⁰, cuyo objetivo principal fue enfrentar los problemas estructurales del SPC y garantizar los derechos

²⁰ 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.

humanos de la población privada de la libertad, y la Ley 1760 de 2015²¹, que modificó los criterios para la imposición de una medida de aseguramiento privativa de la libertad imponiéndole a la parte solicitante la carga de la prueba del porqué las medidas no privativas de la libertad son insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la medida de aseguramiento. Más recientemente, se sancionó la Ley 2292 de 2023²² para la prestación de servicios de utilidad pública para las mujeres cabeza de familia privadas de la libertad, que fue reglamentada por el Decreto 1451 de 2023²³. Lo anterior, con el propósito de contribuir a la superación del ECI que enfrenta el SPC desde 1998 y reconocer las necesidades particulares de la atención penitenciaria en diferentes poblaciones como la de mujeres. A pesar del gran avance que esto implica, esta es, hasta ahora, la primera ley de la república que contempla este tipo de servicios como mecanismos restaurativos para la reconstrucción del tejido social que se ha visto afectado por la comisión de algún delito y por los efectos nocivos de la prisionalización.

De igual forma, en línea con la implementación de la Ley 2208 de 2022²⁴, el Decreto 438 de 2025²⁵ establece, en concordancia con los artículos 159 y siguientes de la Ley 65 de 1993, lineamientos para la atención integral a la población posegresada. Más específicamente, asigna al Ministerio de Justicia y del Derecho la obligación de expedir lineamientos operativos para la atención de población posegresada con enfoque diferencial, de género y de derechos humanos, que deben incluir caracterización de la población objetivo, identificación de problemáticas y diseño de un portafolio de bienes o servicios, entre otros.

Sentencias de declaración del ECI en el SPC

A pesar de las disposiciones normativas descritas anteriormente, desde 1998 existe un amplio desarrollo de la jurisprudencia constitucional relacionada con la existencia del

²¹ Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

²² Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

²³ Por medio del cual se adiciona el capítulo 14 al Título 1 de la parte 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho para reglamentar la prestación de servicios de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión

²⁴ Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones - Ley de segundas oportunidades.

²⁵ Por el cual se adopta la Política Pública de Atención al Posegreso.

ECl en el SPC, teniendo en cuenta el deber del Estado para garantizar estándares mínimos de reclusión para una efectiva resocialización. Las sentencias hito en la materia son, en primer lugar, la Sentencia T-153 de 1998, por medio de la cual se declaró por primera vez el ECl en el SPC en razón a las precarias condiciones de vida en reclusión y, en específico, por las condiciones de hacinamiento. Posteriormente, la Corte Constitucional emitió la Sentencia T-388 de 2013, en la que hizo una nueva declaratoria de ECl y, particularmente, destacó que dentro de las prisiones se presentan tratos crueles, degradantes e inhumanos a la población privada de la libertad, e igualmente puso de presente la profunda relación de este problema con la forma en que ha funcionado la política criminal en el país.

De manera posterior, la Sentencia T-762 de 2015 reiteró la existencia del ECl en el SPC e indicó que la política criminal del país ha sido reactiva, populista e incoherente. A consideración del tribunal constitucional, esto ha perpetuado las violaciones de derechos humanos en los ERON y ha contribuido al incumplimiento de la resocialización como fin último de la pena. Además, en esta decisión se fijó el estándar constitucional mínimo que debían respetar las autoridades encargadas de la formulación de la política criminal y se señalaron algunos derroteros para el diseño de indicadores para la medición del goce efectivo de derechos de las personas privadas de la libertad²⁶.

Más recientemente, en 2022, esta corporación, por medio de la Sentencia SU-122, no solo reiteró el ECl en el SPC, sino que lo extendió a los centros de detención transitoria (CDT)²⁷. En esta línea, la Corte reconoció los derechos, necesidades y las violaciones a las garantías fundamentales que sufren las personas detenidas en estos centros y, consecuentemente, dicta diferentes órdenes a las entidades del orden nacional y territorial para contribuir a solucionar esta problemática. En esa decisión ordenó a las autoridades territoriales la ampliación de infraestructura carcelaria para garantizar espacios dignos para las personas detenidas preventivamente²⁸.

Posteriormente, la Sala Especial de Seguimiento al ECl, a través del Auto 1096 del 2 de julio de 2024, adoptó medidas para contrarrestar la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en

²⁶ A saber: (i) la conformación de un Comité Interdisciplinario para la Estructuración de las Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad; (ii) la consolidación de una línea base de la situación de la política criminal y penitenciaria; (iii) la estructuración de una base de datos y un sistema de información fuerte que recoja la información relevante de toda la política criminal; y (iv) la sistematización de la información de todos los centros de reclusión del país.

²⁷ Comprende inspecciones, estaciones y subestaciones de policía, URI y lugares similares.

²⁸ Este proceso deberá ser coordinado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, conforme a lo indicado en el Auto 1096 de 2024.

los CDT. Esto, pues identificó un incumplimiento generalizado de las órdenes de la Sentencia SU-122 de 2022, especialmente en lo relacionado con el traslado de personas privadas de la libertad desde los centros de detención transitoria a establecimientos penitenciarios adecuados. A su turno, le ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho presentar un informe sobre el cumplimiento de la aprobación del documento CONPES para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993, que están a cargo de las entidades territoriales, con el objeto de que se definan las fuentes y recursos para el funcionamiento de sus obligaciones legales (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

Adicionalmente, en el marco del seguimiento al ECI en el SPC, la Corte Constitucional expidió el Auto 1745 de 2024, mediante el cual evaluó el cumplimiento de las órdenes impartidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022. En dicho auto, la Sala Especial de Seguimiento al ECI reiteró la persistencia de la crisis estructural del SPC y subrayó la necesidad de una política pública integral que oriente las acciones del Estado en esta materia. Por tal motivo, en la orden quinta, ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, en su calidad de cabeza del sector justicia, que en un plazo de seis meses defina y presente ante la Sala Especial de Seguimiento una política pública que integre diferentes actores del Gobierno y responda a las necesidades del SPC para garantizar un enfoque coherente y coordinado en la protección de los derechos fundamentales de la población sindicada y condenada. Esta orden reafirma el deber del Estado de adoptar una respuesta estructural, articulada y sostenible frente a la grave situación de vulneración masiva y generalizada de derechos humanos que afecta a la población privada de la libertad.

Finalmente, la Sala Especial de Seguimiento al ECI, por medio del Auto 714 de 2025, evaluó el cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia SU-122 de 2022 y en el Auto 1096 de 2024. Para ello, organizó el análisis del cumplimiento en grupos temáticos y reiteró que la superación del ECI exige acciones coordinadas, progresivas y sostenibles. En particular, en el grupo tres, evaluó el cumplimiento de la orden decimoctava de la Sentencia SU-122 de 2022, en la cual se dispuso la elaboración de un documento CONPES que ayude a la superación de la crisis en el SPC. En ese sentido, la Sala indicó que existe un bajo cumplimiento de la orden, a pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional en

la materia²⁹, y solicitó por última vez al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP promover su adopción como herramienta de política pública para la superación estructural del ECI y definió un término improrrogable de veinte días para remitir un cronograma de cumplimiento, el cual deberá ejecutarse y completarse en un término máximo e improrrogable de dos meses (Corte Constitucional de Colombia, 2025).

2.1.3. Instrumentos de política pública penitenciaria

El Estado colombiano ha construido diferentes políticas públicas que han contribuido al mejoramiento y seguimiento de las diferentes instancias en política criminal y penitenciaria. En consecuencia, se cuenta con distintos documentos CONPES relacionados con la infraestructura penitenciaria y el fortalecimiento de las capacidades institucionales para atender problemáticas relacionadas con el sistema penitenciario, entre otros asuntos. En esta sección se resumen los instrumentos de política pública que precedieron a este documento y que, por lo tanto, sirven como referencia para su formulación.

No obstante, la vasta mayoría de documentos CONPES expedidos hasta la fecha se han centrado en el fortalecimiento de la infraestructura del SPC por medio de la generación y adecuación de cupos penitenciarios. Lo anterior, mientras que aquellas políticas con un enfoque más integral han sido minoría y de bajo alcance. En primer lugar, el Documento CONPES 2797 *Política Penitenciaria y Carcelaria*³⁰ constituyó el primer esfuerzo integral para formular una política penitenciaria y carcelaria orientada al cumplimiento de los fines de la pena. En este instrumento se propuso la implementación del sistema progresivo de tratamiento penitenciario³¹, el fortalecimiento institucional del INPEC, la ampliación de programas de educación, salud y resocialización, así como el desarrollo

²⁹ Respecto a la orden decimoprimer, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), junto con el sector justicia, publicó en abril de 2024 los *Lineamientos para la construcción de cárceles de sindicatos*. A su vez, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en colaboración también de este departamento administrativo, publicó la cartilla *Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales*, los *Lineamientos mínimos para espacios temporales de reclusión* y la *Guía de las obligaciones de los municipios, distritos, y departamentos frente a la población privada de la libertad y pospenadas*.

³⁰ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/2797.pdf>.

³¹ El sistema de tratamiento progresivo se basa en un diagnóstico y clasificación de la población condenada para su ubicación en fases, de conformidad con el grado de resocialización de la persona. En la primera fase, la persona se encuentra en un periodo cerrado o de alta seguridad. Posteriormente, puede pasar a un periodo semiabierto o de mediana seguridad. En la tercera fase, la persona se encuentra bajo un periodo abierto o de mínima seguridad y finalmente hay un periodo de confianza que debe coincidir con el otorgamiento de la libertad condicional.

de nuevas infraestructuras bajo un modelo de concesión para la construcción de dos centros penitenciarios, uno ubicado en Bogotá y otro en Antioquia, pero con plena disposición administrativa por el INPEC. Sin embargo, se priorizó la construcción de dos centros penitenciarios como una solución estratégica que prevaleció sobre el desarrollo de componentes de largo plazo, lo cual limita la efectividad del enfoque resocializador, ya que persistió el énfasis en la infraestructura como respuesta al hacinamiento.

Posteriormente, el Documento CONPES 3086 *Ampliación de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria*³² se enfocó en el diseño de un plan nacional para la ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. Lo anterior, como respuesta a la crítica situación de hacinamiento estructural y a las deficiencias administrativas del sistema, promovió la construcción de 11 nuevos centros penitenciarios regionales de mediana seguridad con capacidad para 1.600 internos y la gestión de medidas de racionalización de la demanda carcelaria por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho. Para ello, se pretendió promover otro tipo de penas diferentes a la privativas de la libertad; aumentar el número de defensores públicos y de jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad con el fin de agilizar procesos y descongestionar penales del orden nacional; el mejoramiento de los sistemas de información para facilitar y orientar la toma de decisiones; y fortalecer la distribución de recursos y la capacidad operativa del INPEC.

En el año 2004 fue aprobado el Documento CONPES 3277 *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*³³, en el que se contempló la generación de nuevos ERON y la ampliación de algunos de los existentes con el propósito de incrementar la cantidad de cupos disponibles. Posteriormente, en año 2006, se aprobó el Documento CONPES 3412 *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios, seguimiento del CONPES 3277*³⁴, en el que se ajustó la estrategia de expansión de cupos penitenciarios y carcelarios contemplada en el documento CONPES anterior, principalmente en lo relacionado con los mecanismos de ejecución presupuestal contemplados originalmente. La estrategia de expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios, contemplada en los documentos CONPES 3277 y 3412, fue ajustada posteriormente a través del Documento CONPES 3575³⁵, *Estrategia para la expansión de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios*. Este documento, aprobado en 2009, se formuló con el objetivo de realizar el seguimiento y ajuste a la

³² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Econ%C3%B3micos/3086.pdf>.

³³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3277.pdf>.

³⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3412.pdf>.

³⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3575.pdf>.

estrategia definida en los documentos CONPES anteriores a partir de los cronogramas de entrega y la entrada en funcionamiento de las obras de infraestructura, la ampliación del número de cupos respecto a los previstos en el CONPES 3412 y el incremento en la asignación presupuestal al desarrollo de la estrategia.

Tanto en el Documento CONPES 3277 como en el 3412 de 2006, se identificó como motivación central el hacinamiento estructural en los ERON y se fijó como meta reducir el índice de hacinamiento hasta alcanzar el 20% mediante la construcción de nuevos cupos. Sin embargo, en el Documento CONPES 3575 de 2009 se había identificado previamente un rezago en la implementación de uno de los componentes del programa de infraestructura, que representaba cerca del 15% de los cupos proyectados, lo cual obligó a realizar un reajuste integral de la estrategia, tanto en materia del cronograma como de fuentes de financiación y mecanismo de seguimiento. Ahora bien, a pesar de los avances en términos de ejecución presupuestal y desarrollo físico de algunas obras, los resultados logrados hasta ese momento no permitieron alcanzar las metas iniciales definidas por estos instrumentos de política pública, situación que pone en evidencia las debilidades del enfoque de la política penitenciaria y carcelaria centrado exclusivamente en la aplicación de la oferta de cupos.

Posteriormente, en el año 2015, se formuló el Documento CONPES 3828 *Política Penitenciaria y Carcelaria*³⁶, el cual constituye el primer esfuerzo de política con un enfoque diferente a la ampliación de infraestructura en la materia posterior a la declaración del ECI en 1998. Este documento tuvo como objetivo fortalecer la capacidad de las entidades involucradas en las diferentes etapas de la política penitenciaria para garantizar una efectiva resocialización y, en este sentido, cumplir con el fin constitucional de la pena. Así mismo, planteó acciones enfocadas en garantizar condiciones de habitabilidad digna a través de estrategias como: (i) construcción de infraestructura y adecuación sanitaria y tecnológica; (ii) mejora de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de la población privada de la libertad, y (iii) articulación de actores estratégicos del orden territorial y del sector privado para robustecer el proceso de resocialización e inclusión social. Dentro de estas acciones, se destacan medidas como la ampliación del modelo de atención psicosocial, el fortalecimiento de programas de educación formal e informal en los establecimientos de reclusión y la promoción de alianzas para la inclusión laboral. Estas iniciativas, si bien fueron abordadas parcialmente en instrumentos de política pública previos, encontraron en el Documento CONPES 3828 una consolidación institucional más clara, al

³⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3828.pdf>.

enmarcarse en un enfoque transversal de resocialización y dignidad humana. Ahora bien, a pesar de que el documento cuenta con un avance en el cumplimiento de metas del 88,94% con corte al segundo semestre de 2024, aún persiste la necesidad de concretar y robustecer estrategias del Estado en materia del SPC no solo porque el ECI aún continúa vigente, sino también porque este documento CONPES se promulgó con anterioridad a la Sentencia T-762 de 2015, la cual estableció lineamientos y requerimientos complementarios para la superación del ECI, además de otros cambios normativos y de contexto dentro del SPC, como la ampliación del ECI a los CDT.

Como parte de la estrategia de construcción de infraestructura prevista en el Documento CONPES 3828, en el 2016 se aprobó el 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*³⁷. Este documento tuvo como propósito garantizar los recursos destinados a la construcción de tres nuevos ERON en Riohacha (La Guajira), Pereira (Risaralda) y Sabanas de San Ángel (Magdalena), así como la ampliación de dos ERON existentes en San Gil (Santander)³⁸ y Cóbbita (Boyacá)³⁹, para reducir los niveles de hacinamiento. En este documento se fijó como meta la habilitación de 7.256 nuevos cupos para el periodo 2017-2021, con una inversión total de 804.819 millones de pesos.

No obstante, en razón a las demoras en la entrega de los cupos proyectados, este documento se actualizó en 2022 mediante la expedición del Documento CONPES 4082 *Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*⁴⁰. Este último contempló, además de la culminación de las obras previstas en el Documento CONPES 3871, la ampliación del número de nuevos cupos a 9.805, por medio de la construcción de nuevos ERON en las ciudades de Silvia (Cauca), Barrancabermeja (Santander), Buenaventura (Valle del Cauca), Mocoa (Putumayo) y San Andrés Islas. Sin embargo, la implementación del plan de acción del documento a la fecha tiene un avance del 16,6 %, ya que se han presentado dificultades en la identificación de predios viables técnica y jurídicamente para la construcción de los ERON y existen retrasos en la ejecución de las obras.

³⁷ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3871.pdf>.

³⁸ Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario San Gil.

³⁹ Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad Cóbbita.

⁴⁰ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4082.pdf>.

Posteriormente, en el 2022, se elaboró el *Plan Nacional de Política Criminal*, como el principal instrumento en política criminal del Estado. Aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal mediante el Acuerdo 01 de 2021 y soportado en el Documento CONPES 4089 *Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025*⁴¹, este instrumento de política pública tuvo como propósito garantizar la efectividad del Estado en materia de política criminal por medio de la consolidación de estrategias intersectoriales orientadas a robustecer la capacidad institucional, garantizar los bienes jurídicos de la población y cumplir los principios generales del derecho penal.

Sin embargo, aunque el Documento CONPES 4089 introdujo importantes medidas, su alcance ha sido insuficiente para atender de manera integral las múltiples problemáticas del SPC y superar el ECI. Entre las medidas destacadas, se incluye la priorización de la infraestructura penitenciaria en departamentos con mayor hacinamiento, la formulación de lineamientos para el diseño de programas de resocialización y atención psicosocial, el fortalecimiento del modelo de salud en prisión mediante convenios con entidades territoriales y la promoción de estrategias de articulación interinstitucional para la gestión del SPC. Sin embargo, las acciones planteadas en este documento, tendientes a la disminución del hacinamiento en los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC, el mejoramiento de las condiciones dignas para la ejecución de la privación de libertad y la implementación de programas de atención social y tratamiento penitenciario, entre otras, no han logrado un impacto estructural.

Este bajo alcance se debe, en parte, a que la mayoría de las acciones son de gestión, entendidas como actividades orientadas a coordinar, contratar o articular servicios con terceros, sin que se trate de intervenciones estructurales permanentes en el sistema. Esta naturaleza operativa implica que los avances dependen de la capacidad administrativa, técnica y presupuestal de las entidades responsables, así como de la voluntad de actores externos para ejecutar las acciones propuestas. En ese contexto, algunas entidades han optado por busca alianzas con organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales⁴² para suplir la capacidad técnica o logística insuficiente a nivel nacional, especialmente en la implementación de modelos piloto de atención integral o estrategias de acompañamiento pospenitenciario. No obstante, esta modalidad, si bien es útil en el corto plazo, no garantiza la sostenibilidad institucional ni la cobertura universal.

⁴¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4089.pdf>.

⁴² El Ministerio de Justicia y del Derecho, en colaboración con la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, el INPEC y organizaciones como la Fundación Acción Interna, ha implementado el programa Casa Libertad, dirigido explícitamente a población adulta pospenada.

En consecuencia, el PND 2022-2026, *Colombia, potencia mundial de la vida*, estableció como una prioridad del Gobierno nacional la superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria. Por ello, se buscarán actuaciones de política pública que fortalezcan las competencias de los actores del SPC por medio de acciones orientadas a asegurar la protección de la dignidad humana de la población privada de la libertad y se destaca la importancia de la corresponsabilidad interinstitucional, intersectorial e intersistémica para superar el ECI, garantizar los estándares mínimos de reclusión, fomentar una adecuada inclusión social de la población posegresada y la recomposición del tejido social fraccionado con la comisión del delito.

2.2. Justificación

A pesar de las múltiples disposiciones normativas nacionales e internacionales y de los avances del Estado colombiano en materia de política criminal y penitenciaria, no se ha logrado superar el ECI que, de hecho, ha sido declarado en dos oportunidades y reiterado múltiples ocasiones desde 1998. En efecto, hasta la actualidad persisten los factores de masividad y generalidad en la vulneración de derechos fundamentales de la población privada de la libertad al interior de SPC, razón por la cual la Corte Constitucional, además de la declaración inicial del ECI a través de la Sentencia T-153 de 1998, ha llegado inclusive a extender la declaratoria a los CDT mediante la Sentencia SU-122 de 2022, con la cual vincula en la responsabilidad de intervención a diversas autoridades de los órdenes nacional y territorial, según sus competencias.

Adicionalmente, a pesar de la promulgación de distintas políticas públicas dirigidas a atender las problemáticas identificadas en el SPC y aportar en la superación del ECI, los avances en estas iniciativas han sido insuficientes para lograr la debida atención y reinserción social de la totalidad de la población privada de la libertad. Por una parte, la política penitenciaria se ha centrado mayoritariamente en mantener o aumentar la infraestructura física de los centros de reclusión, dejando de lado el carácter multidimensional de las problemáticas del SPC. Igualmente, aquellas políticas con un enfoque más integral, como los documentos CONPES 3828 y 4089, han resultado insuficientes para atender de forma estructural las barreras que enfrenta la población privada de la libertad para acceder a un tratamiento penitenciario adecuado que garantice condiciones de vida dignas y la mejora en cobertura y calidad de los programas de resocialización.

Debido a esto, la Corte Constitucional ha dictado distintas órdenes que, actualmente, comprometen al Gobierno nacional con la formulación de políticas públicas más robustas para la superación del ECI en ERON y CDT. Particularmente, la Sentencia

SU-122 de 2022 y el Auto 714 de 2025 contienen lineamientos específicos para la formulación de un documento CONPES que coadyuve a la atención de la población sindicada a cargo de las entidades territoriales, mientras que el Auto 1745 de 2024 contiene una obligación específica de formular una política pública para la superación del ECI.

Teniendo en cuenta lo anterior, el PND 2022-2026 reconoció la necesidad de **implementar acciones tendientes a la materialización de una política criminal con enfoque de derechos humanos, interseccional, garante de la dignidad humana y resocializadora**. Por lo tanto, dentro de las prioridades del Gobierno está la de transformar la política criminal y penitenciaria del país y para ello, en los últimos años, se ha venido incursionando en la aplicación de la justicia restaurativa y la alternatividad penal frente al enfoque punitivo, así como el fortalecimiento de la atención penitenciaria para humanizar el sistema, mitigar la reincidencia y articular la labor y la oferta institucional para atender a la población posegresada del sistema⁴³.

En este sentido, la presente política pública está dirigida a **robustecer y redoblar los esfuerzos de los actores del SPC para humanizar la política penitenciaria y garantizar la protección de la dignidad humana**. Lo anterior, tanto para el personal de custodia y vigilancia como para las personas privadas de su libertad en calidad de sindicados y condenados y las personas posegresadas. Para esto, el presente documento CONPES enfatiza el trabajo interinstitucional, con el propósito de contribuir a la superación del ECI, por medio de lineamientos enfocados en los procesos propios de la privación de la libertad, aunando los esfuerzos en la consolidación de estándares de reclusión idóneos, que promuevan la resocialización y las garantías mínimas en reclusión.

3. MARCO CONCEPTUAL

La política criminal del Estado se estructura en tres fases clave. La primaria, enfocada en la prevención general del delito mediante la creación de condiciones estructurales adecuadas, tales como el acceso a la educación, el fortalecimiento de la equidad social y el mejoramiento de las oportunidades socioeconómicas, con el fin de reducir los factores criminógenos en la sociedad. Por su parte, la fase secundaria dirige sus esfuerzos a la

⁴³ Así ha sido reconocido incluso por el Comité Internacional de la Cruz Roja, en cuyo Balance Humanitario 2024, presentado en 2025, señaló respecto de la política penitenciaria y carcelaria en Colombia: "saludamos las iniciativas orientadas a mejorar las condiciones de detención de las personas privadas de la libertad, así como los esfuerzos del Estado colombiano dirigidos a humanizar el sistema penitenciario, mejorar la gestión de los establecimientos, facilitar el acceso a la justicia y promover el conocimiento y el respeto de los estándares internacionales en materia de trato digno a la población reclusa".

prevención específica del delito, concentrándose en aquellos individuos o grupos en situación de riesgo, a través de intervenciones focalizadas que buscan mitigar factores de riesgo, tales como programas educativos, laborales y de reintegración dirigidos a sectores vulnerables. Finalmente, la terciaria se orienta a la rehabilitación y reintegración social de las personas que ya han sido sancionadas mediante la implementación de programas de resocialización en los centros de reclusión, así como medidas alternativas a la privación de la libertad y estrategias de reinserción social, con el objetivo de reducir la reincidencia en el delito. Así las cosas, el SPC se desarrolla principalmente en las fases secundaria y terciaria de esta política criminal debido a que en el proceso penal y en el de ejecución de las penas es posible la aplicación de medidas privativas de la libertad. En esta sección, se definen los componentes centrales de este sistema que permiten la comprensión y desarrollo de la política pública establecida en este documento CONPES.

3.1. Misionalidad del SPC

El SPC es el conjunto de instituciones, normas, procedimientos y entidades mediante el cual el Estado colombiano garantiza la ejecución de las penas, la detención preventiva y medidas de seguridad impuestas por la autoridad judicial competente, de conformidad con el marco constitucional, legal e internacional vigente. De conformidad con el artículo 15 de la Ley 65 de 1993, el SPC está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, la Escuela Penitenciaria Nacional, los centros de reclusión del orden nacional y demás entidades públicas que desarrollan funciones vinculadas a la privación de la libertad, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las entidades territoriales responsables de los centros de privación de libertad para sindicados.

La función del SPC no se limita a la custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad, sino que incorpora el deber de garantizar la dignidad humana y el ejercicio de los derechos fundamentales. Lo anterior, en relación con la privación de libertad y el desarrollo de procesos progresivos de resocialización, rehabilitación y reintegración social para prevenir la reincidencia en el delito. Este sistema articula dimensiones jurídicas, sociales, administrativas, sanitarias, educativas y laborales, cuya gestión está distribuida entre distintos niveles del Estado. En ese sentido, el SPC cumple un papel central en la materialización de la fase terciaria de la política criminal del Estado, como espacio institucional para la ejecución penal, el tratamiento penitenciario y la preparación para la vida en libertad.

Del adecuado funcionamiento del SPC se desprende el buen desarrollo de políticas públicas para la atención integral de la población privada de la libertad. Esta atención comprende todas las acciones destinadas a atender tanto sus necesidades dentro de los establecimientos de privación de libertad como para facilitar las relaciones con la familia y gestionar el proceso de reintegración social una vez cumplida la pena, así como el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el Tratamiento Penitenciario establecido en la Resolución 1753 de 2024⁴⁴ del INPEC por parte de quien está privado de la libertad.

El SPC asume esta función con base en la relación de especial sujeción entre la población privada de la libertad y el Estado. Lo anterior comprende el alcance de los derechos y deberes que surgen entre el Estado y esta población, según el cual, mientras la persona se somete a determinadas condiciones de reclusión que incluyen la limitación y restricción de ciertos derechos, el Estado, representado por las autoridades penitenciarias, asume el deber de protegerla, cuidarla y proveerle lo necesario para mantener unas condiciones de vida digna durante el tiempo que permanezca privada de su libertad.

Así mismo, el tratamiento penitenciario debe contar con un enfoque diferencial e interseccional. Es decir, que todas las acciones deben permitir proteger a las personas privadas de la libertad en las diferentes modalidades⁴⁵ que sean sujetos de especial protección constitucional o que merezcan un trato diferenciado debido a sus particularidades⁴⁶. Lo anterior surge en respuesta a que la población privada de la libertad no está conformada de manera homogénea, sino que en ella confluyen poblaciones con características particulares debido a su edad, sexo, religión, identidad, expresión de género, orientación sexual, diversidad corporal, raza, etnia, condición de discapacidad y cualquier otro criterio diferencial⁴⁷.

⁴⁴ Por medio de la cual se expiden las pautas para el Tratamiento Penitenciario y se revocan las Resoluciones 7302 de 2005 y 1076 del 14 de abril del 2015.

⁴⁵ La privación de libertad se manifiesta en tres modalidades, a saber: (i) la privación de libertad intramural; (ii) la detención domiciliaria; y (iii) la vigilancia electrónica. La privación de libertad intramural se refiere al internamiento del individuo en un establecimiento penitenciario o carcelario. Por su parte, la detención domiciliaria constituye una medida alternativa que permite a los condenados o sindicados cumplir su pena o medida de aseguramiento en su lugar de residencia, siempre que se cumplan ciertos requisitos legales, como, por ejemplo, el estado de salud o la situación de vulnerabilidad de la persona. Finalmente, la vigilancia electrónica se implementa a través de dispositivos de monitoreo que permiten supervisar el cumplimiento de la medida cautelar o de la pena privativa de la libertad.

⁴⁶ Sentencia T-388 de 2013, Corte Constitucional de Colombia, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁷ Artículo 3A de la Ley 65 de 1993. Artículo 7 de la Resolución 1753 de 2024.

La misionalidad del tratamiento penitenciario se distribuye entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales⁴⁸. La población privada de la libertad condenada es responsabilidad del Gobierno nacional a través de las entidades que conforman el SPC. Por su parte, las entidades territoriales son las encargadas de la población privada de la libertad detenida preventivamente (población sindicada). En suma, el Gobierno nacional está a cargo de todas las personas privadas de la libertad que ya han recibido una sentencia condenatoria en firme por parte de un juez de la república, mientras que las entidades territoriales son responsables de la población que está detenida preventivamente y se encuentra inmersa dentro de un proceso penal y espera la definición de su situación jurídica por parte de las autoridades competentes.

3.1.1. La resocialización por medio del tratamiento penitenciario como fin constitucional de la pena

El artículo 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señalan que el tratamiento penitenciario tiene como finalidad la reforma y la readaptación social de los condenados. En concordancia con ello, el artículo 9 del Código Penitenciario y Carcelario define que la pena tiene una función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización, lo cual concuerda con lo prescrito en el artículo 4 del Código Penal. El fin último de la resocialización es la preparación de la persona condenada para su vida en libertad⁴⁹ a través de mecanismos de acompañamiento en diferentes áreas que tienen por objeto potenciar las cualidades de los penados y prepararlos una vez cumplan su pena⁵⁰.

En el marco del SPC, el tratamiento penitenciario constituye el mecanismo fundamental para promover procesos de resocialización y reintegración social de las personas privadas de la libertad. Este tratamiento se estructura sobre diversos componentes, tales como la disciplina institucional, la actividad laboral y educativa, el fortalecimiento espiritual, la participación cultural, la recreación, el deporte y el acceso a programas psicosociales, orientados a fomentar el desarrollo integral de la persona y a prevenir la

⁴⁸ Un ejemplo destacado de gestión efectiva por parte de entidades territoriales es la Cárcel Distrital de Bogotá, la cual ha sido reconocida por organismos internacionales debido a sus buenas prácticas en resocialización y por la implementación de programas adecuados para el tratamiento del alcoholismo y la drogadicción. Además, se han desarrollado proyectos productivos que permiten mantener ocupados a los internos, lo cual contribuye de manera efectiva a su rehabilitación.

⁴⁹ Artículo 142 de la Ley 65 de 1993.

⁵⁰ Sentencia T-865 de 2012, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Alexei Julio Estrada.

reincidencia, en coherencia con un enfoque de dignidad humana y solidaridad⁵¹. Así, el tratamiento penitenciario constituye el conjunto de instrumentos de intervención grupal e individual para lograr la resocialización de quien pierde su libertad debido a una pena.

Así mismo, el SPC se encuentra recorriendo un camino para implementar dentro de sus programas la justicia restaurativa. Este enfoque busca, dentro del SPC, contribuir a un tratamiento diferenciado de los conflictos, el cual permite que el tratamiento de la población privada de la libertad contemple los fines de la responsabilización, reparación y reintegración social. Esto, por medio de la aplicación de prácticas y programas restaurativos orientados al reconocimiento del delito, de las víctimas y del daño; a la construcción de ambientes comunitarios armónicos y al restablecimiento de vínculos sociales y familiares.

La justicia restaurativa propone un modelo de tratamiento de la población privada de la libertad en el que la ejecución de la pena se convierte en un medio para fortalecer la reparación, reconciliación y resocialización del infractor de la ley penal (United Nations Office on Drugs and Crime, 2020). Lo anterior no implica que la justicia restaurativa solo deba estar dentro del SPC para la población condenada, por el contrario, dentro del sistema penal y procesal penal también es esencial avanzar en la implementación de este tipo de herramientas para garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición a las víctimas y a la comunidad. Ahora bien, el tratamiento penitenciario no solo se da de forma intramural, sino también a través de la prisión domiciliaria. La población privada de la libertad que cumple la sanción de prisión domiciliaria también tiene derecho a acceder al sistema progresivo de tratamiento penitenciario, conforme a los principios de igualdad y voluntariedad que rigen el proceso de resocialización. Por lo tanto, esta población puede solicitar ser clasificada en fases de tratamiento, con el fin de acceder a beneficios en concordancia con los fines de la pena⁵².

Para lograr lo anterior, Colombia ha adoptado un sistema penitenciario progresivo, el cual pretende, por medio del desarrollo de diferentes fases, evaluar el progreso particular de cada recluso en el proceso de resocialización⁵³. Este se desarrolla a través de cinco fases, por lo que implica un cambio en cada una de estas del tipo de actividades a las que tendrán acceso las personas privadas de la libertad, así como los momentos en los que pueden acceder a beneficios del sistema. Las fases de progresión son: (i) observación,

⁵¹ Artículo 3 de la Resolución 1753 de 2024.

⁵² Artículo 9 de la Resolución 1753 de 2024.

⁵³ Sentencia T-1670 de 2000, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

diagnóstico y clasificación del interno; (ii) fase de alta seguridad; (iii) fase de mediana seguridad; (iv) fase de mínima seguridad; y (v) fase de confianza.

3.1.2. Redención de pena

La redención de la pena constituye un componente esencial del tratamiento penitenciario y un instrumento jurídico dirigido a incentivar el proceso de resocialización de las personas condenadas. Esta figura permite reducir el tiempo efectivo de ejecución de la pena privativa de la libertad a través del reconocimiento de actividades laborales⁵⁴, educativas⁵⁵, de enseñanza⁵⁶, literarias, deportivas, artísticas o comunitarias⁵⁷ desarrolladas durante el cumplimiento de la sanción penal, conforme a lo previsto en el Código Penitenciario y Carcelario. A su turno, estas actividades deben ser autorizadas por el ERON y formar parte de un plan individualizado de tratamiento, orientado al fortalecimiento de habilidades y valores que favorezcan la reintegración social de la persona.

Por su parte, la Corte Constitucional ha reconocido que la redención de la pena no es un beneficio discrecional, sino un derecho⁵⁸ que se enmarca en el principio de dignidad humana y del derecho a la libertad personal. Lo anterior constituye un mecanismo para acceder de forma anticipada a formas menos gravosas de cumplimiento de la sanción penal (Corte Constitucional, 2023). Además, la redención de la pena funciona como un incentivo positivo dentro del sistema progresivo de ejecución penal al promover la participación activa y voluntaria de la persona privada de la libertad en su propio proceso de transformación y resocialización⁵⁹.

Instancias competentes para la materialización de la redención y resocialización de la población privada de la libertad

⁵⁴ Artículo 82 del Código Penitenciario y Carcelario.

⁵⁵ Artículo 97 del Código Penitenciario y Carcelario.

⁵⁶ Artículo 98 del Código Penitenciario y Carcelario.

⁵⁷ Artículo 99 del Código Penitenciario y Carcelario.

⁵⁸ Si bien se argumenta que la redención de la pena hace parte del derecho a la libertad de las personas privadas de su libertad, se ha evidenciado que dicha prerrogativa favorece en mayor medida a las personas condenadas que a las sindicadas. Es decir, se otorgan más cupos para redención de pena a los condenados, mientras que la población sindicada, que sigue en aumento, enfrenta mayores dificultades para acceder a este beneficio. Esta situación se agrava debido a la lentitud del sistema judicial en resolver su situación jurídica, de modo que, en los casos en los que las personas privadas de la libertad son absueltas o se les vence el término del juicio, no han tenido acceso a la redención de pena durante su detención preventiva.

⁵⁹ Véase sobre el particular la Sentencia T-414 de 2020, Corte Constitucional de Colombia, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Ahora bien, dentro de cada ERON existen instancias encargadas de materializar los procesos de resocialización, fin esencial de la pena, tal y como lo ha reconocido en múltiples ocasiones la Corte Constitucional, y más recientemente en la Sentencia de Unificación SU-306 de 2023. En primer lugar, la Junta de Asignación de Patios y Celdas cumple la función de asignarle los patios a la población privada de la libertad, de acuerdo con los criterios que se señalan en el Código Penitenciario y Carcelario, como sexo, edad, personalidad, condiciones de salud física y mental, antecedentes y naturaleza del hecho punible⁶⁰; adicionalmente, debe tener en cuenta los criterios de enfoque diferencial y seguridad que establece el Reglamento General del INPEC⁶¹. En segundo lugar, el Consejo de Evaluación y Tratamiento se compone de un grupo interdisciplinario⁶² que se encarga de realizar el tratamiento progresivo de la población privada de la libertad en calidad de condenada; de manera que, a través de un seguimiento individual desde el momento de su ingreso, se lleva a cabo un proceso de observación de su comportamiento, se estudia a los condenados para indicar la clase de tratamiento que requieren y se emite un concepto sobre el tipo de establecimiento en el que deben descontar pena⁶³.

Por otro lado, la Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza es la encargada de emitir un concepto sobre el ingreso de las personas que perdieron su libertad a las actividades de los diferentes programas de tratamiento, de acuerdo con sus aptitudes y vocaciones. Además, debe considerar la disponibilidad del establecimiento y las actividades que permiten redimir la pena. Del mismo modo, a través de exámenes, controla y evalúa las actividades realizadas por los reclusos, así como la calidad, intensidad y superación que ha tenido la población privada de la libertad⁶⁴.

Finalmente, es importante aclarar que, aunque el tratamiento para una efectiva resocialización es responsabilidad de la Nación mediante el INPEC, las personas privadas de la libertad preventivamente también tienen derecho a la redención. Por ende, según el artículo 103A de la Ley 65 de 1993, toda la población privada de la libertad, independientemente de si se encuentran en calidad de sindicados o condenados, tienen el

⁶⁰ Artículo 63 de la Ley 65 de 1993.

⁶¹ Resolución 6349 de 2016, por medio de la cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON a cargo del INPEC. artículos 36 y 146.

⁶² De conformidad con lo señalado en el artículo 145 de la Ley 65 de 1993, los Consejo de Evaluación y Tratamiento están integrados por abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, médicos, terapeutas, antropólogos, sociólogos, criminólogos, penitenciaristas y miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

⁶³ Artículo 139 de la Resolución 6349 de 2016. Artículo 145 de la Ley 65 de 1993.

⁶⁴ Artículo 140 de la Resolución 6349 de 2016.

derecho a redimir su pena a través de servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario. Así lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia T-286 de 2011 y lo reiteró en la Sentencia T-298 de 2023.

3.1.3. Servicio y atención pospenitenciaria

El servicio de atención al posegreso está regulado mediante los artículos 159 a 162 del Código Penitenciario y Carcelario y fue recientemente reglamentado a través del Decreto 438 de 2025. Conforme a este marco normativo, las autoridades que hacen parte del SPC deben procurar la atención a la población posegresada que involucre a todos los programas y oferta disponible por parte del Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Esto con el fin de brindar el acompañamiento y las herramientas que requieren las personas que han recuperado su libertad para su reintegración a la vida en sociedad de forma adecuada, libre de discriminación y que les permita adelantar un proyecto de vida legal y sostenible. Este servicio tiene tres modalidades de atención, a saber: (i) a través del programa Casa Libertad; (ii) por medio de la atención en las Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana; y (iii) mediante el apoyo de organizaciones de la sociedad civil que se articulan con el INPEC. En este documento se utilizará el término *posegreso*, que no solo recoge a la población que cumplió una pena a partir de una condena (pospenada), sino también a la población que estuvo privada de la libertad de forma preventiva (sindicados), puesto que estos servicios deben estar dirigidos a la totalidad de la población privada de la libertad.

3.2. Metodología para la medición del avance en la superación del ECI en el SPC

En desarrollo del seguimiento judicial al ECI en el SPC, el Ministerio de Justicia y del Derecho implementó una metodología técnica de medición de indicadores de vida en reclusión. Esta metodología, aprobada por la Corte Constitucional en los autos 428 de 2020 y 065 de 2023, constituye una herramienta para evaluar de forma periódica los avances, estancamientos y retrocesos en la garantía de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, lo cual se fundamenta en un enfoque por resultados y derechos humanos.

El sistema de indicadores está estructurado en seis ejes temáticos cuyo cumplimiento es evaluado según los criterios de masividad y generalidad definidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015. Estos ejes temáticos son: (i) resocialización, (ii) infraestructura, (iii) alimentación, (iv) salud, (v) servicios públicos y (vi) acceso a la administración pública y a la administración de justicia. La medición se realiza semestralmente con corte mensual y se basa en la recolección de información por parte del

INPEC y la USPEC, bajo la coordinación técnica de la entidad cabeza de sector, mediante instrumentos previamente definidos y validados. La información es recolectada y procesada bajo estándares de calidad, participación institucional y trazabilidad, con el propósito de consolidar un diagnóstico técnico riguroso del SPC.

El primero de los criterios de evaluación es la masividad. Este criterio permite establecer si la vulneración a los derechos fundamentales tiene un alcance generalizado dentro del SPC a partir del número de personas afectadas y la persistencia estructural de dichas afectaciones. En términos operativos, se considera que las condiciones de reclusión alcanzan un nivel inicial de superación cuando al menos el 60 % de las personas privadas de la libertad cuentan con acceso a los mínimos asegurables constitucionalmente durante su permanencia en los establecimientos. A medida que dicho porcentaje se incrementa, se atravesarán etapas de consolidación progresiva. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que únicamente cuando menos del 14 % de la población privada de la libertad presente afectaciones a sus derechos en relación con los indicadores evaluados se podrá entender como superado el carácter masivo de la situación para habilitar la eventual superación del ECI. Este criterio es fundamental para determinar el umbral normativo y técnico en el cual se considera que la crisis estructural del SPC ha sido superada de manera sostenida (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

Por su parte, el segundo criterio es la generalidad. Este criterio se refiere a la verificación de la garantía de derechos en los ERON, es decir, si en cada uno de los 125 establecimientos de privación de libertad se garantizan los seis ejes temáticos de vida en reclusión aprobados por la Corte Constitucional. Según el alto tribunal constitucional, la generalidad del ECI se superará cuando se logre acreditar que el 70% de los ERON cumplen con condiciones mínimas de vida digna en reclusión a partir de las mediciones de los indicadores (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

4. DIAGNÓSTICO

Actualmente, en el SPC persisten condiciones estructurales que generan la vulneración masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad, y que impiden una atención y tratamiento resocializador, rehabilitador y

restaurativo⁶⁵ para la totalidad de la población privada de la libertad y acompañamiento adecuado en el posegredo. Lo anterior se evidencia, entre otros, en la declaración del ECI por parte de la Corte Constitucional a partir de 1998, reiterada en los últimos años en tres ocasiones distintas (2013, 2015 y 2022), en razón a una violación masiva, sistemática y generalizada de derechos humanos que se evidencia hasta la actualidad (Corte Constitucional de Colombia, 1998).

Esta problemática se ha magnificado a tal punto que, a la fecha, la población dentro de los ERON no es la única que enfrenta barreras para tener una vida digna en reclusión y recibir una atención y tratamiento adecuados durante la privación de su libertad, puesto que la misma situación se presenta en los CDT. De acuerdo con la Corte Constitucional, en estos centros (estaciones, subestaciones de policía y unidades de reacción inmediata [URI]) también se presenta una violación sistemática y generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en relación con la administración pública y de justicia, alimentación, salud, agua y servicios de saneamiento básico, resocialización (para los condenados), régimen de visitas y actividades lúdicas, deportivas o íntimas, entre otras (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

Dicha incapacidad institucional para brindar una atención y tratamiento penitenciario integral que garantice una vida digna en reclusión, respetuosa de los derechos humanos, genera graves consecuencias en el marco de un Estado social de derecho. Estos efectos se pueden sintetizar de la siguiente forma: (i) uso inadecuado de los CDT para la privación de la libertad superior a 36 horas; (ii) hacinamiento en los ERON y su correspondiente efecto sobre la calidad de vida de las personas privadas de la libertad; (iii) comisión de conductas contrarias a la ley al interior del SPC; y (iv) las personas egresadas del SPC no cuentan con herramientas ni desarrollan capacidades que viabilicen su proceso de reintegración social, aumentando así sus posibilidades de reincidir en la comisión de delitos.

⁶⁵ Como se vio en el marco conceptual, según lo dispuesto por la Resolución 1753 de 2024 “Por medio de la cual se expiden las pautas para el Tratamiento Penitenciario y se revocan las Resoluciones 7302 de 2005 y 1076 del 14 de abril del 2015”, es necesario tener en cuenta las siguientes precisiones conceptuales: (i) la atención integral se refiere a la prestación de los servicios esenciales para el bienestar de la población privada de la libertad durante el tiempo de reclusión; y (ii) se entiende por *tratamiento penitenciario* el conjunto de mecanismos de construcción grupal e individual tendientes a influir en la condición de las personas mediante el aprovechamiento del tiempo de condena como oportunidad para que puedan construir y llevar a cabo su propio proyecto de vida, de manera tal que logren competencias para integrarse a la comunidad como seres creativos, productivos y autogestionarios una vez recuperen su libertad, cumpliendo así con el objetivo de la pena, que es preparar al condenado(a) mediante su resocialización para la vida en libertad.

Finalmente, se ha identificado que la baja capacidad de las autoridades del SPC para brindar una atención y tratamiento penitenciario integral a la población privada de la libertad y atención a la población posegresada se debe a seis causas principales que se explican en los siguientes acápite del documento. Estas causas son: (i) insuficiente e inadecuada provisión de bienes y servicios para garantizar una vida digna en reclusión; (ii) limitada capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y la atención a población posegresada del SPC; (iii) incumplimiento de las obligaciones legales de las entidades territoriales en el SPC, reiteradas por la Corte Constitucional; (iv) desarticulación de los sistemas de información y disponibilidad insuficiente de información con incidencia en el funcionamiento del SPC; (v) limitada capacidad institucional para la prevención de conductas contrarias a la ley al interior del SPC; y (vi) deficientes condiciones laborales de los funcionarios del INPEC para la prestación de los servicios penitenciarios.

4.1. Insuficiente e inadecuada provisión de bienes y servicios para garantizar una vida digna en reclusión

Los indicadores de condiciones mínimas de vida en reclusión demuestran que la provisión de bienes y servicios es insuficiente e inadecuada para garantizar una vida digna en reclusión, lo cual, de acuerdo con la Corte Constitucional, se verifica a lo largo y ancho del territorio nacional (Corte Constitucional de Colombia, 2015). En efecto, de acuerdo con los datos de 2025 presentados por el Gobierno nacional como resultado de la quinta medición de los indicadores de condiciones mínimas de vida en reclusión, se presentan dificultades en la provisión de los servicios de alimentación, acceso a la administración pública y de justicia, infraestructura física, salud y servicios públicos que impiden superar la masividad del ECI e inciden directamente en la calidad de vida de las personas privadas de la libertad (Gobierno de Colombia, 2025). A continuación, se profundiza sobre cada una de estas dimensiones.

4.1.1. Infraestructura física inadecuada para garantizar una vida digna en reclusión

A pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional para la construcción de nuevos cupos penitenciarios integrales, el SPC aún enfrenta un porcentaje de hacinamiento alto. A junio de 2025, el sistema enfrenta un hacinamiento del 28,2%, lo cual significa que, mientras que la capacidad total es de 81.387 cupos, la población total en modalidad intramural es de 104.393 personas (sobrepoblación de 23.006 personas) (INPEC, 2025). Esto significa que los espacios en los que las personas privadas de la libertad acceden a los

distintos bienes y servicios para satisfacer sus derechos, en gran parte de los establecimientos, son insuficientes.

La problemática de hacinamiento, igualmente, afecta de forma diferenciada a las distintas regionales del INPEC⁶⁶, reflejando así la necesidad de intervenir de forma diferencial en la infraestructura física penitenciaria del país. La mayor proporción de población hacinada se concentra en dos regionales del INPEC: en primer lugar se encuentra la Regional Noroeste (51,2% de hacinamiento) y en segundo, la Regional Norte (38,1% de hacinamiento) (INPEC, 2025). A esto se suma que, entre 2020 y 2025, tan solo se ha dado un incremento de 1.584 cupos, que representa el 1,9% de la oferta actual. Por otra parte, si bien se encuentra en ejecución el Documento CONPES 4082, cuya meta prevista es la generación de 9.805 cupos en los próximos años, esta meta es insuficiente para cubrir la demanda existente, lo cual ha sido corroborado por la Corte Constitucional (Corte Constitucional de Colombia, 2024). Aunado a lo anterior, de las entidades territoriales que, de acuerdo con el Código Penitenciario y Carcelario, deben brindar la infraestructura carcelaria para la población detenida preventivamente, solo casos excepcionales están planeando la construcción de cupos carcelarios (como Cali y Medellín). Lo anterior sugiere que la estrategia de construcción de cupos penitenciarios y carcelarios es insuficiente para resolver la situación de hacinamiento y su efecto negativo en la garantía de derechos de la población privada de la libertad.

Sumado al déficit de cupos penitenciarios dentro del sistema, la mayor parte de la infraestructura penitenciaria es vetusta e inadecuada para la provisión de bienes y servicios que garanticen condiciones de habitabilidad digna en reclusión. El 88% de los ERON son de primera generación⁶⁷ y concentran el 52,5% de los cupos (42.935 cupos), lo cual dificulta el cumplimiento de los estándares actuales que exige la ley y la jurisprudencia⁶⁸.

⁶⁶ Respecto a los establecimientos de reclusión, el INPEC se organiza administrativamente en seis regionales: (i) Central; (ii) Noroeste; (iii) Norte; (iv) Oriente; (v) Occidental; y (vi) Viejo Caldas.

⁶⁷ ERON construidos entre el año 1611 y los inicios de la década de 1990.

⁶⁸ Siguiendo los lineamientos establecidos por el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Sentencia T-762 de 2016 y los Autos 121 de 2018 y 1745 de 2024 de la Corte Constitucional, se ha establecido que el mínimo constitucionalmente asegurable en materia de espacio de alojamiento por persona privada de la libertad es de al menos 3,4 m² en celdas individuales y 5,4 m² en celdas colectivas, dependiendo del régimen de reclusión. Además, en situaciones excepcionales de emergencia, se admite un mínimo de 2 m² por persona, siempre que se garanticen otras condiciones como, por ejemplo, ventilación adecuada, acceso continuo a agua potable (10-15 litros diarios), alimentación balanceada, servicios sanitarios funcionales, atención médica y acceso diario a espacios al aire libre. Adicionalmente, el alto tribunal constitucional ha señalado que el cumplimiento de este estándar debe verificarse de manera binaria (cumple/no cumple) con el fin de establecer si persiste el ECI en el SPC.

El 4% (5 en total) de los ERON corresponde a infraestructura de segunda generación⁶⁹ que concentra el 12% del total de cupos (9.813 cupos) y el 8% restante a los de tercera generación⁷⁰, que alcanzan a concentrar el 35% del total de cupos (29.033 cupos). Esta antigüedad impacta no solo en la capacidad y disponibilidad de cupos, sino también en la calidad de la infraestructura necesaria para la provisión de otros servicios (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023). Esta distribución, como lo muestra la Tabla 1, no es homogénea en el territorio, lo cual implica que en varias regionales la problemática de infraestructura es más grave.

Tabla 1. Distribución de generación de ERON por regional

Regional	Primera generación	Segunda generación	Tercera generación	Hacinamiento (%) ^(a)	Total
Regional central	33	1	5	22,7	39
Regional noroeste	17	0	2	51,2	19
Regional norte	12	1	0	38,1	13
Regional occidente	20	1	1	25,3	22
Regional oriente	12	1	1	30,1	14
Regional viejo Caldas	17	1	1	21,5	19

Fuente: INPEC (2025).

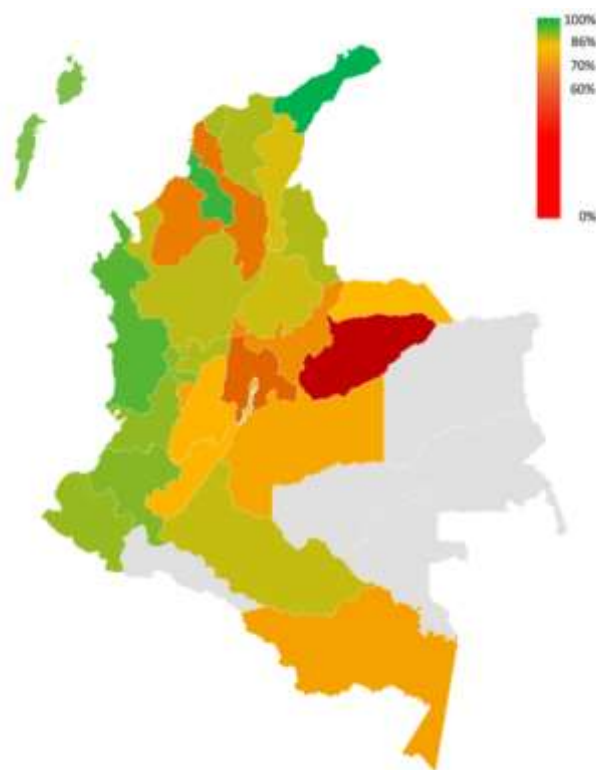
Notas: ^(a) El dato de hacinamiento fue consultado en los tableros estadísticos del INPEC el 19 de junio de 2025.

Esta problemática, igualmente, se ve reflejada a nivel departamental de acuerdo con los datos del último informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional. Como se muestra en el Mapa 1, departamentos como Casanare, Cundinamarca, Córdoba, Bolívar y Boyacá presentan rezagos importantes en el cumplimiento del eje de infraestructura física en el criterio de masividad.

⁶⁹ ERON construidos a comienzos de la década de los noventa y comienzos del siglo XXI.

⁷⁰ ERON construidos a finales de la década del 2000. Su entrada en funcionamiento fue entre el 2010 y el 2011.

Mapa 1. Nivel de cumplimiento del eje de infraestructura física en el criterio de masividad por departamento



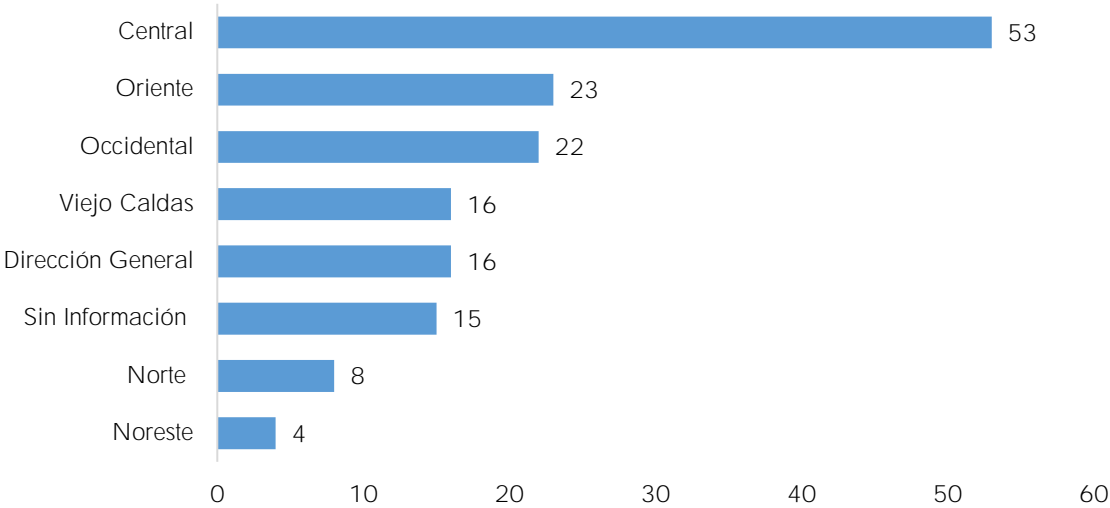
Fuente: Gobierno de Colombia (2025).

Aunado a lo anterior, el INPEC ha señalado que la infraestructura física no cuenta con condiciones adecuadas para la habitabilidad de personas con condiciones diferenciales (Anexo B, Mesa de trabajo INPEC, enfoques diferenciales, 2024). En consecuencia, la entidad ha indicado que tienen conocimiento sobre deficiencias de infraestructura (mayormente en establecimientos de primera generación) para brindar atención a personas con discapacidad (personas en silla de ruedas o con discapacidades visuales/auditivas), sin embargo, no ha sido posible conocer las necesidades reales de las poblaciones con enfoque diferencial en términos de infraestructura para así guiar su tratamiento penitenciario de manera digna y también para salvaguardar sus derechos que, por sus condiciones diferenciadas, requieren que el sistema responda de manera óptima a las necesidades que se identifiquen en su privación de la libertad.

Esta dinámica ha provocado que la mayoría de los establecimientos no cuenten con instalaciones óptimas para la vida en reclusión, lo cual conlleva que se presenten de manera permanente tutelas en contra del Estado. Lo anterior no es un problema menor

(Gráfico 1), si se tiene en cuenta que desde el año 2020 hasta 2024 el INPEC ha recibido 157 tutelas en las que tanto personas privadas de la libertad como miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CCV) del INPEC denuncian violaciones de derechos fundamentales relacionadas únicamente con la adecuación y construcción de infraestructura destinada a garantizar una vida digna en reclusión y la implementación de programas de resocialización.

Gráfico 1. Tutelas en contra del INPEC por aspectos relacionados con infraestructura 2020-2024



Fuente: INPEC (2024).

De manera adicional, en el SPC actual se evidencia una falla sistemática en ERON, especialmente en establecimientos de segunda y tercera generación, en materia de espacios de visitas conyugales o familiares (Ipsos, 2019). Como parte del proceso de seguimiento al ECI, el informe desarrollado presenta que, para los 17 ERON visitados, se encontró que en la mayoría no hay infraestructura adecuada para ejercer el derecho a la visita en condiciones de seguridad y dignidad.

Esta problemática ha sido verificada por distintas corporaciones que referencian que la infraestructura para visitas es inadecuada. En particular, de acuerdo con la Corporación Mujeres Libres (2023), las mujeres privadas de la libertad han indicado que los espacios para recibir visitas íntimas se encuentran deteriorados, e inclusive tienen moho; igualmente, estas instalaciones no cuentan con dotaciones adecuadas, lo que conlleva que deban trasladar las colchonetas de sus celdas a los lugares de visita.

4.1.2. Provisión del servicio de alimentación de baja calidad para la población privada de la libertad

Si bien los establecimientos de reclusión se encuentran en la obligación de brindar la alimentación a las personas privadas de la libertad de tal manera que se garantice el goce efectivo del derecho a recibir una alimentación adecuada⁷¹, las mediciones realizadas por el Gobierno nacional reflejan retos en la materia. La medición realizada por el Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación (COSAL) presenta un 83% de avance en el criterio de masividad, mientras que para la generalidad, que comprende los 125 ERON, está en un 78% de avance⁷². Ahora bien, al analizar los distintos indicadores que componen el eje de alimentación se evidencian las distintas problemáticas que enfrenta el SPC para la provisión del servicio: (i) buenas prácticas de manufactura, con un 63% de cumplimiento en masividad; (ii) condiciones de conservación, con 80% de cumplimiento en masividad; y (iii) cumplimiento del menú, con 78% de cumplimiento en masividad (y tan solo 70% en generalidad), entre otros (Gobierno de Colombia, 2025).

Por otra parte, se evidenció que la capacitación en buenas prácticas de manufactura para el personal de los establecimientos es una de las principales situaciones por atender. De acuerdo con la medición del COSAL, el nivel de cumplimiento en el criterio de generalidad es de solo el 63%, lo cual pone en riesgo la seguridad alimentaria y la calidad de la alimentación de la población privada de la libertad. Especialmente, los siguientes establecimientos presentaron mediciones alarmantes en la capacitación en buenas prácticas de manufactura para mejorar el adecuado manejo de los alimentos: CPMS Cartagena (0%), EPMSC Manizales (0%), CPMS San Vicente de Chucuri (24%) y EPMSC El Banco (25%) (Gobierno de Colombia, 2025).

Adicionalmente, hay problemas en la oportunidad de la entrega de los alimentos, el manejo de la temperatura de los alimentos, el cumplimiento en la provisión de dietas específicas para las personas privadas de la libertad con requerimientos especiales e incumplimiento en la entrega de los gramajes mínimos establecidos. En efecto, los tiempos de entrega de los alimentos presentaron mediciones alarmantes en los establecimientos CPAMS Popayán (0%), Complejo Cúcuta (0%), EPMSC Pereira (17%), CPAMS Valledupar

⁷¹ De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional (2024), el suministro de alimentación se debe brindar en la forma y con las condiciones que imponga el dictamen médico o las reglas culturales o religiosas en los casos especiales.

⁷² Este indicador corresponde a la medición del cumplimiento de la obligación general del Estado de proveer las dotaciones mínimas de alimentos que garanticen la subsistencia de la población privada de la libertad en condiciones dignas.

(21%) y Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad Pedregal (29%), así como en el manejo de la temperatura de los alimentos en la Cárcel La Picota (0%), CPMS Acacías (0%), Penitenciaría de Media Seguridad Las Heliconias de Florencia (0%), EPMSC Florencia (0%), Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad Pedregal (0%), EPMSC Puerto Berrío (0%), CPMS La Modelo (4%) y CPAMS Popayán (8%). A su vez, se constató un bajo cumplimiento en la entrega de los gramajes establecidos en los establecimientos de la Cárcel La Picota (48%), CPMS La Modelo (26%), CPAMS Popayán (49%) y el establecimiento de reclusión de Pereira (48%), al igual que la entrega de dietas especiales en el Complejo Cúcuta (44%) (Gobierno de Colombia, 2025).

Como resultado, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que la población privada de la libertad recibe alimentos crudos, en estado de descomposición, en cantidades insuficientes y fuera de los horarios pactados con los contratistas. De hecho, se han evidenciado eventos en los cuales el suministro de proteína animal no es apto para el consumo humano y, a través de inspecciones judiciales realizadas, se constataron situaciones irregulares en la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad para mujeres de Bogotá (Cárcel el Buen Pastor) y en la Cárcel La Picota respecto al suministro de alimentos, que conllevaron huelgas de hambre que, de acuerdo con la población privada de la libertad, fueron el resultado de la mala calidad de los alimentos, incumplimientos en los menús, demoras en los tiempos de entrega y porciones insuficientes. Igualmente, la Corte Constitucional ha indicado que recibe múltiples peticiones de distintos organismos y personas privadas de la libertad relacionadas con las deficientes condiciones en las que se presta el servicio de alimentación (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

Dichas problemáticas fueron constatadas por la población privada de la libertad en distintos encuentros realizados por el DNP para conocer sobre las condiciones de vida en reclusión. Tanto en la Cárcel La Picota como en la Cárcel el Buen Pastor se identificaron dificultades con la calidad de los alimentos entregados (presencia de alimentos en descomposición o crudos), manejo inadecuado de elementos por parte del personal de los establecimientos de reclusión y demoras en la entrega de alimentos respecto a los horarios determinados (Anexo B, Mesas de trabajo establecimientos de reclusión La Picota y el Buen Pastor, 2025).

En adición a las situaciones presentadas anteriormente, la infraestructura de los ranchos no es adecuada para la provisión del servicio de alimentación en todos los ERON. De acuerdo con la Corte Constitucional, se ha constatado que en los ranchos de al menos 22 establecimientos de reclusión hay humedad, fisuras en la infraestructura e incluso empozamiento de aguas negras que comprometen la calidad de los alimentos. Esta situación

se presenta ya que, de acuerdo con hallazgos de la Defensoría del Pueblo, no se realizan reparaciones locativas con la regularidad requerida y tampoco se han presentado planes de intervención relacionados con la mejora de los sistemas de alcantarillado y disposición de aguas residuales y de zonas de refrigeración y almacenamiento.

A su vez, el INPEC ha constatado la compleja situación en términos de la disponibilidad de infraestructura física de calidad para la provisión del servicio de alimentación. De acuerdo con la entidad, tan solo 8 de los 125 ERON (6%) cumplen con los requerimientos impuestos por las secretarías de salud para una producción higiénica sanitaria adecuada de alimentos para población privada de la libertad. En consecuencia, 46 ERON (36,8%) presentan falencias de infraestructura que hacen necesario adelantar mantenimientos preventivos y correctivos, mientras que para 75 ERON (60%) las fallas son de tal nivel que se hace necesario un rediseño total o intervenciones mayores (INPEC, 2025).

Lo anterior se torna de mayor gravedad al considerar que los operadores contratados por la USPEC no cumplen en su totalidad con la dotación ofertada en la licitación para los ranchos de los ERON. De acuerdo con informes del COSAL, el 60% de los ERON no cuentan con los equipos mínimos para una producción adecuada de alimentación para la población privada de la libertad, el 48% presentan falencias en el suministro de utensilios de cocina y el 38% en suministro de menaje a la población privada de la libertad (INPEC, 2025). Esto ha generado que los ciclos de menú y los procesos se adapten para surtirse tan solo con la infraestructura y dotación existentes en cada ERON, lo cual puede afectar la calidad del servicio de alimentación.

4.1.3. Prestación del servicio de salud de baja calidad para la población privada de la libertad

A pesar de la obligatoriedad en el cumplimiento del derecho fundamental a la salud, persisten los problemas relacionados con la asignación de citas y prestación de servicios de salud en general a toda la población privada de la libertad. Así, aunque esta población cuenta con cobertura en salud (ya sea a través del Fondo Nacional de Salud o de los regímenes contributivo, especial y excepcional), persisten múltiples problemas en el acceso efectivo al derecho fundamental a la salud por parte de la población privada de la libertad, con diferencias considerables dependiendo del cubrimiento. En efecto, para las personas privadas de la libertad afiliadas al Fondo Nacional de Salud el cumplimiento del eje de salud fue del 75% (masividad), mientras que para aquellas afiliadas a regímenes contributivo, especial y excepcional fue de tan solo el 59%. Otros ejemplos se relacionan con el cumplimiento del indicador de aislamiento de personas identificadas como fuente de contagio

(masividad), que fue del 85% para la población privada de la libertad en el Fondo Nacional de Salud y del 22% en los regímenes contributivo, especial y excepcional (61% de cumplimiento total). Esta diferencia también se presenta en la realización de exámenes de ingreso a la población privada de la libertad (masividad), con un nivel de cumplimiento del 89% en el Fondo Nacional de Salud y del 30% en los regímenes contributivo, especial y excepcional (Gobierno de Colombia, 2025).

Adicionalmente, la medición realizada en 2025 por el Gobierno nacional permite denotar casos adicionales en los que la población privada de la libertad no tiene acceso efectivo e integral al servicio de salud. Ciertamente, persisten problemas en la atención médica, como es el caso de la atención por ginecología en los establecimientos dentro de los tres días hábiles siguientes (cumplimiento del 67% en masividad⁷³), citas de medicina general en el último año (cumplimiento del 52% en masividad⁷⁴) y la atención integral en programas de promoción y mantenimiento de salud (cumplimiento del 26%⁷⁵) (Gobierno de Colombia, 2025).

Así mismo, la garantía efectiva del derecho fundamental a la salud es desigual y presenta retos diferenciales en el territorio, en tanto las problemáticas se agudizan en algunos centros de reclusión. Particularmente, para las personas afiliadas en el Fondo Nacional de Salud se registró un deficiente aislamiento sanitario en los ERON CPMS El Guamo (50%) y EPMSC Villavicencio (50%); bajos niveles en la entrega de esquemas de planificación familiar en los ERON CPMS Puerto Triunfo (30%), CPMS La Dorada (36%), EPMSC Santander de Quilichao (37%) y CPMS Ipiales (39%); baja atención ginecológica para mujeres y personas menstruantes en el EPMSC Arauca (0%); baja capacidad de atención de citas de medicina general en el EPMSC Puerto Boyacá y el establecimiento de reclusión Pereira (ambos con 0%); y una mala gestión en las autorizaciones para la atención extramural en el EPMSC Santander de Quilichao (7%), entre otros (Gobierno de Colombia, 2025).

⁷³ El dato incluye a las personas privadas de la libertad afiliadas en el Fondo Nacional de Salud y en los regímenes contributivo, especial y excepcional. Para personas del Fondo Nacional de Salud el cumplimiento es del 66% y para personas de regímenes contributivo, especial y excepcional es del 67% (masividad).

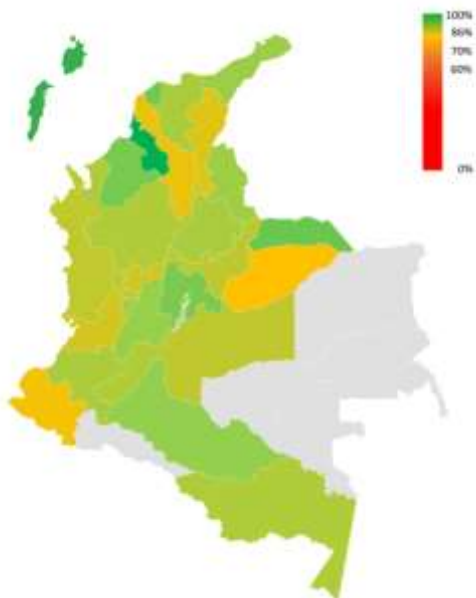
⁷⁴ El dato incluye a las personas privadas de la libertad afiliadas en el Fondo Nacional de Salud y en los regímenes contributivo, especial y excepcional. Para personas del Fondo Nacional de Salud el cumplimiento es del 53% y para personas de regímenes contributivo, especial y excepcional es del 36% (masividad).

⁷⁵ El dato incluye a las personas privadas de la libertad afiliadas en el Fondo Nacional de Salud y en los regímenes contributivo, especial y excepcional. Para personas del Fondo Nacional de Salud el cumplimiento es del 27% y para personas de regímenes contributivo, especial y excepcional es del 11% (masividad).

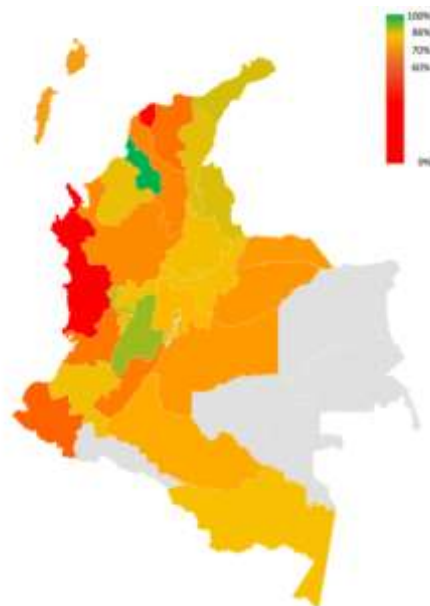
Estas diferencias territoriales derivan en distintos niveles de cumplimiento dependiendo de la afiliación. Lo anterior se refleja en los rezagos en el cumplimiento para los departamentos de Nariño, Casanare, Bolívar y Cesar para el caso de personas privadas de la libertad afiliadas al Fondo Nacional de Salud, y en los departamentos de Chocó, Atlántico, Nariño, Valle del Cauca, Huila y Magdalena, entre otros, para personas en los regímenes contributivo, especial y excepcional (Mapa 2 y

Mapa 3).

Mapa 2. Nivel de cumplimiento del eje de salud (masividad) del Fondo Nacional de Salud por departamento



Mapa 3. Nivel de cumplimiento del eje de salud (masividad) en los regímenes contributivo, especial y excepcional por departamento



Fuente: Gobierno de Colombia (2025).

Estas problemáticas han sido constatadas por la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos⁷⁶. En efecto, en inspecciones judiciales adelantadas durante 2023 en el Buen Pastor y La Picota, se encontraron deficiencias en la prestación del servicio de salud a personas privadas de la libertad asociadas al desabastecimiento de medicamentos,

⁷⁶ Sentencias T-004 de 2023, T-027 de 2023, T-321 de 2023, T-494 de 2023, T-022 de 2024 y T-217 de 2024, entre otros.

dificultades para la programación y asistencia a citas médicas y existencia de patologías sin diagnósticos de fondo, entre otros (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

Similarmente, las deficiencias en la prestación del servicio de salud también se han visto reflejadas en el control de enfermedades transmisibles dentro de los ERON. De acuerdo con el INPEC, según el último boletín epidemiológico, hay alta prevalencia de enfermedades como tuberculosis (62%), enfermedades transmitidas por alimentos (16%), varicela (10%) y virus de inmunodeficiencia humana (5%), sin embargo, las estrategias para controlar el contagio han sido insuficientes debido a: (i) falta de conciencia individual sobre la importancia del aislamiento; (ii) deficiente infraestructura sanitaria que no permite el aislamiento en condiciones óptimas; (iii) acompañamiento insuficiente de las secretarías de salud locales; y (iv) estrategias dispersas entre entidades como las secretarías de salud y el INPEC que limitan el reporte inmediato y permanente de estas problemáticas (INPEC, 2025).

Por su parte, también se enfrentan problemáticas asociadas a la atención de enfermedades crónicas no transmisibles de mayor prevalencia en el SPC. Si bien en la población privada de la libertad hay una prevalencia considerable de enfermedades como hipertensión, diabetes, hiperlipidemia, asma, epilepsia, hipotiroidismo y artritis, entre otras, la implementación de rutas de atención no ha sido exitosa debido a la desarticulación entre actores del sistema de salud, así como recursos técnicos insuficientes por parte de los operadores de salud para adelantar acciones colectivas o individuales; en adición, problemáticas asociadas a la dificultad de adherencia al tratamiento médico dictaminado y condiciones propias de los entornos carcelarios complejizan la atención de este tipo de enfermedades.

También se han identificado falencias en cuanto a la intervención de los espacios físicos de sanidad de los ERON. Aun cuando estos espacios deben disponer de zonas para atención primaria y de monitoreo para personas privadas de la libertad que han estado hospitalizadas, a la fecha no se cuenta con una ruta definida para la ampliación y mejora de estos espacios a pesar de los planes de ampliación de cupos en la infraestructura existente (Corte Constitucional de Colombia, 2024). En línea con lo anterior, se han identificado referencias a insuficiencia de equipos médicos necesarios y escaso mantenimiento de estos (Corporación Mujeres Libres, 2023).

Igualmente, la atención especializada en salud mental en los ERON es deficiente, lo cual es especialmente problemático si se tienen en cuenta los graves efectos mentales de la prisionalización. En primer lugar, la disponibilidad de personal especializado en salud mental es insuficiente, ya que este debe estar compuesto, entre otros, por psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales y terapeutas ocupacionales; sin embargo, el personal de

salud contratado de forma directa por la USPEC pertenece exclusivamente al campo de la medicina general (USPEC, 2020). En consecuencia, el personal capacitado no se encuentra de manera constante en los ERON, lo cual impide la continuidad y constancia en el servicio. Aunado a ello, la atención prestada por medio de terceros es deficiente: en 2015, la Defensoría del Pueblo calculó que el tiempo promedio de atención dedicado por un especialista en una cita de medicina especializada para psiquiatría era tan solo de 7,2 minutos, tiempo a todas luces insuficiente para examinar, entrevistar, diagnosticar y recetar medicamentos a un paciente (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2015).

Esta situación cobra importancia al considerar la prevalencia de trastornos mentales en la población privada de la libertad que han sido reportados por la USPEC y los reportes relacionados con suicidio al interior de los centros de reclusión (Corte Constitucional de Colombia, 2024). Para 2024, se reportó la participación en programas de salud mental de 13.772 personas privadas de la libertad con patologías mentales. De ellos, 6.747 personas fueron atendidas por patologías derivadas del uso de múltiples sustancias psicoactivas (SPA), 1.834 por trastornos de ansiedad (no especificado y generalizada), 1.779 por trastornos mixtos de depresión y ansiedad, 1.047 por trastorno asocial de la personalidad y 1.010 por trastorno de ansiedad, entre otras (USPEC, 2025).

Esta situación es aún más compleja si tenemos en cuenta la prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) dentro de los ERON, donde, según UNODC (2010), cerca del 90% de la población carcelaria en Colombia ha consumido drogas legales y 38% SPA dentro de los establecimientos. El problema de abuso de sustancias no es nuevo en ERON. Estudios como el realizado por Larrota et al. (2017) muestran que la problemática de las drogas en las cárceles es común, donde el 71,5 % de los internos consideró que las drogas ingresan al establecimiento, el 24,9 % afirmó que su primer contacto con sustancias ilegales ocurrió dentro de la cárcel y el 61 % de los internos dijo verse afectado por el consumo de sustancias a nivel físico y emocional. Adicionalmente, el 71% de las personas privadas de la libertad aseguraron que era “fácil” acceder a drogas en los ERON y el 83% señaló que era “muy fácil” ingresar sustancias a los penales.

Por otra parte, la atención en temas de salud sexual y reproductiva para población privada de la libertad ha sido deficiente. De acuerdo con Lopera y Hernández (2020), existe una alta prevalencia de enfermedades de transmisión sexual en los ERON del país. En Barranquilla encontraron una prevalencia del 11% de casos de contagio por VIH, que es más dramático en Tolima, donde, de los 213 encuestados por los investigadores, el 40,4 % manifestó ser portador de VIH, el 23,9 % de gonorrea y el 15,5 % de sífilis. Entre las causas más comunes para la aparición de estas enfermedades se encuentra el bajo uso de

preservativos dentro del ERON, pues tan solo un 25 % de los encuestados manifestó usar protección al momento de tener relaciones sexuales.

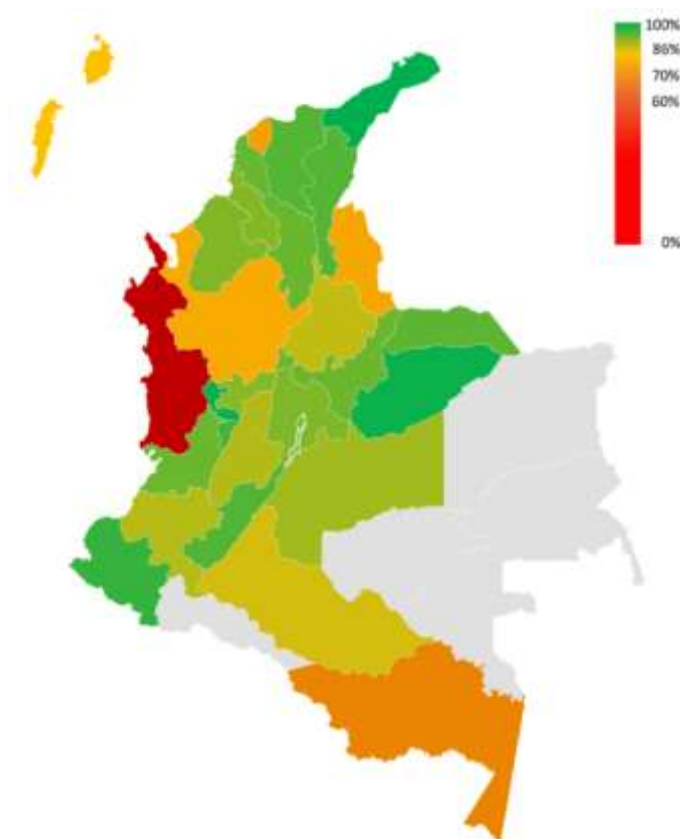
Esta problemática afecta de forma diferencial a las mujeres privadas de la libertad, que ven limitada su autonomía reproductiva respecto a interrupción voluntaria del embarazo, métodos de planificación y acceso a medicina especializada. Respecto a la interrupción voluntaria del embarazo, se ha señalado que existe desconocimiento por parte de la población privada de la libertad y del cuerpo de custodia y vigilancia sobre la Sentencia C-055 de 2022, lo que genera estigma y restricciones en el acceso a este derecho. A su vez, se han evidenciado barreras para el acceso a métodos anticonceptivos debido a una insuficiente asignación y asistencia a citas médicas, así como la prohibición en algunos casos del ingreso de elementos como preservativos y pastillas anticonceptivas enviados por las familias de las mujeres privadas de la libertad; esto, igualmente, ha incidido en el incumplimiento de términos para el retiro de métodos anticonceptivos como el dispositivo intrauterino y el implante subdérmico, y restringe el derecho a elegir el método anticonceptivo más adecuado según las necesidades y preferencias de cada persona. Finalmente, la asignación y asistencia a citas de medicina especializada no es adecuada, y se han encontrado casos de retrasos en la toma de exámenes como citología y mamografía, entre otros (Corporación Mujeres Libres, 2023).

Esto se ha visto acompañado por un inadecuado cuidado menstrual dirigido a personas menstruantes privadas de la libertad. De acuerdo con la Corporación Mujeres Libres (2023), hay dificultades en el suministro de insumos necesarios para la gestión menstrual en relación con la entrega de kits de aseo cada tres meses, que incluyen un número limitado de toallas higiénicas (10-20 toallas) y que en ocasiones llegan en malas condiciones de salubridad debido a la presencia de hongos, lo cual desconoce las necesidades diferenciales de las personas menstruantes y el derecho a elegir libremente el insumo menstrual más apto para cada cuerpo.

4.1.4. Acceso a la administración pública y de justicia limitada para la población privada de la libertad

El acceso a la justicia por parte de personas privadas de la libertad es desigual en el territorio y se destaca que las mediciones de los indicadores para algunos departamentos y establecimientos son alarmantes. Como se aprecia en el Mapa 4, en los departamentos de Chocó, Amazonas, Antioquia, Atlántico y Norte de Santander se evidencian fuertes rezagos en el cumplimiento en materia de acceso a la justicia.

Mapa 4. Nivel de cumplimiento del eje de acceso a la justicia y administración pública en masividad



Fuente: Gobierno de Colombia (2025).

Es así como, de forma general, se presentan inconvenientes en materia de acceso a la administración pública y de justicia⁷⁷ por parte de la población privada de la libertad. En específico, se han identificado fallas en la provisión de información oportuna a la población privada de la libertad en materia de acceso a beneficios, así como las modalidades, términos para resolver, acciones judiciales para su protección, traslados, redención de pena, beneficios administrativos, subrogados penales, cambio de patio, fase, atención en salud, ingreso de visitantes e ingreso de elementos, entre otros. Respecto a este eje, según la medición de los indicadores, se está en un nivel de afianzamiento del 76% en masividad (Gobierno de Colombia, 2025).

⁷⁷ A nivel constitucional, este se encuentra amparado en el artículo 2 y a nivel legal, en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, que reformó la regulación contemplada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así mismo, estas barreras de acceso a la administración pública se profundizan al considerar el rezago en la actualización de cartillas biográficas de la población privada de la libertad. Si bien la cartilla biográfica constituye un instrumento esencial del régimen penitenciario, pues permite hacer seguimiento a las actividades que adelanta el interno, evaluar la evolución de su conducta durante la ejecución de la pena y es el requisito esencial para el acceso a beneficios penitenciarios y subrogados penales (Corte Constitucional de Colombia, 1992), el porcentaje de cartillas actualizadas a la fecha es de tan solo un 32 % (INPEC, 12 de agosto de 2025). Por lo tanto, la ausencia de registros actualizados o la adopción de calificaciones sin un procedimiento regular afectan directamente el ejercicio del derecho al debido proceso y a la igualdad de oportunidades de las personas privadas de la libertad.

Particularmente, aspectos como la capacitación en peticiones, quejas, reclamos y sugerencias (PQRS) para la población privada de la libertad es deficiente. La capacitación en PQRS tiene un cumplimiento del 40% en el criterio de masividad, mientras que en establecimientos que cuentan con un coordinador(a) de la oficina jurídica (abogado asignado mediante acto administrativo) el cumplimiento tiene un promedio de 66 % (Gobierno de Colombia, 2025). Sumado a eso, se presentan fallas grandes en el traslado a audiencias judiciales, lo cual se traduce en una violación directa a los derechos de la población privada de la libertad. De acuerdo con el último informe de seguimiento al ECI (Gobierno de Colombia, 2025), el traslado efectivo a audiencias judiciales presentó un cumplimiento del 69 %.

De la misma manera, existen dificultades relacionadas con el desarrollo de audiencias y audiencias virtuales. Estas dificultades, según datos de la Corte Constitucional (2024), son ocasionadas por (i) deficiencias en las salas para la realización de audiencias virtuales por baja disponibilidad de equipos de cómputo; (ii) limitado acceso a servicio de internet en los ERON, entre otros; y (iii) déficit de personal en las oficinas jurídicas de los establecimientos de reclusión. Ejemplo de ello es que en el 25 % del total de audiencias virtuales facilitadas por el INPEC, entre octubre de 2023 y abril de 2024 (63.204 audiencias), se presentaron fallas en los canales que no permitieron cumplir con dichas diligencias. En cerca de 13.515 casos se presentaron fallas relacionadas con cancelaciones de autoridades judiciales, fiscales o falta de conexión por parte del juzgado. En las restantes 2.983 audiencias, se presentaron fallas de red, falta de disponibilidad de salas, fallas de equipos y fallas de fluido eléctrico (Gobierno de Colombia, 2025).

Sumado a esos inconvenientes, de acuerdo con las cifras provistas por el INPEC, se evidencia que el uso de audiencias virtuales presenta déficit en varias regionales, lo

cual manifiesta un comportamiento desproporcional en función al número de personas privadas de la libertad. Según el último informe de seguimiento al ECI (2025), regionales como Occidente y Viejo Caldas presentan un porcentaje de realización de audiencias virtuales (como proporción de personas privadas de la libertad [PPL]) del 32,8 % y el 28,4 % respectivamente. Por otra parte, se encuentra que regionales como Norte y Oriente han realizado muchas más audiencias virtuales respecto a la población privada de la libertad que se encuentra pagando su pena en esos ERON, llegando a niveles del 113 % y el 189 % que podrían suponer que las personas han tenido al menos una audiencia virtual.

Como estrategia para solucionar este tipo de problemas, si bien se realizan brigadas jurídicas de manera recurrente, su alcance es limitado e insuficiente para generar un impacto en la población privada de la libertad. De acuerdo con el último informe del ECI (2025), durante el periodo de evaluación se llevaron a cabo 31 brigadas en 27 establecimientos que impactan tan solo el 21 % del total de ERON activos a la fecha. Por otra parte, en el desarrollo de dichas jornadas se logró asesorar a 2.279 personas que representan el 2 % del total de las PPL, lo que limita la capacidad de efectuar de manera masiva solicitudes particulares ante la administración de justicia. Además, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, los defensores son asignados a personas independientemente de su establecimiento de reclusión, razón por la cual ninguno de los 125 ERON cuenta con defensores designados.

Ahora bien, los problemas estructurales que padecen los ERON han sido evaluados como inconstitucionales por la Corte Constitucional. Entre estos, se destacan el hacinamiento, el suministro de alimentación, el precario sistema sanitario y el suministro de agua, entre otros, que han generado condiciones propensas para la conflictividad entre las personas privadas de la libertad. Dado que en cada patio se manejan normas sociales, la forma de resolver los conflictos, en su mayoría, es por medio de acciones violentas o través de sanciones impuestas por el esquema disciplinario interno de los patios, lo cual afecta no solo a la persona directamente involucrada, sino el orden social interno, lo que agrava las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad (Escuela de Justicia Comunitaria, 2016).

Es por ello por lo que se han presentado iniciativas para la gestión de conflictos como estrategia para la solución de problemas al interior de los ERON, sin embargo, su implementación ha sido limitada. El modelo de gestión de conflictos en ERON (2019), elaborado por la Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional de Colombia en convenio con el INPEC para fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de controversias al interior de los ERON, fue implementado solo en cinco de los 125 ERON

(Jamundí, Cúcuta, Ibagué, Reclusión de Mujeres de Bogotá e Itagüí). La implementación de estos modelos requiere de un conocimiento local para lograr adecuar el modelo al contexto y las particularidades de cada ERON, así como capacitaciones tanto de las PPL como de los funcionarios del sistema (2019), lo cual requiere de voluntades para su desarrollo en otros establecimientos. Adicionalmente, de acuerdo con el INPEC (2025), actualmente la estrategia de Cárceles para la Paz no se viene implementando debido a la falta de talento humano cualificado y de recursos, lo que impide el desarrollo de las actividades y el cumplimiento de los objetivos de dicha estrategia.

Por su parte, a pesar de que el INPEC ha implementado acciones en el marco de los lineamientos de resocialización con enfoque de justicia restaurativa, estas no han logrado impactar a los 125 ERON del país (INPEC, 2025). A partir del fortalecimiento de los programas de tratamiento penitenciario, estos lineamientos establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho incorporan el reconocimiento de la responsabilidad derivada del delito, la reintegración social y el restablecimiento de vínculos sociales de las personas privadas de la libertad, entre otros procesos y prácticas restaurativas para promover la reparación integral del daño, pero no han sido debidamente operativizados. Lo anterior se evidencia en que, para la implementación de acciones de justicia restaurativa, aunque el INPEC ha contado con el apoyo de la Confraternidad Carcelaria de Colombia a través del programa árbol Sicómoro PAS, el cual combina una fase teórica y una fase práctica de círculos restaurativos, estas se están realizando tan solo en 45 ERON. Adicionalmente, a pesar de que en la vigencia 2024 se llevaron a cabo procesos de capacitación en justicia restaurativa y se logró formar a 834 personas privadas de la libertad (70 mujeres y 671 hombres), esto se desarrolló solo en 18 ERON (INPEC, 2025).

4.1.5. Provisión de servicios públicos de baja calidad en ERON

Frente a la provisión de servicios públicos, el indicador del último informe de seguimiento al ECI señala amplio cumplimiento, sin embargo, en el caso de servicios públicos domiciliarios, la medición presentada no refleja la realidad de la prestación de estos en los ERON en términos de calidad y oportunidad (Gobierno de Colombia, 2025). En efecto, el indicador arroja un cumplimiento de afianzamiento con el 81% en cumplimiento global y en generalidad un cumplimiento, en igual sentido, del 86%. No obstante, el buen cumplimiento del eje no se ha dado en razón a la calidad de la prestación de los servicios, sino que los datos de este eje corresponden únicamente a procesos administrativos como el pago oportuno de las facturas de los servicios públicos domiciliarios y la gestión de limpieza en los ERON.

A pesar de este aparente cumplimiento, se presenta una inadecuada prestación de servicios públicos en los ERON. El INPEC informó que, en su conocimiento, el 100 % de los ERON de primera generación requieren intervenciones en la infraestructura de energía, agua y alcantarillado debido a que la infraestructura es obsoleta, y este porcentaje llega hasta alrededor del 30% para los ERON de segunda y tercera generación. Al respecto, se destaca la necesidad de intervenir estructuras eléctricas, hidráulicas, sanitarias, sismorresistentes y de gas natural, toda vez que corresponden a una de las fallas que presenta la infraestructura para brindar de forma pertinente estos bienes y servicios (INPEC, 2025).

Aunado a lo anterior, en la medición realizada por el Gobierno nacional se registraron resultados alarmantes en algunos centros penitenciarios que suponen fallas adicionales en la adecuada provisión de servicios públicos domiciliarios. Por ejemplo, el aseo diario del EPMSC Calarcá (6%), CPAMS Valledupar (13%), CPMS Buga (13%) y CPMS Bucaramanga (15%); la desinfección de sanitarios en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Jamundí (9%), Penitenciaría de Media Seguridad Las Heliconias de Florencia (18%) y en la Penitenciaría De Media Seguridad La Esperanza de Guaduas (24%); el pago de facturas de acueducto en la Cárcel La Picota (0%) y el EPMSC Ocaña (0%) (Gobierno de Colombia, 2025).

Similarmente, la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo han indicado que los servicios públicos no se prestan en condiciones óptimas al interior de los ERON. En muchas ocasiones, esto se debe a la infraestructura física vetusta de gran parte de los ERON que favorece la ocurrencia de fallas en plantas eléctricas y sistemas de acueducto, que tienen como consecuencia afectaciones para la salud de la población privada de la libertad que, en algunos casos, no cuenta siquiera con agua apta para el consumo humano. Por ejemplo, en algunas visitas efectuadas a centros de reclusión por parte de la Corte Constitucional se encontraron distintas problemáticas como (i) infraestructura hidrosanitaria deteriorada; (ii) mal estado e insuficiencia de baterías y duchas sanitarias; y (iii) deficiencias en el manejo de aguas residuales y en recolección de basuras, entre otros (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

De igual manera, en línea con lo señalado en la Sentencia T-276 de 2017 (Corte Constitucional de Colombia, 2017), **se señala la necesidad de adecuar las cárceles a nuevas tecnologías de las comunicaciones.** Dadas las evidentes violaciones a los derechos a la comunicación, donde tan solo el 30% de la población intramural puede acceder a dicho servicio, la Corte Constitucional ha señalado que el sistema actual de prestación de tarjetas prepagadas es costoso y se constituye como una barrera a la comunicación debido al alto costo por minuto que deben cubrir las personas privadas de la libertad. De igual manera, la

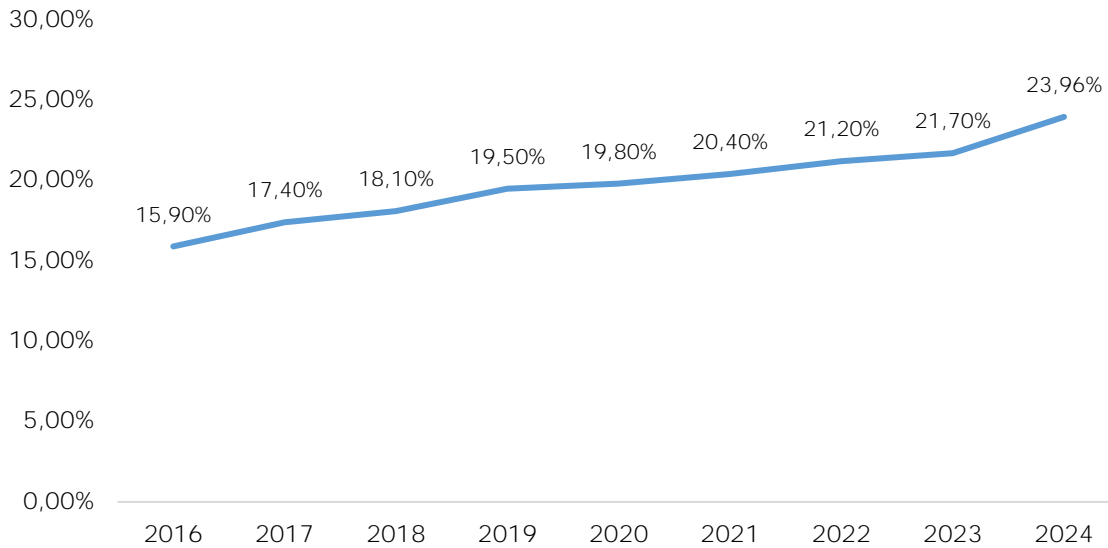
Corte destaca que la presencia de dicho mecanismo se ha convertido en papel moneda y ha favorecido la aparición de formas de delitos en cárceles, lo cual un sistema de comercio corrupto e ilegal. Adicional a esto, la Corte estima que en los ERON tan solo hay un teléfono por 100 personas privadas de la libertad, lo cual no limita el problema solo a un tema de ingresos, sino de infraestructura.

Finalmente, la infraestructura penitenciaria actual presenta deficiencias desde el punto de vista ambiental y de autosostenibilidad. En la actualidad, si bien el INPEC cuenta con el Plan Integral de Gestión Ambiental, el cual pretende replicar una guía en todos los establecimientos para el manejo de los residuos y cuidados ambientales, y 6.000 personas privadas de la libertad se encuentran inscritas en actividades de sostenibilidad ambiental, no hay una estrategia clara y unificada por parte del instituto para generar espacios en los que se diseñen alternativas ambientales para hacer sostenibles los establecimientos y los recursos naturales (Anexo B, Mesa técnica INPEC, ambiente, 2024).

4.2. Débil capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y atención pertinente a la población posegresada

Aunque la Corte Constitucional declaró el ECI en el SPC en 1998, y pese a las transformaciones que ha atravesado el SPC desde entonces, la capacidad de las instituciones que conforman este sistema sigue siendo insuficiente para garantizar un proceso de resocialización integral y una atención pertinente a personas posegresadas. Esto tiene profundas consecuencias al interior del SPC ya que, dada la baja disponibilidad de alternativas de resocialización, como el trabajo y opciones de generación de ingresos, la formación en programas técnicos, tecnológicos y complementarios o el acceso a la educación, deporte o cultura, esto conduce a que las personas privadas de la libertad enfrenten dificultades en su etapa de reinserción social una vez recobran su libertad y persista un alto riesgo de reincidencia. Estos fenómenos se exacerban a tal punto que, del total de la población condenada (incluyendo modalidades intramural, domiciliaria y vigilancia electrónica), alrededor del 24% de las personas tienen reincidencia penitenciaria (INPEC, 2025); a su vez, esta tendencia, como se puede observar en el Gráfico 2, es creciente.

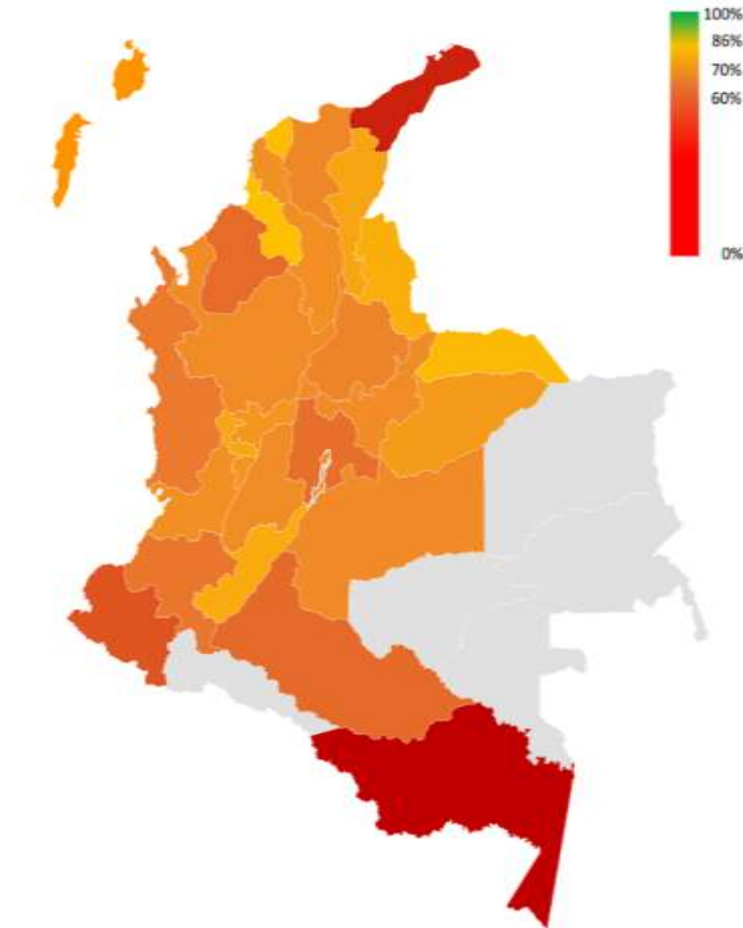
Gráfico 2. Reincidencia penitenciaria en Colombia entre 2016 y 2024



Fuente: INPEC (diciembre de 2024).

Ahora bien, de acuerdo con mediciones realizadas recientemente, tan solo al 63% de las personas privadas de la libertad se le garantiza el derecho a la resocialización (masividad) y, similarmente, en el 67% de los ERON se garantiza integralmente este derecho (generalidad) (Gobierno de Colombia, 2025). Lo anterior resulta problemático, toda vez que la resocialización se constituye como un derecho de todas las personas y el fundamento de la prevención terciaria. A su vez, el *XVIII informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucionales* reveló que esta situación tiene afectaciones diferentes por territorio, en donde el Amazonas y La Guajira son los departamentos con mayor rezago en el cumplimiento del eje de resocialización (Mapa 5).

Mapa 5. Nivel de cumplimiento del eje de resocialización por departamento



Fuente: Gobierno de Colombia (2025).

Esta situación resulta de gran relevancia teniendo en cuenta que la vida en prisión tiene grandes impactos en el curso de vida de las personas, ya que genera secuelas de largo plazo que pueden verse agravadas ante la realidad actual del SPC, dadas las limitaciones en la oferta institucional para la resocialización y el acompañamiento en **posegreso**. En efecto, la vida en reclusión tiene grandes consecuencias físicas y psicológicas en las personas privadas de la libertad, con características como pérdida de autonomía, falta de propósito e imprevisibilidad, entre otras. Para algunos casos, es de tal magnitud el impacto de la reclusión que genera un trastorno de estrés postraumático en la libertad. Estas consecuencias, a su vez, pueden generar afectaciones adicionales a la familia y la comunidad que causan tensiones económicas, psicológicas y estigmas sociales (Quandt & Jones, 2021).

Dicha capacidad institucional limitada para materializar la función resocializadora de las penas se relaciona con dos causas principales, que se explican a continuación: (i) limitada e inadecuada oferta de programas de resocialización para las personas privadas de la libertad y (ii) persistencia de barreras para la inclusión económica y social de la población posegresada.

4.2.1. Limitada e inadecuada oferta de programas de resocialización para las personas privadas de la libertad

De acuerdo con el informe de seguimiento al ECI (Gobierno de Colombia, 2025), aunque hay un avance considerable en términos de asistencia a programas de resocialización, persisten retos considerables en términos de finalización de programas, cobertura y calidad de estos. Si bien se evidencia un avance cuantitativo y cualitativo en factores como instructores certificados, disponibilidad de cupos para programas de estudio y porcentaje de población privada de la libertad vinculada en estos programas, el cumplimiento del indicador de finalización de programas de resocialización, asociado al criterio de masividad, alcanza apenas el 13% (14% para el criterio de generalidad) y, si bien parte de la deserción de programas se debe a traslados de establecimiento o la libertad, la baja tasa de finalización de programas de resocialización se constituye como una barrera considerable para que el tratamiento penitenciario se traduzca en reinserción social; así también, la población privada de la libertad y algunas autoridades del SPC han referido problemáticas relacionadas con la calidad y cobertura de los programas de resocialización, que limitan su impacto e impiden la reinserción efectiva de las personas que hacen parte del Sistema. A continuación, se presenta mayor detalle de acuerdo con los tipos de actividades a los que se puede vincular la población privada de la libertad, así como algunas condiciones habilitadoras para adelantar programas de resocialización.

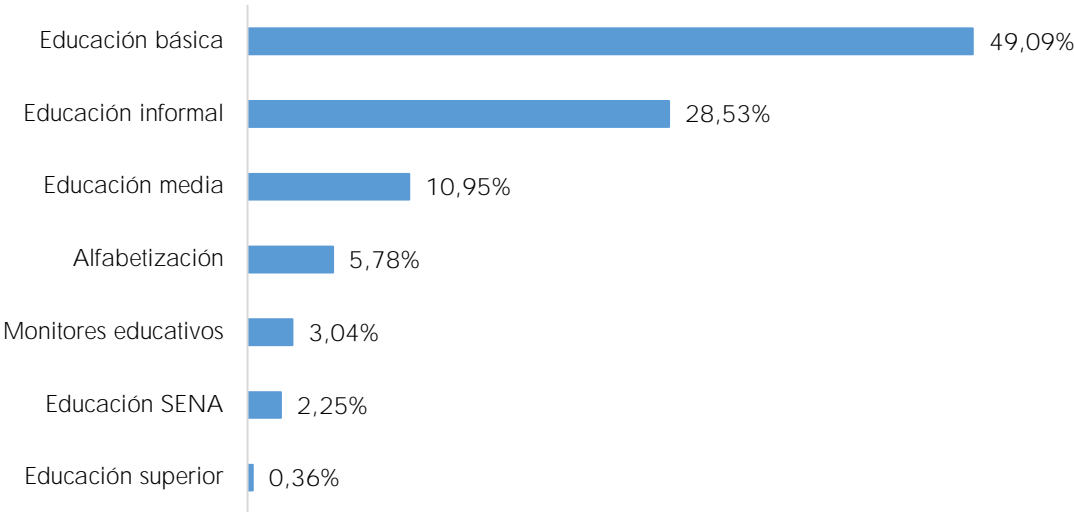
Educación para personas privadas de la libertad

A pesar del cumplimiento en el indicador de población privada de la libertad en programas de estudio y oferta de cupos, aún se presentan dificultades para prestar un servicio educativo con cobertura completa, pertinente y de calidad para la totalidad de la población privada de la libertad. Si bien de acuerdo con la reciente medición de indicadores el 88% de los ERON cuenta con cupos suficientes para atender la demanda de la población privada de la libertad de programas de estudio, persisten mediciones alarmantes en algunos establecimientos (Gobierno de Colombia, 2025). Ciertamente, el acceso efectivo a programas de educación es desigual en el territorio y algunos establecimientos de reclusión presentaron niveles de cumplimiento alarmantes; por ejemplo,

el EPSMC Fresno presentó un 0% de cumplimiento en el indicador de participación en programas de estudio, y se presentó un cumplimiento bajo en capacitación de instructores que imparten programas de estudio en el CPMS Gachetá (0%), EPMSC Málaga (13%) y CPAMS La Dorada (25%).

Adicionalmente, la mayoría de la oferta educativa impartida en ERON se concentra en formación básica, lo que impide adquirir conocimientos técnicos y especializados que contribuyan a la reinserción efectiva de la población privada de la libertad. En efecto, el 53% del total de las personas privadas de la libertad inscritas en programas educativos se concentra en educación básica y media, en contraste con el 6% que agrupa la educación para el trabajo y el desarrollo humano que imparte el SENA y la educación superior (INPEC, 2025).

Gráfico 3. Participación nivel educativo en ERON



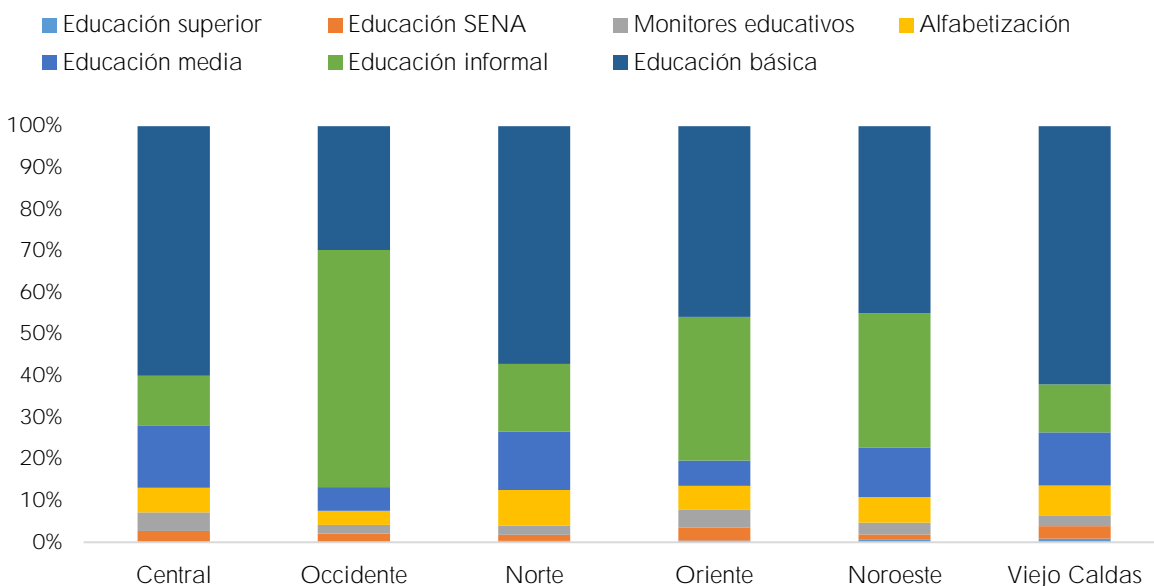
Fuente: INPEC (2025).

Si bien los programas educativos se ofertan de acuerdo con las necesidades iniciales de la población privada de la libertad, la concentración en niveles de educación básica y media no promueve el logro de trayectorias educativas continuas y completas. De hecho, de acuerdo con datos del INPEC, cerca del 70% de la población en ERON tiene condenas mayores a 5 años, mientras que cerca del 45% tiene condenas mayores a los 11 años en prisión, lo cual va en contra de la oferta educativa impartida en la actualidad en los ERON y en detrimento de los procesos de resocialización de las personas privadas de la libertad. La distribución de la oferta educativa por nivel no garantiza transiciones armónicas

entre distintos grados ni la culminación o certificación en niveles educativos que promuevan la inclusión social cuando la persona vuelva a la libertad (INPEC, 2025).

Este problema se agudiza aún más cuando se observa de manera territorial, donde en algunas regionales es prácticamente inexistente la oferta de educación superior. La mayor proporción de la educación impartida está concentrada, como se señaló anteriormente, en niveles educativos básicos, y esta tendencia decrece a medida que se avanza en años de estudio, llegando en algunos casos, como en las regionales Norte y Occidental, a tener tan solo 10 personas en educación superior conjuntamente, lo cual limita las capacidades de resocialización de las personas que están cumpliendo sus penas en dichos establecimientos (INPEC, 2025). Este tipo de comportamiento se replica en todos los ERON del país, donde la mayor proporción de nivel educativo está concentrado en educación media y básica que, sumado a el tiempo de condena, genera condiciones desfavorables para lograr procesos de reinserción social a través de la educación. En todos los casos, la educación informal, entendida como procesos donde no se da un certificado por completar el curso, tiende a ser la de mayor preponderancia en todas las regionales del país, sin una estructura definida.

Gráfico 4. Participación nivel educativo por regional INPEC



Fuente: INPEC (2024).

A su vez, de acuerdo con información suministrada por el INPEC, los principales desafíos de gestión de programas en temas educativos, que conllevan los problemas mencionados anteriormente sobre cobertura, pertinencia y logro educativo, se concentran en cuatro puntos: (i) baja cobertura de colegios propios con monitor educativo: a la fecha, solo se tienen 16 colegios y una sede educativa en los 125 ERON en funcionamiento; (ii) convenios insuficientes con secretarías de educación de entidades territoriales: los docentes departamentales puestos a disposición de los ERON no son suficientes para cubrir las necesidades de escolaridad de la población privada de la libertad y tan solo hay 54 convenios para todos los establecimientos en funcionamiento; (iii) proceso de validación con orientación de monitores educativos para presentar la prueba Saber Pro: no hay una cifra de cuántos monitores están asignados para brindar acceso a las personas privadas de la libertad que decidan presentar la prueba de Estado; y (iv) inflexibilidades en los requisitos y condiciones exigidas para el acceso a la educación técnica y complementaria ofertada gratuitamente por el SENA (Anexo B, Mesa de trabajo INPEC, 2024).

Ahora bien, persisten vacíos normativos que obstaculizan la materialización de proyectos educativos en ERON, como los colegios penitenciarios, lo cual limita aún más la oferta que el Estado puede ofrecer a las personas privadas de la libertad. De acuerdo con lo estipulado por el INPEC (2025), no se ha avanzado en la reglamentación del artículo 94 de la Ley 65 de 1993 en materia de educación penitenciaria, donde el Ministerio de Educación Nacional no ha emitido un decreto o normativa que apunte a definir el régimen legal aplicable a centros educativos dentro de los ERON. Esto ha generado que, a nivel regional, las secretarías de educación trabajen sin marco regulatorio, lo cual ha imposibilitado la expedición de actos administrativos de creación de espacios educativos en los establecimientos y pone a las entidades a trabajar en un contexto poco claro y limitante dada la incertidumbre jurídica.

Trabajo para personas privadas de la libertad

En términos de trabajo como actividad para la resocialización, aunque actualmente el 50,4% de la población privada de la libertad (48.078 personas) se encuentra inscrita dentro de una actividad laboral o de trabajo, se evidencian problemas asociados a la oferta y la continuidad de los programas. Particularmente, a través de mesas de trabajo con el INPEC se logró identificar seis situaciones que advierten fallas en algunas de las actividades productivas ofertadas: (i) inadecuada formulación de los proyectos productivos, que condiciona la viabilidad de las actividades económicas; (ii) baja productividad y competitividad de las unidades productivas causada por altos costos de los insumos por las

demoras en los procesos contractuales⁷⁸, administrativos o logísticos del INPEC, lo que dificulta la obtención de bienes y servicios en tiempos oportunos y costos competitivos con el mercado; (iii) dificultades para la comercialización de los productos generados por las unidades productivas debido a debilidades en los encadenamientos productivos y los acuerdos de comercialización, así como en la articulación de distintos actores gubernamentales y no gubernamentales con este esfuerzo; (iv) falta de condiciones mínimas de infraestructura física, tecnología e innovación y capital humano que garanticen la seguridad del establecimiento, así como el funcionamiento de las unidades productivas; (v) dificultades para garantizar el acceso de las personas privadas de libertad en condición de trabajadores al sistema integral de seguridad social en pensiones⁷⁹, salud, cesantías y riesgos laborales; y, por último, (vi) dificultades para asegurar espacios de trabajo libres de violencias y respetuosos de los derechos laborales (Anexo B, Mesa técnica INPEC, Zasca y Marca Libera, 2024; Anexo B, Mesa técnica con sindicatos del INPEC, 2024).

Así mismo, en la última década los principales proyectos del Estado que han pretendido materializar las actividades laborales de mayor impacto para la población privada de la libertad son la marca Libera Colombia y Zasca Renacer (industria penitenciaria). Sin embargo, estas iniciativas tienen un alcance limitado frente a la totalidad de la población. Por el lado de la marca Libera Colombia, los principales problemas encontrados son: (i) limitaciones operativas y financieras, especialmente por aspectos presupuestales, lo que dificulta su expansión comercial, en tanto no se ha avanzado en el diseño de una página web funcional ni en la creación de una cuenta bancaria específica y un portal de pago exclusivos a la marca; (ii) deficiencias en la infraestructura que impiden que en los 125 establecimientos pueda haber condiciones mínimas para el desarrollo de los productos; y (iii) dificultades en el modelo de negocio y el mercadeo para la comercialización

⁷⁸ Uno de los principales cuellos de botella para la vinculación laboral de la población privada de la libertad y posegresada es la carencia del documento de identidad, particularmente la cédula de ciudadanía. Según lo identificado en la mesa técnica con organizaciones de la sociedad civil, la pérdida, hurto, deterioro o no reposición de este documento impide adelantar procesos contractuales con entidades públicas o privadas, ya que la cédula es un requisito indispensable para la suscripción de contratos, la afiliación al sistema de seguridad social y la apertura de productos financieros básicos como cuentas bancarias. Esta barrera institucional reduce significativamente las oportunidades de inserción laboral formal tanto al interior de los establecimientos de reclusión como al momento del egreso (Anexo B, Mesa técnica con sociedad civil, 2024).

⁷⁹ En el marco de la mesa técnica con organizaciones de la sociedad civil, se identificó que las personas privadas de la libertad que realizan actividades laborales al interior de los ERON no cuentan con ingresos suficientes ni estables que les permitan realizar aportes al sistema pensional. Así mismo, se evidenció un bajo nivel de acceso a los beneficios económicos periódicos (BEPS) ofrecidos por Colpensiones, lo que limita las posibilidades de protección en la vejez para esta población (Anexo B, Mesa técnica con sociedad civil, 2024).

de productos: actualmente esta fase se hace únicamente a través de 3 puntos de venta y además el proceso de comercialización es lento y burocrático, y, aunque se venden los productos, no hay un ingreso directo para la población privada de la libertad (Anexo B, Mesa técnica INPEC, Programas Zasca y Marca Libera, 2024).

El programa Zasca Renacer tan solo vincula el 0,2% (240 personas) de la población privada de la libertad a nivel nacional y cuenta con una presencia limitada, puesto que se encuentra únicamente en los ERON de Guaduas, El Espinal y Picafeña. Los principales cuellos botella que enfrenta este proyecto de industria penitenciaria son: (i) la infraestructura física, pues no es posible desarrollar el proyecto en todos los ERON porque muchos de ellos son de primera generación; (ii) limitados recursos de inversión que permitan una expansión del proyecto de manera más expedita; (iii) déficit de personal del INPEC capacitado para desarrollar las labores, que garantice que el proyecto sea una verdadera industria penitenciaria por medio de la optimización de los recursos, así como a través de su venta y comercialización, que fomenten su sostenibilidad y que permitan invertir sus propios recursos en el desarrollo de este tipo de programas en otros establecimientos hasta llegar, al menos, a los establecimientos de segunda y tercera generación (Anexo B, Mesa técnica INPEC, Programas Zasca y Marca Libera, 2024).

Cultura y deporte para personas privadas de la libertad

Por otra parte, los programas de deporte y cultura dispuestos por el INPEC son **insuficientes para garantizar espacios de recreación a la población privada de la libertad.** Si bien la cultura y la recreación son componentes integrales para la resocialización e integración de las personas privadas de la libertad, son promotoras de transformación social y parte fundamental en el desarrollo integral del ser humano (Jiménez Torres, 2022), el SPC adolece especialmente de una baja cobertura de programas en ese sentido.

En los años 2024 y 2025, el Plan de Cultura para la Libertad tuvo una baja cobertura en el SPC. En ese periodo, los 8 programas que hacen parte del plan tan solo cubrieron el 5% del total de población privada de la libertad a julio de 2025, donde tan solo uno, Cine Colombiano, incluyó algún tipo de enfoque diferencial para población afrodescendiente e indígena. Algunos ejemplos de estos son: el programa Sonidos para la Construcción de Paz, el cual benefició a 5.000 personas privadas de la libertad en 58 establecimientos y a 86 niños y niñas en 8 jardines infantiles, que en promedio serían 86 PPL por establecimiento y 8 niños por jardín, y el programa literario Libertad Bajo Palabra, que alcanzó solo a 70 personas privadas de la libertad en 7 establecimientos.

Sumado a lo anterior, no se cuenta tampoco con registros claros frente a la participación de la población privada de la libertad en actividades de deporte y cultura. La razón principal es que los controles de asistencia a estas actividades se realizan de forma manual, lo cual impide un acceso universal a información que genere datos para verificar su efectividad o la población actualmente vinculada y limita la calidad de la información disponible, situación que impacta directamente el diseño de estrategias de mejoramiento y la toma de decisiones basadas en evidencia (Anexo B, Mesa técnica INPEC, Deporte, recreación y cultura, 2024).

Deficiencias en las condiciones habilitadoras para el desarrollo de programas de resocialización

Uno de los factores que ha favorecido la persistencia de una limitada oferta de programas de resocialización es la **insuficiencia de espacios para realizar actividades educativas, de formación técnica, tecnológica, complementaria y profesional, deportivas, culturales y recreativas** (Defensoría del Pueblo, 2023). En su informe, la Defensoría del Pueblo destacó cómo la existencia de infraestructura obsoleta y vetusta en los ERON de primera generación (88% del total de la oferta), que no fue diseñada para la atención y tratamiento penitenciario, impide la implementación de programas de resocialización. En línea con lo señalado por la Defensoría, el Ministerio de Justicia y del Derecho (2020) identificó que gran parte de la infraestructura penitenciaria no está diseñada para el tratamiento penitenciario. Ciertamente, al considerar la antigüedad de gran parte de la infraestructura penitenciaria, y que las instalaciones de establecimientos de primera generación son espacios que anteriormente tenían otra destinación, es evidente que hay un déficit de infraestructura adecuada para la ejecución de programas de resocialización.

Aunado a lo anterior, la información con la que cuenta el INPEC y la USPEC sobre los espacios destinados a la resocialización es insuficiente, en tanto no se cuenta con un inventario integral de información oficial permanente sobre el número de espacios destinados para actividades de resocialización (Comisión de Seguimiento, 2023), lo cual impide adelantar intervenciones tendientes a la ampliación de espacios con este fin. Según fue contrastado con el INPEC, la información con la que cuenta la entidad sobre espacios destinados a la resocialización está incompleta y no corresponde a la totalidad de los ERON y de programas diseñados para la resocialización. Igualmente, tampoco cuenta con información sobre cuáles de dichos espacios están destinados o habilitados para actividades de resocialización de la población privada de la libertad con enfoque diferencial.

4.2.2. Persistencia de barreras para la inclusión económica y social de la población posegresada

La privación de la libertad trae consigo graves consecuencias socioeconómicas para las personas posegresadas y sus familias, que dificultan la reintegración a la sociedad. Entre estas, se encuentra el rechazo de la sociedad hacia la persona desde su ingreso al establecimiento, el cual persiste luego de su condena a raíz del estigma de la privación de la libertad. En particular, los antecedentes penales y la facilidad para acceder a ellos crean barreras en el acceso a diferentes servicios para quienes salen en libertad y generan un riesgo alto de reincidencia por la vulnerabilidad que conllevan (Ariza, Iturralde, & Tamayo, 2021) (Vargas & García, 2021).

Por ejemplo, las personas que egresan del SPC se pueden ver excluidas del sistema financiero, toda vez que la apertura de una cuenta bancaria se dificulta si se tienen antecedentes penales. Esto impone barreras de acceso a productos financieros y limita la autonomía en el manejo formal de sus finanzas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013), tal y como fue recientemente corroborado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-113 de 2025 al analizar un caso en el que se rechazó la solicitud de acceder a servicios bancarios de una persona con antecedentes penales de forma automática y sin valorar los riesgos del caso concreto.

Igualmente, en Colombia persisten las barreras para el acceso a oportunidades laborales para las personas posegresadas del SPC⁸⁰. Ciertamente, la población posegresada enfrenta una dificultad para su vinculación a empleos formales y de calidad debido en gran parte a la discriminación de parte de los empleadores, la ausencia de acciones afirmativas e incluso de incentivos para promover su vinculación laboral. El estigma asociado con el encarcelamiento es claramente un factor, pero también lo es el bajo desarrollo de capacidades y experiencia buscada por los empleadores en esta población. De hecho, la baja calidad de los programas de resocialización contribuye a que empleadores califiquen a la población posegresada con bajos niveles de capacidad de empleo (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013).

⁸⁰ En el presente documento, se hace referencia a la población posegresada en lugar de población pospenada. Esta elección se fundamenta en que la población pospenada se limita exclusivamente a aquellos individuos que han cumplido una pena privativa de libertad y han recobrado su libertad tras la ejecución de dicha pena. En contraste, la población posegresada abarca no solo a quienes han cumplido su sanción privativa de libertad, sino también a aquellos que, habiendo sido privados de su libertad en calidad de sindicados, han recuperado su libertad, independientemente de si han cumplido o no la pena impuesta.

A pesar de lo anterior y del volumen de personas que recobran su libertad anualmente, los programas pospenitenciarios y de posegreso formulados por el INPEC tienen una cobertura muy limitada a nivel nacional. Colombia tiene un promedio anual de 45.000 personas que regresan a la libertad luego de haber estado reclusas en un centro penitenciario. Cada año, aproximadamente 11.000 personas recuperan su libertad por haber cumplido con su pena, 21.700 personas se encuentran en libertad por acceder a subrogados penales y cerca de 12.200 personas con medida de aseguramiento de detención preventiva recuperan su libertad por vencimiento de términos y absoluciones (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020); sin embargo, en 2024 tan solo el 24,5% (11.028 personas) participaron en programas que los prepararon para la vida en libertad antes de salir de un establecimiento.

Adicionalmente, el programa de Preparación para la Libertad no cuenta con una estructura curricular consolidada, privilegia principalmente el aspecto teórico y no cuenta con herramientas pedagógicas prácticas que ayuden a las personas próximas a recobrar la libertad. De acuerdo con el INPEC, la rigidez actual del programa no facilita la adaptación de sus componentes a las necesidades del mercado laboral, especialmente en materia de manejo de tecnologías. Si bien se están evaluando posibilidades de virtualizar módulos, esto también representa un desafío en la garantía de participación de la totalidad de la población privada de la libertad, dadas las disparidades de infraestructura y disponibilidad de tecnología entre los distintos ERON (Anexo B, Mesa técnica INPEC, Programas de posegreso, 2024).

Igualmente, en materia de atención pospenitenciaria y posegreso, únicamente Bogotá cuenta con un programa operativo que no ha podido ser escalado a nivel nacional. El programa Casa Libertad en Bogotá, creado en 2015, cuenta para el 2024 con una cobertura de tan solo 887 usuarios (Comité Técnico Casa Libertad, 2024). Lo anterior resulta alarmante si se tienen en cuenta los potenciales impactos del programa Casa Libertad sobre la reincidencia, ya que, según la información publicada por el Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho, entre octubre de 2015 y mayo de 2018 tan solo reincidieron 32 usuarios de Casa Libertad, donde casi todos cometieron el delito de hurto en diferentes modalidades (SEJ, 2018). A julio de 2025, tan solo Bogotá y Bucaramanga tienen implementado el programa Casa Libertad, y se espera que la segunda logre atender en un año cerca de 300 personas.

Similarmente, para el 2024 únicamente el 20,77% de las personas que recuperaron su libertad recibieron acompañamiento⁸¹. Según la información aportada sobre atenciones reportadas para el servicio pospenitenciario por parte del INPEC y del programa Casa Libertad, de las 5.097 personas que salieron en libertad, solo 1.059 fueron remitidas a programas de atención y acompañamiento pospenitenciario.

4.3. Bajo nivel de cumplimiento de las obligaciones legales y constitucionales de las entidades territoriales en el SPC

Pese a los esfuerzos de las entidades territoriales por cumplir con su obligación de custodia, manutención y vigilancia de la población detenida preventivamente a su cargo, existe una brecha estructural entre el volumen de personas cobijadas con medida de aseguramiento intramural y la capacidad real instalada de los CDT. Actualmente, operan 40 establecimientos del orden territorial que albergan 2.552 personas privadas de la libertad, mientras que el total de las personas cobijadas con una medida de aseguramiento intramural asciende a cerca de 40.000 personas, lo que evidencia una cobertura cercana del 6% del universo bajo su responsabilidad. Este desfase estructural en la capacidad de alojamiento ha obligado al INPEC a asumir *de facto* la detención preventiva en los ERON, los cuales fueron diseñados para atender exclusivamente a la población condenada (INPEC, 2025).

Como consecuencia de esta carga, el hacinamiento se ha intensificado en los ERON, pues una porción significativa de los cupos disponibles se destina a población sindicada, lo cual limita la disponibilidad para quienes deben cumplir su pena privativa de la libertad. De hecho, si los ERON hubieran albergado exclusivamente a personas condenadas durante el 2024, el hacinamiento se habría reducido a cerca del 3%. Sin embargo, debido a la necesidad de asumir la custodia de la población detenida preventivamente, que no está siendo cubierta por las entidades territoriales, el índice de hacinamiento real se mantuvo por encima del 25%, lo que perpetúa la crisis estructural por hacinamiento del SPC.

Aunado a lo anterior, existen dificultades estructurales relacionadas con la priorización, gestión, planeación y destinación de recursos por parte de las entidades

⁸¹ Recientemente, fue expedido el Decreto 438 de 2025 que amplía las modalidades del servicio de atención al posegreso. Esto supone un importante reto para adoptar estrategias específicas para la atención de esta población y lograr una efectiva ampliación de la cobertura del servicio, que supongan: (i) formalizar nuevos convenios con entidades territoriales para seguir ampliando el programa Casa Libertad; (ii) disponer de referentes de atención al posegreso en Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana; y (iii) ampliar la red de apoyo dispuesta por la sociedad civil para acompañar a esta población, en coordinación con el INPEC.

territoriales para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de detención preventiva.

A la par con lo anterior, se evidencian limitaciones normativas y urbanísticas derivadas del uso del suelo para la construcción de infraestructura carcelaria, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022. Esta situación ha sido reiteradamente evidenciada en múltiples pronunciamientos tanto de la Corte Constitucional⁸² como por la Procuraduría General de la Nación⁸³, quienes han advertido el incumplimiento persistente de las autoridades territoriales frente a las competencias que les asigna la Ley 65 de 1993 en lo relacionado con la creación, mantenimiento y administración de cárceles para personas sindicadas. Aunque el Gobierno nacional ha diseñado herramientas técnicas⁸⁴ y ha brindado asistencia técnica a las entidades territoriales para fortalecer su capacidad de respuesta ante esta situación, persiste una brecha significativa entre el marco normativo vigente y su implementación práctica (Corte Constitucional de Colombia, 2022). Esta distancia entre lo previsto legalmente y lo ejecutado en el nivel subnacional ha contribuido a una dependencia estructural en el INPEC y ha profundizado la presión sobre los ERON.

Como consecuencia, los problemas de hacinamiento e indignidad en las condiciones de reclusión del SPC se han ampliado y actualmente impactan no solo en los ERON, sino también en los CDT. Lo anterior llevó a que la declaratoria del ECI, inicialmente solo respecto de los ERON, se ampliara a instalaciones que deberían destinarse exclusivamente a la detención por un término máximo de hasta 36 horas y que no cuentan con la infraestructura, las condiciones de habitabilidad ni el personal idóneo para prestar los servicios para las personas privadas de la libertad. A su vez, esta situación ha facilitado que se perpetúen violaciones de derechos fundamentales y humanos de las personas que se encuentran detenidas preventivamente en centros de detención transitoria, como, por ejemplo, los derechos a una vida digna, integridad física y salud, entre otros derechos de las

⁸² Al respecto, ver Sentencia T-153 de 1998, orden décima; T-762 de 2015, órdenes vigesimoterceras y vigésimo cuarta; y Sentencia SU-122 de 2022.

⁸³ Al respecto, ver, por ejemplo, la Directiva 018 del 29 de septiembre de 2021, en que la Procuradora General de la Nación llama la atención de las autoridades departamentales, distritales y municipales para que tomen las medidas dirigidas a la puesta en funcionamiento de cárceles territoriales.

⁸⁴ Entre los instrumentos técnicos diseñados por el Gobierno nacional, se encuentran: (i) los *Lineamientos mínimos para espacios temporales de reclusión* emitidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho; (ii) la cartilla de *Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales*, publicada por el Ministerio de Justicia y del Derecho; (iii) la cartilla para *Las entidades territoriales y el mandato constitucional frente al Sistema Penitenciario y Carcelario* elaborada por el Ministerio de Justicia y del Derecho; y (iv) los lineamientos de proyecto tipo para la construcción de cárceles para sindicados diseñados por el Departamento Nacional de Planeación.

personas privadas de la libertad que se encuentran en las estaciones de policía, URI o sitios similares (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

4.3.1. Débil capacidad institucional de las entidades territoriales para la priorización, gestión, planeación y destinación de recursos para la atención y construcción de infraestructura carcelaria

Existe una débil previsión y planeación de las entidades territoriales para cumplir con sus obligaciones (atención e infraestructura) respecto a la población sindicada en los términos establecidos en los artículos 17 y siguientes de la Ley 65 de 1993. La Corte Constitucional evidenció que las barreras de planeación se deben principalmente a la poca claridad de competencias legales y al desconocimiento de las fuentes de financiación existentes dentro del ordenamiento que permitan materializar la atención y custodia en condiciones dignas de la población detenida preventivamente (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

En ese contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho realizó la revisión de los Planes de Desarrollo Territoriales de los 32 departamentos y las 32 ciudades capitales, en los cuales evidenció que solo 43 incluyen acciones tendientes a atender a las personas privadas de la libertad preventivamente (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024). A pesar de esto, dichos planes no logran agotar a cabalidad sus obligaciones legales y órdenes que les fueron impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 de 2022, pues se limitan, en algunos casos, a la celebración de convenios con el INPEC y al apoyo a las actividades para la atención de la población, como, por ejemplo, brindarles alimentación a quienes se encuentren en CDT.

Así mismo, los entes territoriales que cuentan con iniciativas que enfrentan las causas del ECI de una forma más integral son muy pocos y, según información reportada por la USPEC, solo 11 entidades territoriales han solicitado su acompañamiento para iniciar el proceso de construcción de cárceles. Por ejemplo, Bogotá y Medellín han venido adoptando acciones para la construcción de sus propias cárceles. Adicionalmente, cinco departamentos⁸⁵, junto con los municipios de sus jurisdicciones, vienen adelantando gestiones de articulación territorial para la construcción de una cárcel para atender sus obligaciones (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024).

Aunado con lo anterior, resulta importante destacar que la mayoría de las entidades territoriales han optado por la suscripción de convenios interadministrativos con el INPEC ;

⁸⁵ Antioquia, Caldas, Tolima, Casanare y Valle del Cauca.

sin embargo, este instrumento ha sido evaluado como poco eficaz para la atención de la población sindicada bajo su responsabilidad⁸⁶ (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024). Esta crítica se fundamenta en que los recursos aportados por las entidades territoriales mediante estos convenios no se traducen en la creación de nuevos cupos integrales en el SPC. En esa medida, no contribuyen realmente a ampliar la capacidad operativa. Además, en algunas ocasiones los aportes pueden ser incluso en especie, como, por ejemplo, la asignación de un vehículo para los traslados de la población privada de la libertad. Por su parte, la Corte Constitucional estableció en la Sentencia SU-122 de 2022 que la celebración de los convenios requiere condiciones específicas, como, por ejemplo, la ausencia de hacinamiento en el ERON receptor (Corte Constitucional de Colombia, 2022).

Ahora bien, la mayor parte de municipios que celebran convenios con el INPEC son de sexta categoría, lo cual conlleva restricciones presupuestales para que los municipios actúen por su cuenta. En efecto, la disponibilidad de recursos es muy limitada para estos municipios, lo cual se agrava en un escenario de desarticulación entre los distintos niveles de gobernanza territorial y a nivel intermunicipal (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024). A su vez, a las limitaciones presupuestales que enfrentan las entidades territoriales se suma el desconocimiento sobre los recursos que deben ser invertidos para la atención de estas personas⁸⁷ (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024).

Ahora bien, las entidades territoriales que tienen conocimiento de sus obligaciones legales omiten, en muchos casos, la previsión presupuestal necesaria para cumplir con la garantía de una vida digna en reclusión para la población sindicada bajo su jurisdicción (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024). Lo anterior, a pesar de que el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 dispone expresamente que las entidades territoriales, municipales y departamentales deben destinar las partidas presupuestales suficientes para sufragar sus obligaciones en la materia. Esta situación también se ve

⁸⁶ Adicionalmente, tal como ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia T-089 de 2024 y el Auto 1096 de 2024, "se ha encontrado que la suscripción de convenios interadministrativos con el INPEC tampoco ha sido la herramienta eficaz para garantizar la custodia adecuada y en condiciones dignas de la población procesada, ya que en la práctica se ha notado no solo la falta de suscripción de estos convenios, sino la falta de transparencia en las condiciones, requisitos y valores en los procesos de suscripción".

⁸⁷ Esto, pese a que el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda y el DNP expidieron en mayo de 2023 la cartilla institucional *Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales*, en cumplimiento de las ordenes decimosexta y decimoséptima de la Sentencia SU-122 de 2022.

reflejada, por ejemplo, con la expedición de la Ley 2346 de 2024⁸⁸, cuyo objetivo es garantizar la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad de manera transitoria. Con la aprobación de esta ley, la USPEC entrega la alimentación a los privados de la libertad que se encuentran en las estaciones de policía y URI donde ya venía prestando el servicio⁸⁹.

Por último, la prestación de servicios a las personas que permanezcan detenidas en instalaciones policiales o URI exige actividades de coordinación en diferentes aspectos de la vida en reclusión que a la fecha no se realizan. Así, por ejemplo, se requiere del trabajo articulado para poder realizar el traslado de personas condenadas o sindicadas con perfiles especiales desde los CDT a los ERON (órdenes cuarta y quinta de la Sentencia SU-122 de 2022); la adecuación de instalaciones transitorias (artículo 28-A de la Ley 65 de 1993); y la coordinación de la Policía con las alcaldías y gobernaciones para la ejecución de la ruta de atención en salud de la población privada de la libertad en estos lugares, entre otros (Corte Constitucional de Colombia, 2022)

4.3.2. Desconocimiento de las entidades territoriales sobre sus competencias y obligaciones legales y constitucionales en el marco del funcionamiento del SPC

Las entidades del orden nacional han desarrollado diversos instrumentos de capacitación, asistencia técnica y lineamientos dirigidos a fortalecer la comprensión y cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales frente al SPC. Sin embargo, el nivel de apropiación institucional de estas herramientas por parte de los entes territoriales ha sido bajo, lo cual ha dificultado la implementación de acciones efectivas en materia de prevención del hacinamiento y la garantía de las condiciones de vida dignas en reclusión para la población sindicada. Este bajo nivel de apropiación se explica, en parte, por las limitaciones técnicas, administrativas y financieras que enfrentan muchos municipios, tal como ha sido reconocido por la Corte Constitucional, que ha señalado que no todas las entidades territoriales cuentan con las mismas posibilidades para gestionar y resolver problemas de política pública (Corte Constitucional de Colombia, 2024). Ante esta situación, el alto tribunal constitucional ha enfatizado en la necesidad de adoptar una política pública liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho que promueva mecanismos de coordinación entre los niveles nacional y territorial para la formulación e implementación de un plan de

⁸⁸ Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en estaciones de policía, URI y similares.

⁸⁹ La USPEC presta actualmente el servicio de alimentación en 259 centros de detención transitoria en todo el país.

deshacinamiento y otro de intervención sobre la infraestructura y condiciones de habitabilidad de los CDT (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que persiste el desconocimiento sobre competencias de atención y generación de infraestructura para la debida reclusión de la población sindicada a cargo de las entidades territoriales (Corte Constitucional de Colombia, 2022). Además, en este punto se destaca que algunos de los departamentos incluso han llegado a manifestarle al Gobierno nacional que no tienen ninguna competencia en materia penitenciaria y carcelaria, que esta únicamente está a cargo de los municipios y distritos, pese a los contenidos expresos de la Ley 65 de 1993, así como los pronunciamientos de la Corte Constitucional y las entidades de control en relación con su concurrencia y corresponsabilidad⁹⁰ (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024).

Adicionalmente, los Gobiernos locales han señalado no conocer la existencia de fuentes de financiación claras para cumplir con sus obligaciones respecto a la población sindicada (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024). Lo anterior sigue ocurriendo, a pesar de la publicación de la cartilla sobre *Fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales* por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, donde se realiza una descripción de las fuentes de financiación existentes, y de otros documentos, como la *Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los Planes Integrales de Seguridad y*

⁹⁰ Al respecto, la Defensoría del Pueblo, a través del Informe Especial de Advertencia Frente al Suministro de Alimentación en centros de detención transitoria, de junio de 2023, señaló lo siguiente: "La Defensoría del Pueblo, en virtud del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, ha realizado visitas *in situ* a centros de reclusión del orden nacional y en centros de detención transitoria, se ha constatado que las entidades territoriales han venido incumpliendo de manera reiterada con su obligación legal. Por este motivo, se expidió la Resolución Defensorial n° 069 de 2016 en donde se resolvió (i) instar a los entes territoriales al cumplimiento del deber legal que estos tienen frente a las personas privadas de la libertad en detención preventiva, (ii) advertir a las asambleas departamentales, concejos municipales de abstenerse de aprobar presupuestos que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, (iii) advertir a los alcaldes y gobernadores de abstenerse de aprobar o sancionar los presupuestos que no incluyan la obligación consagrada en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, y (iv) exhortar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que se adelante lo pertinente dentro del ámbito de sus competencias frente a los alcaldes y gobernadores que incumplan lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993".

*Convivencia Ciudadana*⁹¹ y los *Lineamientos para la construcción de cárceles de sindicados*⁹², expedidos por el DNP.

Finalmente, no se evidencia de forma generalizada que las entidades territoriales hayan adoptado o implementado las herramientas técnicas desarrolladas por el Gobierno nacional tendientes a brindar los parámetros para el cumplimiento de sus obligaciones legales. Por ejemplo, el DNP lideró la adopción del proyecto tipo para la construcción de cárceles para sindicados, sin que a la fecha se tenga conocimiento sobre los trámites adelantados por alguna entidad territorial para su construcción. Aunque el Gobierno nacional habilitó la posibilidad en la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías para utilizar esta fuente de financiación en la construcción de cárceles para sindicados a través de un proyecto de inversión, a la fecha el sector justicia no ha recibido ninguna solicitud formal para acompañar ese trámite.

4.4. Insuficiente disponibilidad, calidad y articulación de la información para la toma de decisiones en el SPC

Tanto la Comisión Asesora de Política Criminal como la Corte Constitucional han identificado que la deficiente producción de evidencia empírica que sustente la toma de decisiones en materia de política criminal es una de las debilidades con incidencia evidente en el SPC. En primer lugar, la Comisión Asesora de Política Criminal indicó que la política criminal no cuenta con un adecuado sustento empírico, lo cual se evidencia en la ausencia de estudios que permitan determinar si las medidas tomadas tienen efectos deseables sobre el funcionamiento del SPC y, en su lugar, se han privilegiado medidas que aumentan el hacinamiento (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012). Por su parte, en la Sentencia T-388 del 2013, la Corte Constitucional señaló que la poca información, así como sus problemas de credibilidad y confiabilidad, dificultan diagnosticar el estado en el que se encuentra el SPC y proponer soluciones (Corte Constitucional de Colombia, 2013). Más recientemente, la Sentencia T-762 de 2015 reiteró que, aun cuando la política criminal (en todas sus etapas) debe sustentarse en elementos empíricos, la producción de datos

⁹¹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPT/DNP%20-%20Guía%20PISCC%202024.pdf>.

⁹² Disponible en: https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/CarcelesSindicados/Guia_Lineamientos_Carceles_Sindicados.pdf.

confiables es insuficiente, lo cual se traduce en dificultades para diagnosticar el estado real del SPC y para el diseño de política pública⁹³ (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

A pesar de los avances y esfuerzos⁹⁴ para la consolidación de un sistema de información en esta materia, los datos relacionados con el SPC aún se encuentran desarticulados y la disponibilidad de información relacionada con el sistema es limitada. Por una parte, la problemática se deriva del acceso limitado a conjuntos de datos completos y actualizados para los actores interesados, desde investigadores hasta formuladores de políticas públicas, y, por otra parte, implica inconsistencias en la calidad y estructura de los datos. Lo anterior obstaculiza significativamente la agregación, normalización y análisis comparativo de la información y compromete la integridad y fiabilidad de los hallazgos derivados. Igualmente, estas deficiencias en la arquitectura de datos del SPC impiden la implementación efectiva de estrategias con macrodatos y analítica avanzada, lo cual limita la capacidad del sistema para generar inteligencia accionable y tomar decisiones basadas en evidencia.

En primer lugar, la disponibilidad de la información, tanto cuantitativa como cualitativa, ha sido uno de los principales problemas de la política criminal en Colombia. A pesar de que el Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec) es uno de los que tiene mayor avance en la producción y publicación de datos sobre la población privada de libertad, lo cierto es que no toda la información relacionada con el SPC es recolectada, sistematizada y publicada por el INPEC, por lo que no se cuenta con información completa sobre esta población. Esto ocurre, por ejemplo, en temas diversos como la afiliación a ARL, la participación en programas de resocialización y los traslados de CDT a ERON, así como los traslados a las audiencias y las remisiones a citas médicas que conciernen al SPC.

Así también, la Coalición Colombiana Contra la Tortura ha identificado y validado que la producción y publicación de datos relacionados con el SPC es insuficiente, discontinua y poco rigurosa. Esto afecta la disponibilidad de información completa sobre el sistema, que favorezca la toma de decisiones de política basadas en evidencia. En particular,

⁹³ En virtud de las problemáticas señaladas por la Corte Constitucional, la Sentencia T-762 de 2015 ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho crear un sistema de información unificado, serio y confiable.

⁹⁴ En los últimos años, el Observatorio de Política Criminal ha trabajado en la consolidación de un sistema de información en política criminal que le permita a la ciudadanía acceder a información estadística actualizada relacionada con la población privada de la libertad, los crímenes de mayor impacto, los procesos penales y datos sobre delitos particulares. Las visualizaciones, disponibles en el portal web www.politicacriminal.gov.co, permiten identificar la frecuencia y la distribución geográfica de los principales fenómenos de interés.

de acuerdo con la comisión, la información disponible no permite, por ejemplo, distinguir qué delitos se cometen dentro de establecimientos de reclusión o si la víctima de la comisión de algún delito es una persona privada de la libertad. Adicionalmente, la información que se sistematiza no incluye criterios relacionados con enfoques diferenciales, lo cual, en últimas, invisibiliza fenómenos que ocurren al interior del SPC y que permitirían conocer el panorama completo (Coalición Colombiana Contra la Tortura, 2023).

En línea con lo anterior, en el ejercicio de caracterización que adelanta el INPEC no se recopila ni almacena información que detalle cada una de las particularidades de los grupos poblacionales que se pretende caracterizar con un enfoque interseccional. A pesar de que la ficha de ingreso que utiliza el INPEC para caracterizar a la población privada de la libertad permite el registro de un segundo nivel de información, esta sigue siendo incompleta. Esto implica que la información disponible para el tratamiento penitenciario no es clara, compatible con la realidad ni eficiente para permitir atender las necesidades diferenciales de cada grupo poblacional. En la mesa de trabajo con el Ministerio de Justicia y del Derecho se mencionó, por ejemplo, cómo la ausencia de registro de información sobre la situación familiar y socioeconómica de las mujeres privadas de la libertad en periodo de lactancia representa obstáculos en la estructuración de soluciones de política pública eficientes para proporcionar un tratamiento penitenciario digno (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024).

Esta problemática se profundiza al considerar que el personal administrativo y el Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CCV) del INPEC que tiene acceso a la información recopilada en los ejercicios de caracterización no se encuentra capacitada para proteger los datos sensibles de esta población privada de la libertad. Según se informó en la mesa de trabajo con el Ministerio de Justicia y del Derecho, existen casos en los que el mal manejo de la información sensible por parte de personal del INPEC ha conllevado escenarios de discriminación y afectación de derechos de las personas privadas de la libertad pertenecientes a grupos poblaciones constitucionalmente protegidos (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024). Esta situación vulnera directamente el derecho fundamental del *habeas data*, pues la difusión o el uso indebido de los datos puede llegar a revelar información que la persona no desea que se conozca y crear situaciones de discriminación por parte de la población privada de la libertad o de otras personas en un entorno de privación de libertad, así como constituir un riesgo a la vida de la persona (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

Respecto a articulación de la información, aunque el Observatorio de Política Criminal, creado en 2016⁹⁵, surge como parte de los esfuerzos para consolidar un sistema de información sobre el SPC, esta instancia solo se encarga de centralizar, gestionar y, en algunos casos, sistematizar información, por lo que la interoperabilidad de la información no se lleva a cabo. En efecto, a pesar del avance relacionado con los sistemas de información sobre el SPC que implica la creación del Observatorio y del mejoramiento en los últimos años en la producción, publicación y utilización de evidencia empírica, permanecen dificultades asociadas a la articulación de la información producida por distintas entidades con incidencia en el SPC (Anexo B, Mesa técnica Observatorio de Política Criminal, 2024).

Esto se debe, primeramente, a la heterogeneidad de los conjuntos de datos sobre el SPC, que dificulta el proceso de interoperabilidad de la información. De forma general, esto ocurre porque la recolección y producción de información sobre el sistema depende de distintas entidades. En particular, esto se evidencia en los siguientes aspectos: (i) la temporalidad de los datos disponibles es diferente; (ii) no se cuenta con una descripción adecuada para la lectura e interpretación de todos los sistemas de información del sistema; (iii) la granularidad de los conjuntos de información del sistema es disímil; (iv) disponibilidad limitada de variables unificadas que permitan establecer a plenitud la georreferenciación de los fenómenos; (v) interpretaciones diversas de una misma variable; (vi) heterogeneidad en los formatos de entrega de la información; y (vii) inclusión de datos estructurados y no estructurados. En últimas, esto afecta la capacidad de integración de bases y la capacidad de hacer análisis comparativos (Anexo B, Mesa de trabajo Observatorio de Política Criminal, 2024).

Ahora bien, aunque desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se han adelantado esfuerzos por intercambiar y compartir la información sobre el SPC de distintas entidades, hay barreras de articulación interinstitucional que han impedido completar el proceso. Por una parte, la coordinación entre entidades para producir datos sobre el SPC es ineficiente, por lo que distintas entidades recolectan información sobre un mismo tema con estándares diferentes o bajo distintas unidades de análisis. Un ejemplo de ello es la disparidad que pueden mostrar los datos públicos sobre capturas de distintas entidades, como los publicados por la Fiscalía General de la Nación y los de la Policía Nacional, lo cual, sumado a la ausencia de un adecuado diccionario de datos, puede generar errores de

⁹⁵ Consejo Superior de Política Criminal, Acuerdo 001 de 2016. Por medio de la cual se crean el Observatorio de Política Criminal, el Sistema de Información para la Política Criminal y el Comité de Información de Política Criminal.

interpretación. Otro ejemplo es la labor que adelanta la Policía Nacional de Colombia respecto a la población privada de la libertad condenada en los centros de detención transitoria; en este caso, a pesar de que la atención a esta población es competencia del INPEC, no ha sido posible vincular información sobre personas en custodia de la Policía Nacional a las bases de datos del INPEC de forma organizada y unificada, que impida errores en la generación de los datos. Esta situación ha acentuado la fragmentación de los datos sobre esta población e impide hacer análisis agregados sobre la situación del SPC; igualmente, limita la producción de estudios cuantitativos que promuevan la toma de decisiones de política pública basadas en evidencia empírica (Anexo B, Mesa de trabajo Observatorio de Política Criminal, 2024).

4.5. Limitada capacidad institucional para la prevención, control y sanción de conductas contrarias a la ley al interior del SPC

La criminalidad originada desde los ERON se ha incrementado significativamente en los últimos años y afecta de manera directa a la ciudadanía en relación con los delitos de extorsión, estafa y tráfico de estupefacientes. Esto ha erosionado la capacidad de las autoridades del SPC de brindar un tratamiento penitenciario orientado hacia la resocialización. La comisión de estas conductas delictivas es favorecida por la corrupción presente al interior de los centros de reclusión, a tal punto que permite el funcionamiento del crimen organizado en los centros penales y la expansión de sus mercados ilegales, desde la distribución de drogas hasta el traslado de reclusos, contribuyendo así a la inseguridad de la ciudadanía en general (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023)⁹⁶.

La corrupción al interior del SPC y la comisión de delitos desde los centros de privación de libertad, a su vez, debilitan la actuación y legitimidad del SPC para el mantenimiento del orden interno de los establecimientos. Sin embargo, el sistema no cuenta con capacidades institucionales suficientes para prevenir, vigilar y sancionar estos hechos. En efecto, las prisiones son lugares especialmente susceptibles a la corrupción: la falta de transparencia, las conexiones con grupos criminales organizados y la falta de interés por parte de la sociedad son causas de un problema endémico de la mayoría de los sistemas penitenciarios de América Latina (Passamano, 2022).

Se ha identificado que esta situación se debe a dos causas que serán atendidas mediante la presente política. En primer lugar, se cuenta con herramientas limitadas para la prevención, vigilancia y sanción de las conductas delictivas o disciplinarias dentro

⁹⁶ Ver, entre otras, Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998; Consejo Directivo INPEC, Emergencia Penitenciaria y Carcelaria, 2024.

de los ERON, y en segundo lugar, existen condiciones laborales deficientes dentro del INPEC para el cumplimiento de las funciones en el SPC.

La información disponible en materia de comisión de delitos, tales como los relacionados con actos de corrupción y extorsión que ocurren en los ERON, da cuenta de que los mecanismos de control dentro de las prisiones son insuficientes y, en su lugar, las actuaciones de las autoridades son reactivas ante la ocurrencia de delitos. En ese sentido, el Gobierno nacional, por conducto del INPEC y en coordinación con la Policía Nacional de Colombia, ha desplegado al interior de los establecimientos 28.013 operativos en 2022, 27.696 en 2023 y 26.622 en el 2024; y al 31 de julio de 2025, se han realizado 15.113 6.814 operativos (Anexo B, Mesa de trabajo Observatorio de Política Criminal, 2024). Estos operativos, aunque reflejan una actividad sostenida por los órganos de cumplimiento de la ley, no permiten por sí mismos inferir la efectividad de los mecanismos de control, pues no incluyen información sobre su alcance preventivo, los resultados obtenidos o la variación en la incidencia del delito intramural. La tendencia decreciente en el número de operativos podría obedecer a múltiples factores, entre ellos, cambios operativos, restricciones de recursos o variación en la ocurrencia de incidentes. Sin embargo, no se cuenta con información disponible sobre la efectividad de los mecanismos de control interno para la prevención de delitos en los ERON.

A pesar de lo anterior, los operativos permiten aumentar el control de las prisiones desde el nivel nacional, incluyendo la identificación de funcionarios involucrados en la comisión de conductas delictivas o disciplinarias; sin embargo, las actividades delictivas al interior de ERON siguen siendo considerables. Al respecto, se ha logrado identificar, por medio del inicio de acciones penales y disciplinarias, a los posibles funcionarios del INPEC que presuntamente han sido vinculados con este tipo de hechos. Por ejemplo, entre 2020 y abril de 2025 se han presentado 1.042 sanciones disciplinarias: 306 destituciones, 647 suspensiones, 53 multas y 36 amonestaciones. Actualmente, 5.199 funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CCV) del INPEC, que representan cerca del 35,6% de su planta actual de 14.231 integrantes, se encuentran vinculados a procesos disciplinarios. Esta proporción, que representa más de un tercio del total del personal operativo, evidencia un fenómeno de carácter estructural que afecta la integridad y eficiencia del servicio penitenciario y carcelario. Por su parte, en materia de procesos penales, durante el 2024 se registraron 210 procesos que, para el último trimestre, se encuentran en las siguientes etapas procesales por número de funcionarios vinculados, según se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Número de funcionarios del INPEC por estado procesal

Estado procesal	Número de funcionarios
Capturas	4
Imputaciones	11
Indiciados	181
Juicio	14
Total	210

Fuente: INPEC (2024).

Por su parte, como estrategia de intervención para el control de los ERON, entre el segundo semestre de 2023 y marzo de 2025, el INPEC viene ejecutando la Operación Dominó⁹⁷ en algunos establecimientos de reclusión priorizados debido a la limitada capacidad institucional para adelantarlos de forma masiva, disminuyendo así su efectividad. Específicamente, los establecimientos priorizados son: EPAMS La Dorada, Cárcel La Picota, CPAMS El Barne, CPAMS Popayán, Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Ibagué (Picalaña), EPAMS Girón, Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Jamundí y EPAMS Valledupar. Es decir, únicamente 8 de los 125 ERON en funcionamiento han sido beneficiados de esta estrategia, lo cual puede llegar a ignorar dinámicas de comisión de delitos en otros establecimientos. En estos ERON priorizados, se han realizado operativos para el decomiso de elementos que facilitan la comisión de delitos desde prisión y se ordenó el traslado de personas privadas de la libertad dinamizadoras de hechos delictivos como la extorsión. Esta dinámica, adicionalmente, ha contado con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación y el Grupo de Acción Unificada por la Libertad Personal (Gaula) de la Policía Nacional de Colombia. Entre los resultados de esta operación se encuentran los siguientes (Tabla 3).

Tabla 3. Comisos en ERON Operación Dominó 2023-2025

ERON	Operativos	Celulares	Armas blancas	Estupefacientes
COBOG Picota	528	3.200	1.484	24.093
El Barne	79	687	880	15.947
Popayán	285	784	1.960	68.595

⁹⁷ La Operación Dominó es una estrategia implementada desde julio de 2023 que busca prevenir la extorsión realizada al interior de los ERON, luchar contra la corrupción y mantener el control y la seguridad dentro de los establecimientos de privación de libertad.

ERON	Operativos	Celulares	Armas blancas	Estupefacientes
Jamundí	225	1.294	1.075	323.508
Valledupar	26	111	155	1.427
Girón	104	344	1.172	10.627
La Dorada	595	3.585	2.159	51.271
Ibagué	238	1.698	1.660	75.586
Total	2.080	11.703	10.545	571.054

Fuente: INPEC. Fecha de corte marzo 30 de 2025

Ahora bien, el decomiso de elementos prohibidos al interior de los ERON constituye una de las principales labores operativas del cuerpo de Custodia y Vigilancia, mediante operativos periódicos. Sin embargo, los resultados que se evidencian en la Tabla 5, a pesar de reflejar un despliegue importante, evidencian la existencia de deficiencias estructurales en los mecanismos de control para prevenir el ingreso de elementos prohibidos, situación que demanda un análisis profundo sobre sus causas y la efectividad de las estrategias actuales.

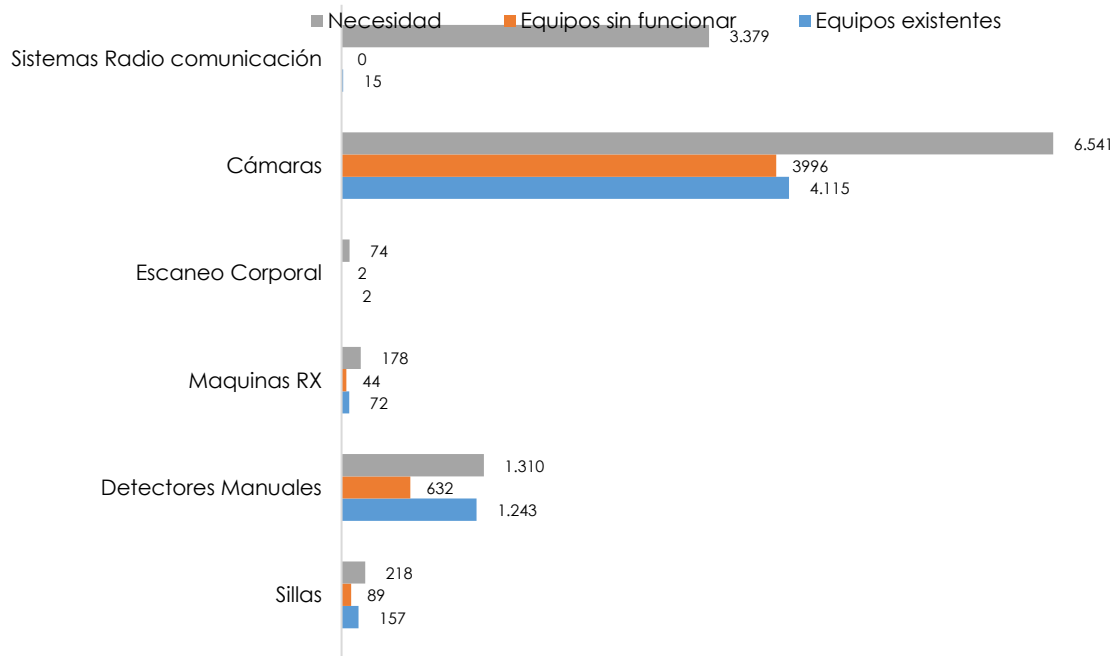
Tabla 4. Comisos a población privada de la libertad por regional, 2024

Regional	Teléfono celular	Simcard	Dinero (en pesos)
Central	13.604	21.715	63.692.299
Occidente	6.361	6.347	31.082.722
Norte	2.923	1.518	9.930.628
Oriente	2.185	1.798	8.698.451
Noroeste	4.418	5.282	11.557.400
Viejo Caldas	5.294	6.468	23.251.384
Total	34.785	43.128	148.212.884

Fuente: INPEC. Diciembre de 2024.

A su turno, en materia de seguridad, una de las grandes barreras son las limitaciones tecnológicas para el control y vigilancia del ingreso de elementos prohibidos en los establecimientos. Según cifras de USPEC, con corte en abril de 2025, cerca del 63% de los equipos de los que disponen no funcionan y en promedio hay un déficit del 3.800% en materia de estos instrumentos, lo que limita la capacidad de controlar el ingreso de elementos prohibidos.

Gráfico 5. Estado equipos nacional vs. necesidad



Fuente: USPEC (abril 2025).

El panorama es aún más complejo en términos de inhibidores de señal, ya que el **87% de los ERON no cuentan con el sistema**. De acuerdo con la información suministrada por el INPEC, tan solo 7 de los existentes están en funcionamiento⁹⁸. Lo anterior favorece la aparición de casos de extorsión que afectan directamente a la ciudadanía (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024). De acuerdo con la Policía Nacional, durante el año 2024, se presentaron 3.990 denuncias relacionadas a hechos de extorsión desde los ERON. A su turno, al 31 de julio de 2025 se han recibido 2.727 denuncias por estos mismos hechos (Anexo B, Mesa técnica Policía Nacional, 2025). Por su parte, la tecnología de inhibición de señal suele afectar a la población circunvecina a los ERON, lo que ha generado reclamos y reacciones judiciales por parte de las comunidades vecinas que alegan verse afectadas por esta medida de control y restricción.

⁹⁸ Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Ibagué, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Pereira, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cali, Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad de Palmira, Complejo Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, Cárcel y Penitenciaría de Mediana Seguridad de Acacias y Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad de Bogotá La Modelo.

Pese a la entrada en vigor del Decreto 851 de 2024, que ordena a los operadores de telefonía móvil bloquear los IMEI e IMSI utilizados por personas privadas de la libertad identificados por el Gaula en la presunta comisión del delito de extorsión, persisten retos significativos en la prevención y control de estas conductas delictivas desde los ERON. Entre diciembre de 2024 y el primer trimestre de 2025 se efectuó el primer cruce de información entre las bases de datos de denuncias de los Grupos Gaula de la Policía Nacional y el Ejército Nacional (diciembre 2023-diciembre 2024) y el tráfico de las estaciones base de telefonía móvil celular (PRSTM), lo que permitió bloquear 1.062 IMEI (celulares) y 780 IMSI (simcards), para un total de 1.842 dispositivos. Sin embargo, el elevado número de bloqueos en un periodo tan corto sugiere la magnitud y persistencia del uso ilícito de dispositivos de comunicación al interior de los ERON.

En consecuencia, se evidencian limitaciones en los controles de ingreso y en la capacidad de detección temprana de estas actividades, así como la necesidad de fortalecer las medidas tecnológicas y operativas para su prevención sostenida en el tiempo. Por lo tanto, de la información presentada en materia de actuaciones penales y disciplinarias y sobre comisión de delitos al interior de ERON, es claro que dentro del SPC se requiere robustecer las estrategias de control de las prisiones del país, toda vez que la capacidad institucional instalada ha sido insuficiente en la materia. Esto porque, si bien actualmente se adelantan acciones para enfrentar la criminalidad intramural y otros actos delictivos, como, por ejemplo, la entrada en funcionamiento de un nuevo circuito cerrado de televisión compuesto por 230 cámaras de seguridad en el ERON de Coiba en Ibagué, es necesario fortalecer las capacidades del INPEC y otras autoridades en materia de seguridad, vigilancia y control en la totalidad de los ERON.

4.6. Deficientes condiciones laborales de los funcionarios del INPEC para la prestación de los servicios penitenciarios

El INPEC adolece de buenas condiciones laborales, lo cual se refleja, inicialmente, en que, de acuerdo con representantes de organizaciones sindicales de la propia entidad, la falta de personal del instituto es casi de un 100%. Es decir que, en una entidad de 16.936 personas (2.705 administrativos y 14.231 del CCV), hacen falta, por lo menos, otros 16.936 funcionarios para cumplir la función de custodia y vigilancia de la población privada de la libertad (Anexo B, Mesa participación sindicatos INPEC, 2024).

Este déficit tiene múltiples manifestaciones negativas en el ejercicio de la función de custodia y vigilancia, dentro de las que se encuentran las largas jornadas laborales, sin remuneración extra, y altos niveles de estrés, como barreras para el buen desempeño

laboral que, en últimas, se traduce en capacidad insuficiente de la entidad para adelantar sus labores. Por ejemplo, con respecto a las jornadas laborales, en la mesa de participación con los sindicatos del INPEC, los funcionarios manifestaron que han llegado a ejercer actividades de custodia por 24 horas continuas, horario que inclusive puede aumentar sin derecho al descanso debido a las necesidades del servicio y escasez de guardia. Lo anterior tiene un impacto directo en la salud física y mental de los funcionarios de la entidad (Anexo B, Mesa participación sindicatos INPEC, 2024).

Esta situación es particularmente grave si se consideran los efectos del trabajo dentro del SPC en los trabajadores penitenciarios. Ciertamente, el ambiente penitenciario se caracteriza por condiciones ambientales negativas como ruido extremo, altas y bajas temperaturas, suciedad, peleas, motines, escenas de riñas, suicidios, ubicación geográfica de lo ERON y, demás, factores que perpetúan efectos de la prisionalización en los guardias del INPEC (Dvopskin y Spiers, 2004 citado por Tapias, Salas, & Solórzano, 2007).

Así mismo, la infraestructura para el desarrollo de sus actividades laborales, principalmente en los establecimientos de primera generación, no es la adecuada, ya que es antigua y vetusta. Específicamente dentro de los ERON, los lugares de descanso de la guardia no están en óptimas condiciones y los dormitorios y los baños no son los adecuados para el número de horas de su jornada. Así mismo, para el ejercicio de las labores administrativas, no se cuentan con escritorios, sillas ergonómicas, computadores y conexión a internet estable para el cumplimiento de sus funciones (Anexo B, Mesa participación sindicatos INPEC, 2024).

Otro tema que aqueja a los servidores penitenciarios son las condiciones de seguridad y el riesgo a su vida e integridad física de manera permanente. El 12 de febrero de 2024, el Gobierno nacional declaró la emergencia carcelaria debido a los ataques (amenazas, lesiones, homicidios y extorsión) en contra del personal del INPEC. En el año 2024, se registraron 499 reportes de amenaza a funcionarios administrativos y del CCV, los cuales terminaron en 5 fallecimientos debido a acciones violentas relacionadas con el servicio. Así mismo, en el primer trimestre de 2025, se han recibido 100 reportes de amenaza a la seguridad personal de funcionarios adscritos a la planta de personal del INPEC.

En línea con lo anterior, los funcionarios del INPEC manifestaron que actualmente se encuentran sufriendo un plan pistola en su contra. El tema de seguridad ha llegado a ser tan grave que incluso sienten temor por la vida e integridad de sus familias. En los mismos lugares de trabajo, han llegado amenazas a las puertas dirigidas a la guardia y funcionarios administrativos, pero ha sido difícil identificar su procedencia, pues los establecimientos de

reclusión no cuentan con circuitos cerrados de televisión idóneos y periféricos para así realizar las denuncias (Anexo B, Mesa participación sindicatos INPEC, 2024).

De igual forma, manifestaron en la sesión de mesa de participación que otro inconveniente es la atención ante amenazas. Los funcionarios de la entidad califican la respuesta institucional a las amenazas en 1,3 de 5, y señalan que es prácticamente inexistente y no se les brinda suficiente atención a sus denuncias (Anexo B, Mesa participación sindicatos INPEC, 2024). Al respecto, manifestaron la urgencia de contar con una ruta interinstitucional que sea socializada y aprehendida por parte de los funcionarios del INPEC, para que conozcan sus derechos y los pasos a seguir cuando se ven enfrentados a un riesgo que atente contra su vida y su integridad.

Finalmente, los funcionarios del INPEC manifestaron que la generación de capacidades a través de la Escuela Penitenciaria Nacional no es adecuada y se encuentra desactualizada. Al respecto, mencionaron que era necesario reformular el pènsum de la Escuela Penitenciaria, incluyendo un enfoque real de derechos humanos. Así mismo, es prioritario incluir la educación con enfoque de género y profesionalización de la labor del cuerpo de custodia y vigilancia (Anexo B, Mesa participación sindicatos INPEC, 2024).

Alineado con lo anterior, el personal encargado del tratamiento penitenciario de las personas privadas de la libertad ha afirmado que no cuentan con el conocimiento y sensibilización requeridos para implementar el enfoque diferencial e interseccional y que el personal que se encuentra capacitado es insuficiente. Así, el INPEC ha informado que no se cuenta con personal exclusivo para la atención de necesidades de los internos con enfoque diferencial, pues si bien en el área psicosocial de cada ERON hay un funcionario, administrativo o del CCV que apoya la coordinación de acciones y atenciones de estos grupos poblacionales, esto resulta insuficiente para velar por la implementación de un enfoque diferencial para la totalidad de la población privada de la libertad que pertenece a algún grupo poblacional específico (Anexo B, Mesa de trabajo INPEC, eje enfoque diferencial, 2024).

A pesar de que se han desarrollado capacitaciones y cursos para la formación en derechos humanos y la sensibilización en el enfoque diferencial e interseccional dirigidos al CCV, así como al personal administrativo, persiste una barrera de desconocimiento, falta de apropiación y sensibilización. En primer lugar, los cursos que se han desarrollado para la formación en derechos humanos no son obligatorios, su participación es voluntaria y

algunos funcionarios penitenciarios han argumentado ejercer objeciones de conciencia⁹⁹ para evitar participar en dichos programas. Sumado a ello, la forma en la que se han estructurado estos cursos y su forma de evaluación no permiten la verificación de la apropiación del conocimiento, por ende, la participación en estos cursos no garantiza la sensibilización. En tercer lugar, los programas formativos no tienen permanencia en el tiempo y no se realizan actualizaciones que permitan mantener el conocimiento vigente de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial sobre la garantía en derechos humanos (Anexo B, Mesa técnica Ministerio de Justicia y del Derecho, 2024).

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

Avanzar, a 2033, en la superación de las condiciones estructurales del Sistema Penitenciario y Carcelario que generan la vulneración masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad y perpetúan el Estado de Cosas Inconstitucional con el propósito de garantizar la atención y tratamiento resocializador, rehabilitador y restaurativo, así como el acompañamiento adecuado en el posegreso.

5.2. Objetivos específicos

OE1. Aumentar la cobertura y calidad de bienes y servicios necesarios para garantizar una vida digna en reclusión.

OE2. Fortalecer la capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y la atención adecuada para la población posegresada del SPC.

OE3. Promover el cumplimiento de las obligaciones legales a cargo de las entidades territoriales para garantizar la atención de población detenida preventivamente y la generación de infraestructura carcelaria.

⁹⁹ La Corte Constitucional ha señalado que la objeción de conciencia no puede ser invocada como excusa general para el incumplimiento de deberes legales o funciones propias del cargo público. En particular, ha precisado que los funcionarios públicos pueden acogerse a este derecho únicamente cuando el cumplimiento de una función específica comprometa gravemente su integridad moral, caso en el cual deberán manifestar de forma expresa, razonada y documentada su objeción, sin obstaculizar el cumplimiento del deber por parte de otro servidor competente (Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2009). En este sentido, la negativa a participar en programas de formación en derechos humanos no encuentra justificación jurídica bajo la figura de la objeción de conciencia, por cuanto dicha participación constituye un deber funcional orientado al cumplimiento de estándares internacionales y principios constitucionales que rigen la función penitenciaria.

OE4. Mejorar la calidad, disponibilidad y articulación de los sistemas de información con incidencia en el SPC para la toma de decisiones y diseño de política pública.

OE5. Fortalecer las capacidades institucionales para la prevención, control y sanción de conductas contrarias a la ley al interior del SPC.

OE6. Mejorar las condiciones laborales del personal del INPEC para el fortalecimiento de la prestación de los servicios penitenciarios.

5.3. Plan de acción

Para el cumplimiento del objetivo general de la política, se proponen seis ejes estratégicos, desarrollados en un total de 109 acciones, que serán ejecutadas por diferentes entidades del Estado colombiano entre septiembre de 2025 y diciembre 2033. Así mismo, el detalle de las entidades responsables de cada acción, los períodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para su implementación, así como los indicadores de gestión y de producto asociados, con sus respectivas metas, se encuentran en el Anexo A de este documento, a saber, el Plan de Acción y Seguimiento (PAS).

5.3.1. Incremento de la cobertura y calidad de bienes y servicios necesarios para garantizar una vida digna en reclusión

Línea de acción 1.1. Infraestructura física adecuada para la vida digna en reclusión

Las condiciones de habitabilidad dignas son un presupuesto fundamental para que las penas y las medidas de aseguramiento cumplan su cometido dentro del marco de un Estado social y democrático de derecho, pues si las personas no cuentan con espacios en condiciones de habitabilidad, higiene, acceso a luz natural y ventilación, o que sean suficientemente amplios para su descanso y para realizar actividades cotidianas, no tendrán condiciones adecuadas de vida y su salud tenderá a deteriorarse, lo cual dificulta que los procesos de reinserción social sean exitosos. Este también se ha incluido como uno de los ejes de seguimiento para la superación del ECI del SPC, y con fundamento en este documento de política, se adelantarán las acciones orientadas a fortalecer la capacidad institucional frente a una infraestructura física adecuada.

En primer lugar, **la USPEC construirá o adecuará la infraestructura física de los ERON que lo requieran para garantizar el derecho a las visitas de manera digna, con enfoque diferencial e interseccional**, con el objeto de garantizar condiciones humanas, seguras y accesibles que promuevan el bienestar emocional y social de las personas privadas de la libertad y sus familias. Con esta acción se pretende que las personas privadas de la

libertad cuenten con espacios adecuados para recibir las visitas de sus familiares, amistades y visita íntima, y que se incorpore un enfoque diferencial e interseccional en la infraestructura. Esta acción se realizará con apoyo del INPEC y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad entre los años 2025 y 2033.

Para prevenir el deterioro y adelantar las refacciones correspondientes en los establecimientos, entre los años 2025 y 2033, **la USPEC realizará el mantenimiento preventivo o correctivo en los centros penitenciarios del país a través de los planes anuales de necesidades de los ERON**. Esta acción se realizará con el acompañamiento del INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por otra parte, el país requiere contar con una visión estratégica del desarrollo de infraestructura de nuevos establecimientos a nivel nacional que atienda efectivamente la demanda de cupos. Para ello, **la USPEC diseñará y socializará un modelo de planeación de infraestructura de nuevos ERON en zonas estratégicas del país**. Esta acción contará con el apoyo del INPEC, el DNP y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Se desarrollará entre los años 2025 y 2026.

En concordancia con la acción anterior, **el DNP diseñará y socializará lineamientos técnicos para la definición de características de la infraestructura de los nuevos ERON pensando en los flujos de servicios y el sistema de tratamiento progresivo**. Con ello se pretende contar con un modelo más moderno y adecuado a las necesidades presentes del SPC, de manera que se garantice la atención y prestación de servicios integral a la población privada de la libertad. Esta acción contará con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y la USPEC entre los años 2026 y 2028.

De igual manera, se requiere continuar con las adecuaciones a los establecimientos para que las personas privadas de la libertad estén en condiciones de dignidad. En ese orden de ideas, **la USPEC adecuará la infraestructura física de los ERON para garantizar condiciones de habitabilidad digna en reclusión, con enfoque diferencial, interseccional y territorial**. Esta acción se realizará con apoyo del INPEC y del Ministerio de la Igualdad y la Equidad entre los años 2025 y 2033.

Así mismo, para fortalecer la organización y gestión de las visitas familiares, sociales e íntimas, asegurando que se desarrollen en condiciones dignas, seguras y accesibles, **el INPEC, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, diseñará e implementará un protocolo operativo para la administración de visitas en los ERON**, que garantice el ejercicio del derecho a la visita con enfoque diferencial, bajo criterios de seguridad penitenciaria y viabilidad operativa institucional, entre los años 2026 y 2029.

Línea de acción 1.2. Seguridad alimentaria para una vida digna en reclusión

En el contexto de la privación de la libertad, el Estado adquiere la obligación positiva de garantizar bienes y servicios necesarios para una vida digna de las personas bajo su custodia, pues estas no pueden procurárselos por sí mismas. Uno de estos bienes esenciales es la alimentación en condiciones adecuadas de higiene, conservación, preparación y calidad nutricional. Una alimentación adecuada es esencial para preservar las condiciones de salud y prevenir el deterioro físico y mental de las personas privadas de la libertad. En ese orden, y al tratarse de uno de los ejes de seguimiento para la superación del ECI establecidos por la Corte Constitucional, esta línea recoge las siguientes acciones para fortalecer la capacidad institucional e impactar en las condiciones de prestación del servicio de alimentación.

Un primer aspecto en la garantía de este derecho tiene que ver con la infraestructura en condiciones idóneas para la preparación y conservación de alimentos, así como la dotación de bienes y servicios con esa finalidad. Por ello, **la USPEC adecuará la infraestructura de los ranchos para garantizar la provisión adecuada del servicio de alimentación de la población privada de la libertad** entre 2025 y 2033. Esta acción será acompañada por el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Para fortalecer la adecuada operación de los espacios destinados a la preparación y distribución de alimentos, asegurando condiciones de salubridad, seguridad y continuidad en la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad, **la USPEC, con el apoyo del INPEC, dotará de elementos requeridos para el correcto funcionamiento de los ranchos de los ERON que no estén incluidos dentro de las obligaciones a cargo del operador contratado**, entre los años 2025 y 2033.

La promoción de la seguridad alimentaria y las actividades integrales de resocialización suponen también promover, como ya se ha hecho en algunos establecimientos, modelos de productividad agrícola para el autoabastecimiento y la comercialización de algunos productos. En ese sentido, **la USPEC diseñará e implementará una estrategia de provisión de alimentos a través de pequeños productores y productoras de la agricultura campesina familiar y comunitaria (Ley 2046 de 2020) en las cadenas de abastecimiento de los contratos de alimentación del Sistema Penitenciario y Carcelario**, para que estos sean entregados a la población privada de la libertad oportunamente y en las condiciones requeridas, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el DNP y INPEC. Esta acción se realizará entre 2025 y 2033.

Línea de acción 1.3. Servicio de salud de calidad para una vida digna en reclusión

La salud implica la garantía de condiciones físicas y mentales adecuadas para los seres humanos, incluyendo el caso de las personas privadas de la libertad. Por ello, compete al Estado proveer los servicios de salud desde un punto de vista preventivo y de atención, a efectos de garantizar la vida e integridad de esta población que por regla general no puede asegurarse tales servicios, dada su situación social y económica. En consecuencia, y siendo este uno de los ejes de seguimiento al ECI, en esta línea se proponen las siguientes acciones articuladas para mejorar la capacidad institucional en la atención en salud a las personas privadas de la libertad.

En primer lugar, **la USPEC adecuará o ampliará la infraestructura física de los ERON con el fin de garantizar las condiciones mínimas para la prestación de un servicio de salud de calidad, en conformidad con la normatividad vigente y bajo un enfoque diferencial e interseccional para toda la población privada de la libertad.** Esto con el propósito de asegurar que las instalaciones de salud dentro de los establecimientos penitenciarios cuenten con espacios adecuados, accesibles y seguros, que permitan una atención oportuna e integral, contribuyendo así a la garantía del derecho fundamental a la salud y al bienestar de las personas privadas de la libertad. Esta acción se realizará entre los años 2025 y 2033, con el apoyo del INPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

En el mismo sentido, respecto al consumo de sustancias psicoactivas (SPA), entre los años 2026 y 2030, **el INPEC diseñará e implementará una estrategia de reducción de riesgos y daños asociados al consumo de SPA para la población privada de la libertad.** Con esta acción se pretende mitigar los impactos que puede causar el consumo problemático de estas sustancias en la salud, bienestar y posibilidades de reinserción social de las personas privadas de la libertad. Para su realización, se apoyará en el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la USPEC y el DNP. Esta estrategia será complementada con el **diseño e implementación de una estrategia de prevención, atención y reducción de vulnerabilidades asociadas al consumo de SPA para la población privada de la libertad en cabeza del INPEC** y con el acompañamiento de la USPEC, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y del Derecho entre 2026 y 2030.

La obtención, conservación y entrega oportuna de medicamentos son fundamentales para el desarrollo exitoso de los tratamientos médicos que requieran las personas privadas de la libertad. Por ello, en el marco de las acciones para garantizar un servicio de salud de calidad, **la USPEC diseñará e implementará un plan de fortalecimiento a la supervisión para garantizar la adecuada dotación, abastecimiento, almacenamiento y entrega de medicamentos, según la patología de cada persona privada de la libertad, con enfoque**

diferencial e interseccional. Esta acción se realizará entre los años 2025 y 2033 y contará con apoyo del INPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social.

En el periodo de 2025 a 2033, **la USPEC diseñará e implementará un plan de mejoramiento que garantice la asignación y asistencia oportuna a citas de medicina general y especializada, así como a procedimientos ambulatorios y cirugías ordenadas a personas privadas de la libertad,** con enfoque diferencial e inclusión de entidades de control y asistencia técnica interinstitucional.

El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones puede reducir costos y riesgos asociados a traslados para atención y algunos procedimientos médicos. Por lo anterior, entre los años 2025 y 2033, **la USPEC formulará e implementará una estrategia de prestación de servicios de salud en la modalidad de telemedicina para personas privadas de la libertad,** con apoyo del INPEC y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Para la prestación de un servicio de salud de calidad, se requiere de personal profesional en salud, en cantidad y con conocimientos suficientes y oportunos para la demanda de la población privada de la libertad. Partiendo de ese presupuesto, **la USPEC diseñará e implementará lineamientos para la contratación de personal multidisciplinario en salud, suficiente para prestar el servicio de atención primaria en salud en los ERON.** Esta acción se realizará en el periodo comprendido entre 2025 y 2033 y para su realización contará con el apoyo del INPEC y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Por otra parte, en reconocimiento de los efectos nocivos de la prisionalización en la salud mental, **la USPEC, entre 2025 y 2033, diseñará e implementará una estrategia de promoción y prevención para el tratamiento de la salud mental, incluyendo suicidio, con enfoque de género, diferencial e interseccional para la población privada de la libertad,** con el apoyo del INPEC, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de la Igualdad y la Equidad y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Así mismo, la privación de la libertad no puede traer como consecuencia una restricción desproporcionada de los derechos sexuales y reproductivos de la población desde el punto de vista de la prevención, promoción y atención en salud. Por lo anterior, entre 2025 y 2033, **la USPEC diseñará e implementará una ruta de atención para garantizar los derechos sexuales y reproductivos para la población privada de la libertad,** con acompañamiento del Ministerio de la Igualdad y la Equidad, el INPEC, el DNP y el Ministerio de Salud y Protección Social. A su vez, **el INPEC, entre 2026 y 2033, suministrará productos para la promoción de la salud y el cuidado menstrual de mujeres y personas menstruantes en los**

ERON, con el objeto de garantizar a la PPL el derecho fundamental a la salud, esta acción contará con el acompañamiento de la USPEC, el Ministerio de la Igualdad y la Equidad y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Adicionalmente, entre 2025 y 2033, **la USPEC diseñará e implementará una estrategia de atención, prevención y tratamiento para las enfermedades transmisibles de mayor prevalencia en los ERON**, con apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social, el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Así mismo, **la USPEC diseñará e implementará una estrategia de atención, prevención y tratamiento para las enfermedades crónicas no transmisibles de mayor prevalencia en los ERON**, para que el acceso al servicio de salud sea efectivo e integral entre 2025 y 2033. Esta acción se realizará con acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Como complemento de las anteriores acciones, para prevenir la aparición de patologías prevenibles, **la USPEC actualizará e implementará el plan ampliado de inmunización para personas privadas de la libertad**. Esta acción se implementará entre los años 2025 y 2033. La USPEC tendrá apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social, el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por otra parte, con el fin de garantizar la dignidad de las personas privadas de la libertad, **el Ministerio de Justicia y del Derecho implementará el protocolo interinstitucional de enfermedad incompatible con la vida en reclusión, con el objeto de gestionar y reubicar a las personas privadas de la libertad que se encuentren en esta condición**. Esta acción se adelantará entre 2025 y 2033 y contará con el apoyo del Consejo Superior de la Judicatura, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Defensoría del Pueblo de Colombia y el INPEC.

Finalmente, para aportar en la mejora de la comunicación entre las entidades gubernamentales y personas privadas de la libertad, **la Superintendencia Nacional de Salud, entre 2026 y 2030, capacitará en derechos y deberes en salud a la población privada de libertad**, para que identifiquen y gestionen situaciones que vulneran su derecho fundamental a la salud.

Línea de acción 1.4. Acceso efectivo a la administración pública y de justicia para la población privada de la libertad

Teniendo en cuenta que el acceso efectivo a la administración pública y de justicia es un derecho fundamental que conservan las personas privadas de la libertad pese a su

situación jurídica, se hace manifiesta la relevancia que puede tener garantizar derechos como la participación ciudadana, el control de la administración, la protección de derechos fundamentales e inclusive el acceso a la libertad, de tal forma que se articulan las siguientes acciones dirigidas a fortalecer la capacidad institucional en este ámbito.

Para mejorar el acceso a la administración de justicia de las personas privadas de la libertad y reducir los costes económicos e institucionales de los traslados, **la USPEC adecuará la infraestructura física y tecnológica de las salas de audiencia en los ERON para asegurar espacios adecuados que faciliten el acceso a la justicia y el desarrollo oportuno de las diligencias judiciales en contextos penitenciarios.** Esta actividad se realizará con apoyo del INPEC entre los años 2025 y 2033.

Así como, entre los años 2025 y 2033, **la USPEC, con el apoyo del INPEC, dotará la infraestructura física y tecnológica de las salas de audiencia en los ERON para garantizar la disponibilidad de los elementos técnicos necesarios que permitan la realización continua y eficiente de las audiencias programadas.**

Así mismo, para brindar asesoría, representación judicial y apoyo en la elaboración de solicitudes y trámites a los privados de la libertad por parte de profesionales calificados del derecho, **la Defensoría del Pueblo garantizará defensores públicos designados para la atención de población privada de la libertad en los ERON entre los años 2025 y 2028.**

En el marco de la estrategia de promoción del acceso a la justicia para la superación del ECI, en el 2026, **la Defensoría del Pueblo diseñará e implementará una estrategia de articulación entre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho que permita focalizar el servicio de defensoría pública para la solicitud de subrogados penales.** Esta acción pretende hacer más eficiente el trámite de este tipo de solicitudes, especialmente en el caso de personas que cumplan con los requisitos legales para acceder a medidas alternativas a la prisión, lo que podría impactar en el hacinamiento del SPC. Esta actividad se realizará con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura.

Adicionalmente, **la Defensoría del Pueblo actualizará e implementará una estrategia que fortalezca y actualice los conocimientos en materia penal de los defensores públicos para ejercer la defensa técnica entre 2026 y 2028,** de manera que estos profesionales cuenten con las mejores herramientas para la defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad y se mejore la calidad de los servicios prestados.

El INPEC, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, actualizará las cartillas biográficas de la población privada de la libertad para facilitar la solicitud y acceso a

subrogados penales. Con esta acción se pretende contar con información reciente sobre las actividades de redención de pena, certificados de conducta y otros documentos requeridos para trámites ante los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, de manera que estos trámites puedan adelantarse de forma ágil y sin dilaciones. La acción se realizará entre los años 2025 y 2032.

En línea con la anterior acción, y buscando que las personas privadas de la libertad cuenten con toda su información personal actualizada, **el INPEC**, con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, **realizará jornadas de cedulação para personas privadas de la libertad** entre 2026 y 2033.

Igualmente, para contribuir a la efectividad en el acceso a subrogados penales y aportar en la disminución del hacinamiento, **el Consejo Superior de la Judicatura**, con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, **elaborará un estudio que determine las posibles causas de congestión en el proceso de resolución de las solicitudes de otorgamiento de beneficios y subrogados penales a cargo de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad** y, a partir de este, formulará e implementará un plan de acción que optimice el proceso. Dicho proceso se adelantará entre 2026 y 2033.

Por otra parte, para evitar el escalamiento de los conflictos y lograr su resolución pacífica, **el Ministerio de Justicia y del Derecho**, con apoyo del INPEC, **diseñará e implementará un modelo de mediación de conflictos entre los privados de la libertad a través de los métodos de resolución de conflictos** entre los años 2026 y 2033.

Así mismo, la justicia restaurativa es un mecanismo con un alto potencial para incidir en el restablecimiento efectivo de los derechos las víctimas, la identificación y el reconocimiento del daño causado, así como la restauración del tejido social, con impactos en la forma de pensar y actuar de las personas que han cometido delitos. Por ello, **el Ministerio de Justicia y del Derecho implementará el programa de justicia restaurativa en el Sistema Penitenciario y Carcelario en los ERON priorizados** entre los años 2025 y 2033, con apoyo del INPEC.

Línea de acción 1.5. Provisión de servicios públicos adecuada para una vida digna en reclusión

El acceso a los servicios públicos es una condición esencial para que las personas privadas de la libertad puedan atender necesidades básicas como la higiene y el aseo personal, hidratarse, realizar sus actividades cotidianas, mantenerse informadas y comunicarse con el mundo exterior, así como para la adecuada conservación y preparación

de alimentos. Es por ello por lo que la Corte Constitucional incluyó el acceso a los servicios públicos como uno de los ejes de seguimiento al ECI. En ese sentido, las entidades comprometidas en esta línea adelantarán las acciones dirigidas a promover un mejor acceso a estos servicios y fortalecer la capacidad institucional en la materia conforme a las acciones que se enlistan a continuación.

Como primera medida, entre 2025 y 2033, **la USPEC adecuará la infraestructura física de los ERON para que se garantice el mínimo constitucionalmente asegurable de energía eléctrica**. Esta acción tendrá el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y el Ministerio de Minas y Energía.

Así mismo, **la USPEC adecuará la infraestructura física de los ERON para garantizar el mínimo constitucionalmente asegurable del servicio de agua, alcantarillado y sistemas de aguas residuales**. Esto se realizará entre los años 2025 y 2033, con el apoyo del INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

En lo que se refiere al uso de energías limpias, es oportuno incorporar esta clase de innovaciones en el SPC. En consecuencia, **el Ministerio de Minas y Energía expandirá la estrategia para el uso de energías limpias a ERON priorizados, para proveer soluciones alternativas de electricidad a los ERON**. Esta acción tendrá también la participación del INPEC, la USPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, para el periodo entre 2025 y 2033.

Respecto al manejo de residuos sólidos, **el INPEC diseñará e implementará una estrategia para el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos en los ERON**, con el objeto de mejorar las condiciones sanitarias de la infraestructura, entre 2026 y 2030. Esta acción contará con el acompañamiento de la USPEC.

Actualmente, el acceso al servicio público de internet es fundamental para la realización de todo tipo de actividades de cualquier entidad o establecimiento público, incluidos, por supuesto, los establecimientos de reclusión. Además, con ciertas restricciones, el acceso al internet puede aportar positivamente a los procesos de resocialización. Por ello, entre 2025 y 2033, **la USPEC adecuará la infraestructura física de los ERON para garantizar la prestación del servicio público de internet para su correcto funcionamiento**. Esta acción se realizará con el acompañamiento del INPEC.

Así mismo, los servicios de telefonía pública son relevantes para garantizar la comunicación de las personas privadas de la libertad con el mundo exterior, especialmente con sus familiares. Por ello, **la USPEC adecuará la infraestructura física de los ERON para**

garantizar la prestación del servicio público de telefonía para su correcto funcionamiento entre los años 2025 y 2033, con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

De manera complementaria al punto anterior, **la USPEC realizará un análisis sobre el modelo contractual de los servicios de comunicación con el exterior con el fin de garantizar la prestación del servicio en ERON**. Para ello, contará con el acompañamiento del INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Esta acción se realizará entre 2025 y 2032.

5.3.2. Fortalecimiento de la capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y la atención adecuada para la población posegresada del SPC

Línea de acción 2.1. Educación para la vida en libertad

Los procesos educativos son esenciales para que las personas privadas de la libertad amplíen sus posibilidades de empleabilidad y desarrollo personal con miras al retorno a la libertad, además de aportar en competencias ciudadanas, valores y relaciones interpersonales. Por ello esta línea incluye diversas acciones que buscan ampliar la capacidad institucional en materia de resocialización en lo que tiene que ver con los procesos educativos a los que acceden las personas privadas de la libertad.

Así, como primera medida, **el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes diseñará e implementará un programa de formación en lectura crítica y escritura para personas privadas de la libertad** en los ERON. Esta acción se realizará durante los años 2025 y 2033.

En concordancia con esta línea de acción, **el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) ampliará la cobertura de cursos de formación complementaria para población privada de la libertad**. Con ello se pretende que la población cuente con certificados que acrediten sus conocimientos especializados para desempeñarse en actividades de trabajo. Esta acción se realizará entre los años 2025 y 2033 y tendrá el acompañamiento del INPEC. A su vez, **el SENA ampliará la cobertura de cursos de formación titulada del SENA para población privada de la libertad**, durante los años 2025 y 2033, con el apoyo del INPEC.

En esa misma línea, **el Ministerio de Justicia y del Derecho**, en articulación con el Ministerio de Educación Nacional y el INPEC, **reglamentará la prestación del servicio de educación en el Sistema Penitenciario y Carcelario**, con el objetivo de fortalecer el esquema educativo con base en las necesidades de la población privada de la libertad y el SPC entre los años 2026 y 2027.

Asimismo, el Ministerio de Educación Nacional, entre 2026 y 2033, diseñará e implementará, en el marco de la política de gratuidad en Educación Superior, una estrategia de educación para la articulación con IES públicas que, garantice el acceso y condiciones de permanencia de las personas privadas de la libertad y funcionarios del sistema penitenciario y carcelario en programas académicos, investigativos y de proyección social, para ello contará con el acompañamiento del INPEC y del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Finalmente, y para prevenir cualquier restricción injustificada de los derechos de las poblaciones que son sujetos de especial protección constitucional, entre 2025 y 2033, el INPEC diseñará e implementará una estrategia de sensibilización sobre enfoque diferencial e interseccional para las personas privadas de la libertad. Esta acción contará con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

Línea de acción 2.2. Trabajo para un proyecto de vida digno

El trabajo penitenciario es una actividad que, además de permitirle a las personas privadas de la libertad el aprendizaje o perfeccionamiento de un oficio con orientación a su retorno al mercado laboral, facilita obtener ingresos para poder satisfacer necesidades complementarias en la privación de libertad, aportar al bienestar de sus familias o empezar a ahorrar dinero como forma de prepararse para el retorno a la sociedad. En ese sentido, las entidades concernidas en este eje realizarán, entre otras, las siguientes acciones para ampliar la capacidad institucional en este ámbito.

Como primera medida, el INPEC diseñará e implementará una estrategia de fortalecimiento y ampliación de la industria penitenciaria, con el objeto de aumentar la disponibilidad y calidad de actividades productivas para la población privada de la libertad entre 2025 y 2030. Para ello, contará con el apoyo del DNP, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el SENA y la USPEC.

Los productos elaborados por las personas privadas de la libertad son comercializados por la Marca Libera, que tiene la misión de ponerlos a disposición de potenciales compradores y promover su comercialización, para que de esa forma se generen ingresos económicos y se pueda reinvertir el dinero en materiales para continuar con sus actividades, especialmente cuando se trata de procesos de autoempleo. Para ello, el INPEC diseñará e implementará un modelo de negocio para impulsar el posicionamiento de la Marca Libera. Esta actividad será apoyada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y se realizará entre los años 2026 y 2033.

Los establecimientos de reclusión requieren procesos permanentes de intervención de la infraestructura y las personas privadas de la libertad podrían ser una fuente de mano de obra para realizar estas actividades, de manera que acumulen experiencia laboral y reciban una remuneración justa en el proceso de resocialización. En ese sentido, dentro de esta línea de acción, **la USPEC implementará estrategias que permitan la vinculación de personas privadas de la libertad y posegresadas en los procesos de mantenimiento de la infraestructura, adecuación y creación de nuevos cupos** entre 2025 y 2033, con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC.

Dentro de las acciones orientadas a promover la empleabilidad de la población privada de la libertad en condiciones de dignidad, **el INPEC diseñará e implementará un plan para vincular al sector privado en actividades productivas al interior de los ERON que generen plazas de trabajo para la población privada de la libertad**. Esta acción se realizará entre 2026 y 2030 y contará con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

Igualmente, entre 2025 y 2033, **el INPEC actualizará e implementará un plan, con enfoque diferencial, territorial e interseccional, para aumentar las plazas de trabajo penitenciario para la población privada de la libertad**. Esta acción contará con el apoyo operativo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Igualdad y Equidad, el SENA y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

A su vez, con el objetivo de aumentar la disponibilidad de oportunidades de vinculación laboral de personas privadas de la libertad, **el INPEC diseñará e implementará un plan de fortalecimiento y expansión de los modelos agrícolas dentro de los ERON**, con el objeto de fortalecer la oferta de actividades productivas y aportar en procesos de resocialización. La acción se adelantará entre 2026 y 2031 con el apoyo de la USPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho. En línea con lo anterior, **el INPEC, entre 2026 y 2033, diseñará e implementará un modelo de trabajo con la red social de apoyo para provisión de bienes y servicios para la vida en reclusión al interior del Sistema Penitenciario y Carcelario**.

Así también, para contar con el personal capacitado para el desarrollo de actividades productivas al interior de los ERON, **el INPEC diseñará e implementará un programa de capacitación para los servidores públicos de la entidad intervinientes en el proceso de las actividades productivas en los ERON**. Esta acción contará con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y el SENA y se desarrollará entre 2026 y 2033.

Finalmente, como parte del proceso de resocialización, se pretende que las personas privadas de la libertad tengan herramientas suficientes para construir proyectos de vida en libertad. Por ello, **el SENA ofrecerá orientación ocupacional a la población privada de la libertad con el objetivo de darles herramientas para la identificación de las mejores alternativas y oportunidades de desempeño laboral**. Esta acción se implementará entre 2025 y 2033 con el apoyo del INPEC.

Línea de acción 2.3. Cultura y deporte para una mejor vida en prisión

Las actividades culturales y deportivas tienen un importante potencial para aportar positivamente en el bienestar físico y mental de las personas privadas de la libertad, sirven como un complemento a otras actividades del tratamiento penitenciario y previenen el deterioro de la salud física y mental. Las actividades culturales y artísticas también pueden aportar para que la sociedad comprenda las realidades del mundo penitenciario y rompa con los prejuicios que se tienen frente a esta población. Por lo anterior, a continuación, se presentan algunas de las acciones previstas para fortalecer la capacidad institucional para la atención a la población privada de la libertad en este ámbito.

Así, dentro de esta línea de acción, para el período de 2025 a 2026, **Artesanías de Colombia realizará la atención psicosocial a las mujeres privadas de la libertad, a través de las brigadas de Gestión Social Integral (GSI) y los Laboratorios de GSI, co-diseño, innovación y creatividad artesanal**, para brindar acompañamiento en temas culturales, con acompañamiento del INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por otra parte, con la finalidad de promover el acceso equitativo a las culturas y las artes para las personas privadas de la libertad, **el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes diseñará e implementará una estrategia de fortalecimiento y expansión del Programa Cultura para la Libertad**, con enfoque diferencial, con el objetivo de contribuir a la resocialización e integración de las personas privadas de la libertad. Para ello, contará con apoyo del INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Esta acción se realizará entre los años 2025 y 2033.

Adicionalmente, entre 2025 y 2029, **el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes desarrollará e implementará procesos de formación en oficios tradicionales y recuperación del patrimonio para personas privadas de la libertad**, con el objeto de contribuir a su resocialización e integración. Esta acción contará con el acompañamiento del INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

En adición a lo anterior, **se diseñará e implementará una estrategia para fomentar la práctica de actividades deportivas, recreativas y físicas para las personas privadas de la libertad, con enfoque territorial, diferencial y de género**, que permita fortalecer las capacidades de autogestión de la población privada de la libertad para la realización de dichas prácticas. **Esta acción estará a cargo del Ministerio del Deporte** y contará con el apoyo del INPEC, el Ministerio de la Igualdad y la Equidad y el Ministerio de Justicia y del Derecho, y se realizará en el periodo comprendido entre 2026 y 2033.

Línea de acción 2.4. Condiciones habilitadoras para la resocialización

Ya que la resocialización es la finalidad esencial de las penas privativas de la libertad al momento de su ejecución, las autoridades comprometidas en esta política emprenderán acciones articuladas orientadas a promover que los programas, actividades y procesos del SPC que tienen esta finalidad cuenten con mayor capacidad institucional, de manera que se amplíe su cobertura y alcance para la población privada de la libertad. Es por ello por lo que, entre otras, desarrollarán las acciones que se enuncian a continuación.

Con la finalidad de robustecer el proceso de resocialización como un proyecto integral y articulado, **el INPEC**, con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho y el DNP, **implementará el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización (Pipar) para garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país**. Esta acción se realizará entre los años 2025 y 2033.

El Consejo de Evaluación y Tratamiento es un cuerpo colegiado que tiene funciones relacionadas con la definición del tratamiento penitenciario para las personas privadas de la libertad y el desarrollo de programas de tratamiento penitenciario en los diferentes establecimientos de reclusión. Para fortalecer la capacidad institucional en la materia, dentro de las acciones de esta línea, **se diseñará e implementará un plan de fortalecimiento del funcionamiento del Consejo de Evaluación y Tratamiento de cada ERON, para brindar acompañamiento pertinente en el proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad por parte del INPEC**. El Ministerio de Justicia y del Derecho apoyará esta acción, cuyo horizonte de ejecución es entre los años 2025 y 2029.

Con el objetivo de contar con un diagnóstico de la pertinencia y calidad de la oferta educativa a disposición de la población privada de la libertad, **el Ministerio de Justicia y del Derecho evaluará el impacto de la oferta institucional en materia de resocialización puesta al servicio de la población privada de la libertad y pospenada**. Esta actividad se realizará entre los años 2026 y 2029 y tendrá apoyo del INPEC y la USPEC.

Con el fin de que el personal penitenciario cuente con el conocimiento, las herramientas y la sensibilización necesarias para brindar una atención penitenciaria adecuada a la realidad de cada persona privada de la libertad, que promueva un trato digno, inclusivo y respetuoso de la diversidad, **el INPEC**, en articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Igualdad y Equidad, **diseñará e implementará un programa de educación informal en enfoque diferencial e interseccional que sea de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos del INPEC**, para que cuenten con el conocimiento y sensibilización requeridos para brindar atención penitenciaria adecuada a la realidad de cada persona privada de la libertad. Esta acción se realizará entre el 2026 y 2033.

Por su parte, con el fin de fortalecer los procesos de formación y ocupación al interior de los establecimientos y de asegurar las condiciones adecuadas para la educación, el trabajo y la cultura, como pilares fundamentales de la resocialización y la reincorporación social, **la USPEC adecuará la infraestructura de los ERON para garantizar la disponibilidad de espacios físicos necesarios para el desarrollo de programas educativos, laborales y culturales que promuevan la resocialización integral de las personas privadas de la libertad (intramural)**, con enfoque diferencial e interseccional. Esta acción se desarrollará con el apoyo del INPEC y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad entre 2025 y 2033.

A su vez, **la USPEC, con el apoyo del INPEC y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, ampliará o construirá la infraestructura de los ERON para garantizar la disponibilidad de espacios físicos necesarios para el desarrollo de programas educativos, laborales y culturales que promuevan la resocialización integral de las personas privadas de la libertad (intramural)**, con enfoque diferencial e interseccional. Esta acción se realizará entre 2025 y 2033.

Para asegurar que los programas educativos, laborales, culturales y de atención integral cuenten con las condiciones materiales adecuadas y promuevan procesos efectivos de resocialización, bienestar y dignidad, **el INPEC dotará los ERON con los insumos y equipos necesarios para garantizar el funcionamiento de los espacios físicos destinados al desarrollo de todas las actividades de resocialización y atención integral de las personas privadas de la libertad (intramural)**, con enfoque diferencial, interseccional y territorial. Esta acción se realizará entre los años 2026 y 2033 y contará con el apoyo de la USPEC, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

Así mismo, con el objetivo de utilizar de la mejor forma posible las áreas físicas disponibles para adelantar actividades de resocialización, entre 2025 y 2029, **el INPEC diseñará e implementará un plan para optimizar la gestión y uso de las áreas de resocialización existentes en los ERON** con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y la USPEC.

Igualmente, **el INPEC diseñará e implementará una estrategia de autoabastecimiento al interior del Sistema Penitenciario y Carcelario, para mejorar la disponibilidad de elementos para la vida en prisión y vincular a personas privadas de la libertad en programas de resocialización.** Esta acción se ejecutará entre 2026 y 2033 y contará con la corresponsabilidad del Ministerio de Justicia y del Derecho y la USPEC.

Finalmente, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo del INPEC, el Ministerio de Igualdad y Equidad y el DNP, formulará e implementará lineamientos de atención y tratamiento penitenciario integral con enfoque diferencial para las poblaciones OSIEGD, mujeres, jóvenes, adultos mayores, con discapacidad, comunidades étnicas y extranjeros.** Lo anterior se ejecutará entre 2026 y 2032.

Línea de acción 2.5. Atención a posegresados

Los procesos de reintegración social no culminan con la puesta en libertad de las personas, pues la etapa de tránsito a la libertad puede ser igual de importante para la prevención de la reincidencia y para lograr una adaptación al entorno comunitario de quien retorna a entornos de interacción social ordinarios. En ese sentido, el Estado debe implementar medidas en favor de la población posegresada, por lo cual, con las acciones que se enuncian en este aparte, se pretende ampliar la capacidad institucional en ese aspecto.

Con el objetivo de facilitar el acceso de las personas posegresadas ubicadas en zonas alejadas de los centros urbanos a programas especialmente diseñadas para ellos, **el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñará e implementará una plataforma tecnológica que permita la atención virtual de las personas posegresadas del Sistema Penitenciario y Carcelario para fomentar su inclusión social y económica** entre 2025 y 2033. Para desarrollar esta acción se contará con el apoyo del Ministerio de Igualdad y Equidad, el Ministerio de Educación Nacional, el SENA, el INPEC, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Así mismo, para ampliar la cobertura de los programas dirigidos a esta población aprovechando la infraestructura de atención en justicia existente, **el Ministerio de Justicia y**

del Derecho diseñará e implementará un plan de fortalecimiento de atención a los posegresados en el marco de las Casas de Justicia, para ampliar la cobertura de los programas dirigidos a esta población. Esta acción se ejecutará entre los años 2025 y 2033 y tendrá apoyo del INPEC. Igualmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre 2025 y 2033, realizará ruedas de negocios regionales para promover el empleo de personas posegresadas, con el objetivo de lograr su vinculación laboral.

Por su parte, el **Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones implementará la Política de Gobierno Digital en las entidades que se encargan de ofrecer el servicio pospenitenciario**. Esta acción contará con el apoyo del INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, y se desarrollará entre 2025 y 2026.

Con el fin de promover una percepción social más incluyente y solidaria hacia la población posegresada y de generar condiciones que favorezcan su integración a la vida comunitaria y el ejercicio pleno de sus derechos, **el Ministerio de Justicia y del Derecho**, en articulación con el Ministerio de Igualdad y Equidad, el INPEC y el Ministerio del Trabajo, **realizará una campaña de sensibilización sobre la importancia de la inclusión social de las personas posegresadas del SPC**, con el objetivo de superar las barreras de acceso a los diferentes servicios y contribuir a la disminución de la reincidencia. Esta acción se ejecutará entre los años 2026 y 2031.

En línea con lo anterior, para facilitar el acceso de la población posegresada a oportunidades educativas, laborales y sociales, reducir las barreras que imponen los antecedentes penales y promover procesos de inclusión que fortalezcan la disminución de la reincidencia y la construcción de proyectos de vida en libertad, **el Ministerio de Justicia y del Derecho**, en coordinación con la Policía Nacional de Colombia y el Consejo Superior de la Judicatura, **implementará la estrategia de gestión de antecedentes de las personas posegresadas para contribuir a la reinserción social**, durante el período de 2025 a 2031.

Ahora bien, con el objetivo de contribuir a la superación de barreras de inserción en el mercado laboral que enfrenta la población posegresada, **el Servicio Público de Empleo (SPE) diseñará e implementará una estrategia para atender en la ruta de empleabilidad del SPE a la población posegresada que manifiesten su interés**. Esta acción será implementada entre 2026 y 2033 con el apoyo del INPEC y del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Así mismo, para contribuir a la eliminación de barreras de inserción económica de la población posegresada, durante el periodo de 2026 a 2033, **el Ministerio de Justicia y del Derecho**, junto con el INPEC y el SENA, **diseñará e implementará una ruta de atención**

para población posegresada que vincule la oferta de los programas del SENA, con el objetivo de brindar un acompañamiento integral para una mejor inclusión social.

En línea con lo anterior, **el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñará e implementará una estrategia de acompañamiento a emprendimientos de personas posegresadas del SPC** durante el periodo comprendido entre 2025 y 2027 con el acompañamiento del SENA y del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.

Por otra parte, con el objetivo de mejorar los procesos de reintegración social de la población privada de la libertad, se considera fundamental mejorar la calidad de aquellos programas dirigidos a población próxima a recobrar su libertad. En ese sentido, **el INPEC diseñará e implementará un plan de acción para el fortalecimiento del programa Preparación para la Libertad** entre 2025 y 2030 y contará con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el SENA, el DNP y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad.

Finalmente, como estrategia para la eliminación de barreras económicas, **el Ministerio de Justicia y del Derecho diseñará e implementará una estrategia de educación financiera para promover la inclusión financiera para población posegresada del SPC**, en compañía de la Superintendencia Financiera de Colombia, Banca de las Oportunidades y el Ministerio de Igualdad y Equidad. Esta acción se ejecutará entre 2026 y 2032.

5.3.3. Promoción del cumplimiento de las obligaciones legales en el SPC a cargo de las entidades territoriales para la atención de población detenida preventivamente y la generación de infraestructura carcelaria

Como se señaló en el diagnóstico, la insuficiencia de cupos carcelarios y la necesidad de robustecer la capacidad institucional para la atención de las personas detenidas preventivamente a cargo de las entidades territoriales es una de las principales causas de la situación que dio lugar a la ampliación del ECI a los centros de detención transitoria. Con el objetivo de impactar esta situación, con las acciones previstas en el tercer objetivo se pretende promover el cumplimiento de las obligaciones legales de las entidades territoriales en el SPC.

Teniendo en cuenta la división complementaria de competencias frente a la población privada de la libertad entre las autoridades del orden nacional y territorial, es esencial promover la priorización y planeación de recursos dirigida a satisfacer las necesidades de la población sindicada a cargo de las entidades territoriales. Es por ello por lo que las acciones previstas para esta línea de acción están orientadas a materializar la atención efectiva y la construcción de infraestructura para reducir el hacinamiento y mejorar las

capacidades institucionales para la atención de esta población por parte de las autoridades territoriales, con el apoyo del Gobierno nacional.

Así, como primera medida, en el periodo comprendido entre 2026 y 2032, **el Ministerio de Justicia y del Derecho formulará, implementará y hará seguimiento a la política pública de articulación nación-territorio para la superación del ECI en los centros de detención transitoria del orden territorial**, orientada a que las entidades territoriales construyan planes (i) de deshacinamiento; y (ii) de intervención a la infraestructura y condiciones de habitabilidad para la población sindicada recluida en centros de detención transitoria. **Esta acción es coherente con el mandato de la Corte Constitucional en su Sentencia SU-122 de 2022 y sus autos de seguimiento**, y está orientada a que las acciones de las autoridades territoriales, en cumplimiento de sus funciones frente a la privación de libertad, se dirijan estratégicamente a objetivos de reducción del hacinamiento y a garantizar unas condiciones mínimas para esta población. El Ministerio de Justicia contará con el apoyo del DNP, el INPEC y la USPEC para realizar esta acción.

Así mismo, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones en cabeza de las entidades territoriales y aportar orientaciones claras desde el punto de vista normativo, financiero y administrativo relacionadas con la población privada de la libertad, **el Ministerio de Justicia y del Derecho pondrá a disposición y socializará con las entidades territoriales las herramientas (manuales, cartillas, protocolos y guías, entre otras) para el cumplimiento de sus obligaciones en el Sistema Penitenciario y Carcelario**, incluyendo orientaciones sobre las fuentes de financiación disponibles, según la normatividad aplicable. Esta acción contará con el acompañamiento del DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el INPEC y la USPEC, y se realizará entre 2026 y 2031.

Con la finalidad de robustecer a las instancias del nivel territorial para la coordinación y seguimiento de la política carcelaria y penitenciaria y promover espacios permanentes para la articulación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, entre 2026 y 2029, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del INPEC y la USPEC, formulará una estrategia de acompañamiento para la creación y formalización de las Comisiones de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario Departamental**, como instancia de articulación territorial en la materia, desde el liderazgo de las gobernaciones departamentales.

Al respecto, como primera medida y con el objetivo de dar mayor claridad, certeza y seguridad jurídica frente al alcance de las obligaciones de los diferentes niveles de gobierno frente a las personas privadas de la libertad detenidas preventivamente, **el Ministerio de Justicia y del Derecho formulará un borrador de proyecto de ley sobre el alcance y**

definición de competencias respecto del Sistema Penitenciario y Carcelario a nivel municipal, departamental y nacional (artículo 34 de la Ley 65 de 1993). Esta acción se realizará entre los años 2026 y 2027.

Por otra parte, para promover una adecuada gestión de los recursos y fuentes de financiación para proyectos de cárceles a cargo de las autoridades territoriales, **el DNP diseñará e implementará una estrategia para el desarrollo de asistencias técnicas en materia de formulación de proyectos de inversión dirigidos a la creación o habilitación de infraestructuras para personas detenidas preventivamente a cargo de las entidades territoriales.** Esta acción contará con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y la USPEC y se ejecutará entre 2026 y 2029.

Teniendo en cuenta que los recursos financieros son una barrera importante para que las entidades territoriales puedan cumplir con sus obligaciones en el SPC, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre 2026 y 2029, consultará y socializará la disponibilidad de bienes muebles e inmuebles en la jurisdicción de cada entidad territorial susceptibles para la implementación de proyectos de creación o habilitación de Infraestructuras para personas detenidas preventivamente a cargo de las entidades territoriales.** Esta acción será apoyada por la Sociedad de Activos Especiales, el INPEC y la USPEC.

Además, entre 2026 y 2029, **el INPEC diseñará e implementará un instrumento con lineamientos generales para la celebración de convenios interadministrativos entre el INPEC y las entidades territoriales para la recepción de personas detenidas preventivamente en los ERON.** Esto tiene como objeto agilizar y facilitar los procedimientos administrativos para la adecuada recepción de personas detenidas preventivamente dentro de los mecanismos interinstitucionales de coordinación habilitados por la legislación penitenciaria. Para esta acción, se contará con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

5.3.4. Fortalecimiento de la calidad, disponibilidad y articulación de sistemas de información con incidencia en el SPC

Tal como señaló la Corte Constitucional, contar con sistemas de información confiables es esencial para comprender las realidades del SPC, así como su compleja interacción con otras áreas de la política criminal que impactan en los flujos de la población privada de la libertad. En ese sentido, este eje se enfoca en la articulación de los sistemas de información y en la disponibilidad de la información relacionada con el funcionamiento del SPC.

Entre 2026 y 2027, el **Ministerio de Justicia y del Derecho**, a través del Observatorio de Política Criminal, **optimizará el sistema de información en Política Criminal disponible en la página web www.politicacriminal.gov.co** con la finalidad de mejorar la **visualización y acceso a los datos**, de manera que contribuya a fortalecer la información disponible sobre la política criminal en el país. Esta acción incluye la realización de un diagnóstico de la información disponible y una estrategia para la recopilación, consolidación y estandarización de la información que será publicada en el sistema.

A su vez, el **Consejo Superior de la Judicatura desarrollará e implementará una herramienta tecnológica de datos que permita el seguimiento en la implementación de medidas alternativas a la prisión o subrogados penales** (suspensión de ejecución de la pena, libertad condicional y utilidad pública). Para ello, contará con el apoyo del INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho y se desarrollará entre los años 2026 y 2030.

Contar con datos estandarizados permite mayor claridad en los análisis y adelantar comparaciones confiables entre los datos. Así, entre los años 2026 y 2031, el **INPEC implementará una estrategia orientada al registro, recolección y procesamiento de datos sobre población privada de la libertad con arreglo a los criterios establecidos por el DANE en materia de estandarización de la información**, para lo cual contará con el acompañamiento del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por su parte, para contar con variables comprensibles, estandarizadas y sensibles a los enfoques diferenciales y de género, el **Ministerio de Justicia y del Derecho desarrollará y socializará una guía de buenas prácticas para establecer variables con enfoque diferencial e interseccional en los sistemas de información con incidencia en materia de política criminal**, con el objetivo de recopilar y proteger eficientemente información de la caracterización de la población privada de libertad, con acompañamiento del DNP y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad. Esta acción se realizará entre los años 2026 y 2028.

Dentro de las acciones de esta línea, el **Ministerio de Justicia y del Derecho elaborará una caracterización de las personas LGTBQ+ a partir de los datos disponibles en los sistemas de información del SPC**, con el fin de contar con información completa, clara y precisa para atender las necesidades de esta población; esta acción se adelantará entre 2026 y 2033 con el apoyo del DNP y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad. Similarmente, el **Ministerio de Justicia y del Derecho también elaborará informes sobre hechos de violencias por discriminación contra la población LGTBQ+ en ERON** entre 2026 y 2033. Será apoyada por el INPEC y la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, con el objetivo de mejorar la disponibilidad de información sobre población posegresada del SPC, **el Ministerio de Justicia y del Derecho**, en coordinación con el INPEC, **diseñará e implementará una herramienta de seguimiento a la población posegresada que voluntariamente participe en los programas de servicio de posegreso**. Esta acción se realizará entre los años 2026 y 2028.

5.3.5. Ampliación de la capacidad institucional para la prevención, control y sanción de conductas contrarias a la ley al interior del SPC

La existencia de actividades ilícitas al interior de los establecimientos de reclusión y cualquier lugar destinado a la privación de la libertad pone de relieve las limitaciones del SPC para promover e incidir en una efectiva reintegración social de las personas privadas de la libertad. Si el objetivo del sistema es la prevención de la reincidencia, este no puede funcionar como un escenario de ocurrencia de delitos ni mucho menos de operación de organizaciones delictivas. En consecuencia, esta línea de la política está dirigida a robustecer la capacidad institucional para la prevención de conductas contrarias a la ley al interior del sistema.

Esta primera línea de acción cuenta con actividades dirigidas a robustecer las herramientas existentes para la prevención y sanción de las conductas delictivas o disciplinarias que podrían realizarse al interior de los ERON. Se pretende mejorar las herramientas de prevención y disuasión frente a faltas disciplinarias o penales, así como aportar en la investigación y sanción efectiva de los delitos que ocurran el interior de los ERON.

Así, en primer lugar, **el INPEC diseñará e implementará una estrategia para prevenir, investigar, juzgar y sancionar el multicitrimen al interior de los ERON**. Esta acción contará con el acompañamiento de la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, y se desarrollará entre 2026 y 2033.

De forma complementaria, **el Ministerio de Justicia y del Derecho**, en articulación con la Unidad de Información y Análisis Financiero, el INPEC y la Fiscalía General de la Nación, **diseñará e implementará una estrategia de prevención, monitoreo y control administrativo junto con la judicialización para identificar y mitigar riesgos de lavado de activos en el SPC**, incluyendo servidores penitenciarios y personas privadas de la libertad. Esta acción se llevará a cabo entre el 2026 y 2033.

Así mismo, para restringir comunicaciones que podrían derivar en actividades delictivas, entre 2025 y 2033, **el INPEC implementará la estrategia de control de**

comunicaciones, de carácter administrativo, de la realización de llamadas no permitidas desde prisión por parte de las personas privadas de la libertad (Decreto 851 de 2024). Para esta acción se contará con el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional de Colombia, las Fuerzas Militares de Colombia y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Igualmente, entre 2026 y 2033, **el INPEC definirá e implementará acciones para fortalecer la incautación o comiso físico de elementos de comunicaciones desde el interior de los ERON y aplicación del Decreto 694 de 2018**. Para estas acciones se contará con el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Policía Nacional de Colombia, las Fuerzas Militares de Colombia, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Para garantizar entornos penitenciarios más seguros y proteger la dignidad y los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y del personal penitenciario, así como promover una cultura de respeto e igualdad al interior del Sistema Penitenciario y Carcelario, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Igualdad y Equidad, **el INPEC actualizará el protocolo de prevención de violencia sexual**. Esta acción se realizará entre 2026 y 2033.

Las herramientas tecnológicas sirven de apoyo a las autoridades para prevenir la ocurrencia de hechos delictivos desde los establecimientos de reclusión, ya que permiten prevenir, por ejemplo, el ingreso de ciertos elementos prohibidos, restringir las comunicaciones no autorizadas o permitir la vigilancia como herramienta de disuasión e investigación ante la ocurrencia de delitos. Con la finalidad de contar con una gestión integral de estas herramientas, **la USPEC, con apoyo del INPEC, dotará herramientas tecnológicas destinadas a la vigilancia y seguridad de los ERON**. Esa acción se desarrollará entre 2025 y 2033.

A su turno, **el INPEC realizará reuniones interinstitucionales e interagenciales con el fin de coordinar y analizar las intervenciones en ERON para dar cumplimiento a la Estrategia Integral contra la Extorsión y el Secuestro vigente**, junto con la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional de Colombia y las Fuerzas Militares. Estas reuniones se llevarán a cabo entre 2026 y 2033.

Finalmente, **el INPEC diseñará e implementará una estrategia para fortalecer su oficina de control interno disciplinario**, para mejorar la eficiencia de las investigaciones de casos que involucren a servidores penitenciarios. Lo anterior se ejecutará entre 2026 y 2033.

5.3.6. Mejoramiento de las condiciones laborales del personal del INPEC para el correcto desempeño de sus funciones

Las condiciones laborales y de remuneración justas y equitativas ayudan a prevenir la insatisfacción e indiferencia de los funcionarios, y también reducen los riesgos de que estos puedan verse implicados en actos de corrupción por el ofrecimiento de sobornos. Así mismo, condiciones laborales dignas pueden ayudar a que el personal sea más eficiente en el cumplimiento de su misionalidad institucional. En ese sentido, esta línea recoge diferentes acciones articuladas para mejorar tales condiciones.

El personal penitenciario, especialmente el que realiza funciones de custodia y vigilancia, debe permanecer por largos periodos en los establecimientos, donde deben pernoctar y realizar actividades cotidianas. Contar con espacios adecuados para el descanso y el esparcimiento es fundamental para el bienestar laboral, físico y mental de estos trabajadores. En consecuencia, con apoyo del INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, **la USPEC adecuará o construirá los espacios de alojamiento y esparcimiento del personal penitenciario en los ERON, con enfoque diferencial e Interseccional.** Esta acción se realizará entre los años 2025 y 2033.

A su vez, **el INPEC implementará, de manera participativa y progresiva, acciones frente al diagnóstico, promoción, prevención e intervención de la Salud Mental de los servidores públicos del INPEC** entre el 2026 y el 2032.

Respecto a la profesionalización y el reconocimiento del personal penitenciario, para mejorar las condiciones para el ejercicio de sus funciones y contribuir al fortalecimiento del sistema penitenciario en su conjunto, **el INPEC**, junto con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública y el Ministerio de Justicia y del Derecho, **diseñará e implementará una estrategia para fortalecer la carrera administrativa penitenciaria.** La acción se implementará entre 2026 y 2029.

Contar con suficiente personal penitenciario es esencial para lograr la atención adecuada de las personas privadas de la libertad en los diferentes aspectos de la vida, incluida la garantía de su seguridad y vigilancia las 24 horas, todos los días del año. Esto implica prever tiempos de turnos de rotación con horarios razonables para las actividades que se deban realizar. En ese sentido, durante los años 2026 a 2028, **el INPEC actualizará y socializará el diagnóstico sobre la necesidad de la ampliación de la planta de personal de custodia y vigilancia en ERON a cargo del INPEC.** Esta acción se desarrollará con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Igualmente, dentro del diagnóstico, se identificaron las distintas amenazas contra la integridad que enfrenta el CCV. Por ello, **el INPEC diseñará e implementará una ruta para la atención oportuna de denuncias de amenazas contra el personal administrativo y de custodia y vigilancia del instituto**. Esta acción la adelantará entre 2025 y 2027 y contará con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional de Colombia y el Ministerio de Defensa Nacional.

Finalmente, reconociendo las diferentes condiciones que generan que las condiciones laborales del personal del INPEC no son del todo adecuadas el **Ministerio del Trabajo diseñará e implementará un plan de inspección, vigilancia y control en los ERON para la defensa y protección de los derechos laborales del cuerpo de custodia y vigilancia, administrativos del INPEC, así como de la población privada de la libertad en el marco de las competencias del Ministerio del Trabajo**. La acción contará con el acompañamiento del INPEC y del Ministerio de Justicia y del Derecho y será ejecutada entre 2026 y 2033.

5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del presente documento se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS), que constituye parte integral de este y se encuentra disponible en el Anexo A. En este se indican las entidades responsables de la ejecución de cada acción propuesta, los periodos de implementación de estas, los recursos estimados para llevarlas a cabo y los indicadores asociados a su cumplimiento, así como los hitos de avance relacionados y las respectivas metas de avance por año.

El reporte periódico del avance en la implementación del PAS lo realizarán las entidades responsables de la ejecución de cada acción y será consolidado de acuerdo con los lineamientos que para ello defina el DNP en calidad de Secretaría Técnica del CONPES. Esta política tiene un plazo de implementación de 8 años, y el seguimiento se realizará de forma semestral, entre diciembre de 2025 hasta 2033, tal y como se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2025
Segundo corte	Junio de 2026
Tercer corte	Diciembre de 2026
Cuarto corte	Junio de 2027

Corte	Fecha
Quinto corte	Diciembre de 2027
Sexto corte	Junio de 2028
Séptimo corte	Diciembre de 2028
Octavo corte	Junio de 2029
Noveno corte	Diciembre de 2029
Décimo corte	Junio de 2030
Undécimo corte	Diciembre de 2030
Duodécimo corte	Junio de 2031
Decimotercer corte	Diciembre de 2031
Decimocuarto corte	Junio de 2032
Decimoquinto corte	Diciembre de 2032
Decimosexto corte	Junio de 2033
Informe de cierre	Diciembre de 2033

Fuente: DNP (2025).

5.5. Financiamiento

Para efectos del cumplimiento de los objetivos de la presente política, las entidades responsables de la implementación de las acciones planteadas gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo de su sector, los recursos necesarios para la financiación de las actividades conforme a lo establecido en el PAS. La política tiene un costo indicativo de 4,45 billones de pesos, el cual se presenta desagregado por objetivo específico en la Tabla 6.

Tabla 6. Costo indicativo de la política por objetivo específico

Millones de pesos

Objetivo específico	Costo Indicativo
OE1. Aumentar la cobertura y calidad de bienes y servicios necesarios para garantizar una vida digna en reclusión	3.504.489
OE2. Fortalecer la capacidad institucional para garantizar la resocialización integral de la población privada de la libertad y la atención adecuada para la población posegresada del SPC	265.938

Objetivo específico	Costo indicativo
OE3. Promover el cumplimiento de las obligaciones legales a cargo de las entidades territoriales para garantizar la atención de población detenida preventivamente y la generación de infraestructura carcelaria	734
OE4. Mejorar la calidad, disponibilidad y articulación de los sistemas de información con incidencia en el SPC para la toma de decisiones y diseño de política	4.009
OE5. Fortalecer la capacidad institucional para la prevención, control y sanción de conductas contrarias a la ley al interior del SPC	517.697
OE6. Mejorar las condiciones laborales del personal del INPEC para el fortalecimiento de la prestación de los servicios penitenciarios	121.379
Total	4.414.247

Fuente: DNP (2025).

6. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la Política para la Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia planteada en el presente documento CONPES, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar a las entidades involucradas en el presente documento CONPES priorizar los recursos para la puesta en marcha de las estrategias contenidas en este, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector.
3. Solicitar al DNP:
 - a. 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 las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 5.
 - b. Diseñar y socializar lineamientos técnicos para la definición de características de la infraestructura de los nuevos establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON) pensando en los flujos de servicios y el sistema de tratamiento progresivo.
 - c. Diseñar e implementar una estrategia para el desarrollo de asistencias técnicas en materia de formulación de proyectos de inversión dirigidos a la creación o habilitación de infraestructuras para personas detenidas preventivamente a cargo de las entidades territoriales.
4. Solicitar al Ministerio de Justicia y del Derecho:
 - a. Implementar el protocolo interinstitucional de enfermedad incompatible con la vida en reclusión, con el objeto de gestionar y reubicar a las personas privadas de la libertad que se encuentren en esta condición.
 - b. Diseñar e implementar un modelo de mediación de conflictos entre los privados de la libertad a través de los métodos de resolución de conflictos.
 - c. Implementar el programa de justicia restaurativa en el Sistema Penitenciario y Carcelario en los ERON priorizados.
 - d. Evaluar el impacto de la oferta institucional en materia de resocialización puesta al servicio de la población privada de la libertad y pospenada.

- e. Formular e implementar lineamientos de atención y tratamiento penitenciario integral con enfoque diferencial para las poblaciones OSIEGD, mujeres, jóvenes, adultos mayores, con discapacidad, comunidades étnicas y extranjeros.
- f. Diseñar e implementar una plataforma tecnológica que permita la atención virtual de las personas posegresadas del Sistema Penitenciario y Carcelario para fomentar su inclusión social y económica.
- g. Diseñar e implementar un plan de fortalecimiento de atención a los posegresados en el marco de las Casas de Justicia para ampliar la cobertura de los programas dirigidos a esta población.
- h. Realizar ruedas de negocios regionales para promover el empleo de personas posegresadas con el objetivo de lograr su vinculación laboral.
- i. Implementar la estrategia de gestión de antecedentes de las personas posegresadas para contribuir a la reinserción social.
- j. Realizar una campaña de sensibilización sobre la importancia de la inclusión social de las personas posegresadas del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC) con el objetivo de superar las barreras de acceso a los diferentes servicios y contribuir a la disminución de la reincidencia.
- k. Diseñar e implementar una estrategia de educación financiera para promover la inclusión financiera para la población posegresada del Sistema Penitenciario y Carcelario.
- l. Diseñar e implementar una ruta de atención para población posegresada que vincule la oferta de los programas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) con el objetivo de brindar un acompañamiento integral para una mejor inclusión social.
- m. Reglamentar la prestación del servicio de educación en el Sistema Penitenciario y Carcelario con el objetivo de fortalecer el esquema educativo con base en las necesidades de la población privada de la libertad y el SPC.
- n. Formular, implementar y hacer seguimiento a la política pública de articulación nación-territorio para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en los centros de detención transitoria el orden territorial, orientada a que las entidades territoriales construyan planes de (i) deshacinamiento; y de (ii) intervención a la infraestructura y condiciones de

habitabilidad para la población sindicada recluida en centros de detención transitoria.

- o. Poner a disposición y socializar con las entidades territoriales las herramientas (manuales, cartillas, protocolos y guías, entre otras) para el cumplimiento de sus obligaciones en el Sistema Penitenciario y Carcelario, incluyendo orientaciones sobre las fuentes de financiación disponibles, según la normatividad aplicable.
- p. Formular una estrategia de acompañamiento para la creación y formalización de las Comisiones de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario Departamental como instancia de articulación territorial en la materia desde el liderazgo de las gobernaciones departamentales.
- q. Formular un borrador de proyecto de ley sobre el alcance y definición de competencias respecto del Sistema Penitenciario y Carcelario a nivel municipal, departamental y nacional (art. 34 a parágrafo 2, Ley 65 de 1993).
- r. Consultar y socializar la disponibilidad de bienes muebles e inmuebles en la jurisdicción de cada entidad territorial susceptibles para la implementación de proyectos de creación o habilitación de infraestructuras para personas detenidas preventivamente a cargo de las entidades territoriales.
- s. Optimizar el sistema de información en Política Criminal disponible en la página web www.politicacriminal.gov.co con la finalidad de mejorar la visualización y acceso a los datos, de manera que contribuya a fortalecer la información disponible sobre la política criminal en el país.
- t. Desarrollar y socializar una guía de buenas prácticas para establecer variables con enfoque diferencial e interseccional en los sistemas de información con incidencia en materia de política criminal, con el objetivo de recopilar y proteger eficientemente información de la caracterización de la población privada de libertad.
- u. Elaborar una caracterización de las personas LGTBQ+ a partir de los datos disponibles en los sistemas de información del SPC con el fin de contar con información completa, clara y precisa para atender las necesidades de esta población.
- v. Elaborar informes sobre hechos de violencias por discriminación contra la población LGTBQ+ en ERON.

- w. Diseñar e implementar una herramienta de seguimiento para la población posegresada que voluntariamente participe en los programas de servicio de posegreso.
 - x. Diseñar e implementar una estrategia de prevención, monitoreo y control administrativo junto con la judicialización para identificar y mitigar riesgos de lavado de activos en el SPC, incluyendo servidores penitenciarios y personas privadas de la libertad.
5. Solicitar al Ministerio del Trabajo:
- a. Diseñar e implementar un plan de inspección, vigilancia y control en los ERON para la defensa y protección de los derechos laborales del cuerpo de custodia y vigilancia, administrativos del INPEC, así como de la población privada de la libertad en el marco de las competencias del Ministerio del Trabajo.
6. Solicitar al Ministerio de Minas y Energía:
- a. Expandir la estrategia para el uso de energías limpias a ERON priorizados para proveer soluciones alternativas de electricidad a los ERON.
7. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:
- a. Diseñar e implementar una estrategia de acompañamiento a emprendimientos de personas posegresadas del SPC.
8. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:
- a. Diseñar e implementar, en el marco de la política de gratuidad en Educación Superior, una estrategia de educación para la articulación con IES públicas que, garantice el acceso y condiciones de permanencia de las personas privadas de la libertad y funcionarios del sistema penitenciario y carcelario en programas académicos, investigativos y de proyección social.
9. Solicitar al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:
- a. Implementar la Política de Gobierno Digital en las entidades que se encargan de ofrecer el servicio pospenitenciario.
10. Solicitar al Ministerio del Deporte:
- a. Diseñar e implementar una estrategia para fomentar la práctica de actividades deportivas, recreativas y físicas para las personas privadas de la libertad, con enfoque territorial, diferencial y de género, que permita fortalecer las

capacidades de autogestión de las PPL para la realización de dichas prácticas.

11. Solicitar al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes:

- a. Diseñar e implementar un programa de formación en lectura crítica y escritura para personas privadas de la libertad en los ERON.
- b. Diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento y expansión del Programa Cultura para la Libertad con enfoque diferencial, con el objetivo de contribuir a la resocialización e integración de las personas privadas de la libertad.
- c. Desarrollar e implementar procesos de formación en oficios tradicionales y recuperación del patrimonio para personas privadas de la libertad con el objeto de contribuir a su resocialización e integración.

12. Solicitar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC):

- a. Diseñar e implementar una estrategia de prevención, atención y reducción de vulnerabilidades asociadas al consumo de SPA para la población privada de la libertad.
- b. Diseñar e implementar una estrategia de reducción de riesgos y daños asociados al consumo de SPA para la población privada de la libertad.
- c. Suministrar productos para la promoción de la salud y el cuidado menstrual de mujeres y personas menstruantes en los ERON, con el objeto de garantizar a la PPL el derecho fundamental a la salud.
- d. Actualizar las cartillas biográficas de la población privada de la libertad para facilitar la solicitud y acceso a subrogados penales.
- e. Realizar jornadas de cedulação de personas privadas de la libertad.
- f. Diseñar e implementar una estrategia para el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos en los ERON con el objeto de mejorar las condiciones sanitarias de la infraestructura.
- g. Diseñar e implementar un protocolo operativo para la administración de visitas en los ERON que garantice el ejercicio del derecho a la visita con enfoque diferencial, bajo criterios de seguridad penitenciaria y viabilidad operativa institucional.

- h. Diseñar e implementar un modelo de negocio para impulsar el posicionamiento de la Marca Libera.
- i. Diseñar e implementar un plan para vincular al sector privado en actividades productivas al interior de los ERON que generen plazas de trabajo para la población privada de la libertad.
- j. Diseñar e implementar un modelo de trabajo con la red social de apoyo para provisión de bienes y servicios para la vida en reclusión al interior del Sistema Penitenciario y Carcelario.
- k. Diseñar e implementar un plan de fortalecimiento y expansión de los modelos agrícolas dentro de los ERON con el objeto de fortalecer la oferta de actividades productivas y aportar en procesos de resocialización.
- l. Implementar el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización (Pipar) para garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.
- m. Diseñar e implementar un plan de fortalecimiento del funcionamiento del Consejo de Evaluación y Tratamiento de cada ERON para brindar acompañamiento pertinente en el proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad.
- n. Diseñar e implementar un programa de educación informal en enfoque diferencial e interseccional que sea de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos del INPEC para que cuenten con el conocimiento y sensibilización requeridos para brindar atención penitenciaria adecuada a la realidad de cada persona privada de la libertad.
- o. Dotar los ERON con los insumos y equipos necesarios para garantizar el funcionamiento de los espacios físicos destinados al desarrollo de todas las actividades de resocialización y atención integral de las personas privadas de la libertad (intramural), con enfoque diferencial, interseccional y territorial.
- p. Diseñar e implementar un plan para optimizar la gestión y uso de las áreas de resocialización existentes en los ERON.
- q. Diseñar e implementar una estrategia de autoabastecimiento al interior del Sistema Penitenciario y Carcelario para mejorar la disponibilidad de elementos para la vida en prisión y vincular a personas privadas de la libertad en programas de resocialización.

- r. Diseñar e implementar un plan de acción para el fortalecimiento del programa Preparación para la Libertad.
- s. Diseñar e implementar una estrategia de sensibilización sobre enfoque diferencial e interseccional para las personas privadas de la libertad.
- t. Diseñar e implementar una estrategia de fortalecimiento y ampliación de la industria penitenciaria con el objeto de aumentar la disponibilidad y calidad de actividades productivas para la población privada de la libertad.
- u. Actualizar e implementar un plan con enfoque diferencial, territorial e interseccional para aumentar las plazas de trabajo penitenciario para la población privada de la libertad.
- v. Diseñar e implementar un programa de capacitación para los servidores públicos del INPEC intervinientes en el proceso de las actividades productivas en los ERON.
- w. Diseñar e implementar un instrumento con lineamientos generales para la celebración de convenios interadministrativos entre el INPEC y las entidades territoriales para la recepción de personas detenidas preventivamente en los ERON.
- x. Implementar una estrategia orientada al registro, recolección y procesamiento de datos sobre población privada de la libertad con arreglo a los criterios establecidos por el DANE en materia de estandarización de la información.
- y. Diseñar e implementar una estrategia para prevenir, investigar, juzgar y sancionar el multictipismo al interior de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.
- z. Implementar la estrategia de control de comunicaciones, de carácter administrativo, de la realización de llamadas no permitidas desde prisión por parte de las personas privadas de la libertad (Decreto 851 de 2024).
- aa. Definir e implementar acciones para fortalecer la incautación o comiso físico de elementos de comunicaciones desde el interior de los ERON y aplicación del Decreto 694 de 2018.
- bb. Actualizar e implementar el protocolo del INPEC de prevención de violencia sexual.

- cc. Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer la oficina de control interno disciplinario del INPEC, para mejorar la eficiencia de las investigaciones de casos que involucren a servidores penitenciarios.
- dd. Realizar reuniones interinstitucionales e interagenciales con el fin de coordinar y analizar las intervenciones en ERON para dar cumplimiento a la Estrategia Integral contra la Extorsión y el Secuestro vigente.
- ee. Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer la carrera administrativa penitenciaria.
- ff. Actualizar y socializar el diagnóstico sobre la necesidad de la ampliación de la planta de personal de custodia y vigilancia en Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a cargo del INPEC.
- gg. Diseñar e implementar una ruta para la atención oportuna de denuncias de amenazas contra el personal administrativo y de custodia y vigilancia del INPEC.
- hh. Implementar, de manera participativa y progresiva, acciones frente al diagnóstico, promoción, prevención e intervención de la salud mental de los servidores públicos del INPEC.

13. Solicitar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC):

- a. Construir o adecuar la infraestructura física de los ERON para garantizar el derecho a las visitas de manera digna, con enfoque diferencial e interseccional, con el objeto de garantizar condiciones humanas, seguras y accesibles que promuevan el bienestar emocional y social de las personas privadas de la libertad y sus familias.
- b. Adecuar o ampliar la infraestructura física de los ERON para garantizar las condiciones mínimas de prestación del servicio de salud de calidad, en conformidad con la normatividad vigente, con enfoque diferencial e interseccional para toda la población privada de la libertad.
- c. Diseñar e implementar un plan de fortalecimiento a la supervisión para garantizar la adecuada dotación, abastecimiento, almacenamiento y entrega de medicamentos, según la patología de cada persona privada de la libertad, con enfoque diferencial e interseccional.

- d. Diseñar e implementar un plan de mejoramiento que garantice la asignación y asistencia oportuna a citas de medicina general y especializada, así como a procedimientos ambulatorios y cirugías ordenadas a personas privadas de la libertad, con enfoque diferencial e inclusión de entidades de control y asistencia técnica interinstitucional.
- e. Formular e implementar una estrategia de prestación de servicios de salud en la modalidad de telemedicina para personas privadas de la libertad.
- f. Atender a la población privada de la libertad que lo requiera a través de la ruta de promoción y prevención para el tratamiento de la salud mental, incluyendo suicidio, con enfoque de género, diferencial e interseccional.
- g. Diseñar e implementar lineamientos para la contratación de personal multidisciplinario en salud suficiente para prestar el servicio de atención primaria en salud en los ERON.
- h. Diseñar e implementar una ruta de atención para garantizar los derechos sexuales y reproductivos para la población privada de la libertad.
- i. Diseñar e implementar una estrategia de atención, prevención y tratamiento para las enfermedades transmisibles de mayor prevalencia en los ERON.
- j. Diseñar e implementar una estrategia de atención, prevención y tratamiento para las enfermedades crónicas no transmisibles de mayor prevalencia en los ERON, para que el acceso al servicio de salud sea efectivo e integral.
- k. Actualizar e implementar el plan ampliado de inmunización para personas privadas de la libertad.
- l. Realizar el mantenimiento preventivo o correctivo en los centros penitenciarios del país a través de los planes anuales de necesidades de los ERON.
- m. Adecuar la infraestructura física y tecnológica de las salas de audiencia en los ERON para asegurar espacios adecuados que faciliten el acceso a la justicia y el desarrollo oportuno de las diligencias judiciales en contextos penitenciarios.
- n. Dotar la infraestructura física y tecnológica de las salas de audiencia en los ERON para garantizar la disponibilidad de los elementos técnicos necesarios que permitan la realización continua y eficiente de las audiencias programadas.

- o. Diseñar y socializar un modelo de planeación de infraestructura de nuevos ERON en zonas estratégicas del país.
- p. Adecuar la infraestructura física de los ERON para que se garantice el mínimo constitucionalmente asegurable de energía eléctrica.
- q. Adecuar la infraestructura física de los ERON para garantizar el mínimo constitucionalmente asegurable del servicio de agua, alcantarillado y sistemas de aguas residuales.
- r. Adecuar la infraestructura física de los ERON para garantizar la prestación del servicio público de internet para su correcto funcionamiento.
- s. Adecuar la infraestructura física de los ERON para garantizar la prestación del servicio público de telefonía para su correcto funcionamiento.
- t. Realizar un análisis sobre el modelo contractual de los servicios de comunicación con el exterior con el fin de garantizar la prestación del servicio en ERON.
- u. Adecuar la infraestructura física de los ERON para garantizar condiciones de habitabilidad digna en reclusión, con enfoque diferencial, interseccional y territorial.
- v. Adecuar la infraestructura de los ranchos para garantizar la provisión adecuada del servicio de alimentación de la población privada de la libertad.
- w. Dotar de elementos requeridos para el correcto funcionamiento de los ranchos de los ERON que no estén incluidos dentro de las obligaciones a cargo del operador contratado.
- x. Diseñar e implementar una estrategia de provisión de alimentos a través de pequeños productores y productoras de la agricultura campesina familiar y comunitaria (Ley 2046 de 2020) en las cadenas de abastecimiento de los contratos de alimentación del Sistema Penitenciario y Carcelario, para que estos sean entregados a las personas privadas de la libertad oportunamente y en las condiciones requeridas.
- y. Implementar estrategias que permitan la vinculación de personas privadas de la libertad y posegresadas en los procesos de mantenimiento de la infraestructura, adecuación y creación de nuevos cupos.

- z. Adecuar la infraestructura de los ERON para garantizar la disponibilidad de espacios físicos necesarios para el desarrollo de programas educativos, laborales y culturales que promuevan la resocialización integral de las personas privadas de la libertad (intramural), con enfoque diferencial e interseccional.
- aa. Ampliar o construir la infraestructura de los ERON para garantizar la disponibilidad de espacios físicos necesarios para el desarrollo de programas educativos, laborales y culturales que promuevan la resocialización integral de las personas privadas de la libertad (intramural), con enfoque diferencial e interseccional.
- bb. Dotar herramientas tecnológicas destinadas a la vigilancia y seguridad de los ERON.
- cc. Adecuar o construir los espacios de alojamiento y esparcimiento del personal penitenciario en los ERON, con enfoque diferencial e interseccional.

14. Solicitar a la Superintendencia Nacional de Salud:

- a. Capacitar en derechos y deberes en salud a la población privada de libertad para que identifiquen y gestionen situaciones que vulneran su derecho fundamental a la salud.

15. Solicitar al SENA:

- a. Ampliar la cobertura de cursos de formación complementaria del SENA para población privada de la libertad.
- b. Ampliar la cobertura de cursos de formación titulada del SENA para población privada de la libertad.
- c. Ofrecer orientación ocupacional a la población privada de la libertad con el objetivo de darles herramientas para la identificación de las mejores alternativas y oportunidades de desempeño laboral.

16. Solicitar a la Unidad del Servicio Público de Empleo

- a. Diseñar e implementar una estrategia para atender en la ruta de empleabilidad del SPE a la población posegresada que manifiesten su interés.

17. Solicitar a Artesanías de Colombia S.A. - BIC:

- a. Realizar la atención psicosocial a las mujeres privadas de la libertad a través de las brigadas de Gestión Social Integral (GSI) y los Laboratorios de GSI, co-diseño, innovación y creatividad artesanal, para brindar acompañamiento en temas culturales.

18. Sugerir a la Defensoría del Pueblo de Colombia:

- a. Garantizar defensores públicos designados para la atención de población privada de la libertad en los ERON.
- b. Actualizar e implementar una estrategia que fortalezca y actualice los conocimientos en materia penal de los defensores públicos para ejercer la defensa técnica.
- c. Diseñar e implementar una estrategia de articulación entre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho que permita focalizar el servicio de defensoría pública para la solicitud de subrogados penales.

19. Sugerir al Consejo Superior de la Judicatura:

- a. Elaborar un estudio que determine las posibles causas de congestión en el proceso de resolución de las solicitudes de otorgamiento de beneficios y subrogados penales a cargo de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y, a partir de este, formular e implementar un plan de acción que optimice el proceso.
- b. Desarrollar e implementar una herramienta tecnológica de datos que permita el seguimiento en la implementación de medidas alternativas a la prisión o subrogados penales (suspensión de ejecución de la pena, libertad condicional, utilidad pública).

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Consultar archivo Excel adjunto.

Anexo B. Ruta de participación ciudadana

Consultar archivo PDF adjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Ariza, L., Iturralde, M., & Tamayo, F. (2021). De la cárcel al barrio. Caracterización cualitativa de la reincidencia criminal en Colombia*.
- Castellanos, F. (2018). Reincidencia criminal consecuencia del incumplimiento de la resocialización como finalidad de la pena.
- Coalición Colombiana contra la Tortura. (2015). Tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en Colombia 2009-2014: Informe alterno presentado al Comité Contra la Tortura de la ONU.
- Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). Informe final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado Colombiano.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas.
- Corporación Excelencia para la Justicia. (11 de 10 de 2024). Corporación Excelencia para la Justicia. Obtenido de <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/criminalidad/reincidencia-carcelaria/>
- Corporación Mujeres Libres. (2023). *Cicatrices del Silencio*.
- Corte Constitucional. (2023). Sentencia SU 306 de 2023.
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia T-601 de 1992*.
- Corte Constitucional de Colombia. (1998). Sentencia T-153 DE 1998.
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia T-388 de 2013*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-762 de 2015.
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Acción de Tutela para Solicitar Derecho a la Comunicación de Personas Privadas de la Libertad*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia SU-122 de 2022.
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia T-294 de 2023.
- Corte Constitucional de Colombia. (2 de Julio de 2024). Auto 1096. 87.
- Corte Constitucional de Colombia. (21 de Octubre de 2024). Auto 1745.
- Corte Constitucional de Colombia. (2025). Auto 714.

- Corte Constitucional Sentencia C-806 (3 de Octubre de 2002).
- Corte IDH. (30 de Mayo de 2022). Opinión consultiva OC-29/22.
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Decimo tercer informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas inconstitucional -ECI- en materia penitenciaria y carcelaria*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2015). *Informe atención en salud mental a población privada de la libertad*.
- Escuela de Justicia Comunitari; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2019). *Marco para la implementación del modelo de gestión de conflictos en establecimientos de reclusión del orden nacional*.
- Escuela de Justicia Comunitaria. (2016). *Rutas y protocolos del Sistema de Gestión Pacífica de Conflictos -- Conclusiones y recomendaciones*.
- Gobierno de Colombia. (2025). *XVIII Informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional - ECI*. Bogotá.
- Huertas Díaz, O., Manrique Molina, F. E., & Benítez Núñez, C. (2019). Análisis del estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia. *Editorial UPTC*.
- INPEC. (12 de agosto de 2025). *Comunicación oficial*.
- INPEC. (2025). *Respuesta Derecho de Petición*.
- INPEC. (2025). *Tableros estadísticos*. Obtenido de <https://www.inpec.gov.co/atencion-y-servicio-a-la-ciudadania/estadisticas/tableros-estadisticos>
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2024). *Informes y Boletines Estadísticos*. Obtenido de https://www.inpec.gov.co/web/guest/atencion-y-servicio-a-la-ciudadania/estadisticas/informes-y-boletines-estadisticos/-/document_library/zhyg/view/1060825?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_zhyg_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.g
- Ipsos. (2019). *Evaluación de operaciones de procesos resocialización penitenciaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional para plantear acciones de mejora de sus componentes, fases y programas*. Bogotá: UT E-VALUAR-IPSOS.
- Jiménez Torres , M. (2022). *LIBERARTE, Prácticas artísticas y culturales para la resocialización*. Obtenido de

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/a7ba30f9-c04d-4f8c-8890-5dc76323ec29/content>

- Larrotta, R., Rangel, K., Luzardo, M., Gómez, N., & Redondo, J. (2017). Consumo de sustancias psicoactivas antes y después del ingreso a prisión en 14 centros carcelarios de Colombia. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 25-45.
- Lopera, M., & Hernández, J. (2020). Situación de salud de la población privada de la libertad en Colombia. Una revisión sistemática de la literatura. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*.
- Lopez, M. P., Ulloa, A. P., & Escobar, F. A. (2018). Tuberculosis y hacinamiento carcelario desde la perspectiva de las inequidades sociales en salud en Colombia. *Biomed*.
- Mendieta Pineda, L., Vargas Molina, J., & Mendieta Pineda, A. (2020). *Aplicación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos a las personas privadas de la libertad en Colombia*.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). *Lineamientos para el fortalecimiento de la Política Penitenciaria*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *Plan de intervención inmediata para el sistema penitenciario y carcelario*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). Manual introductorio sobre Prevención de la reincidencia y reintegración social de los delincuentes.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.un.org/es/about-un/>.
- Organización de los Estados Americanos. (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.
- Passamano, M. (2022). *Corrupción en el contexto penitenciario. Medidas para contrarrestar la corrupción como elemento facilitador de la infiltración del crimen transnacional organizado*.
- Quandt, R., & Jones, A. (2021). *Prison Policy Iniciativa*. Obtenido de <https://www.prisonpolicy.org/blog/2021/05/13/mentalhealthimpacts/#:-:text=Efectos%20perdurables&text=De%20igual%20manera%2C%20una%20revisi%C3%B3n,despu%C3%A9s%20de%20salir%20de%20prisi%C3%B3n>.
- Roxin, C. (2010). *Derecho Penal: Parte General. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*. Thomson Civitas.

- Salvioli, F. O. (2003). *El aporte de la Declaración Americana de 1948 para la protección internacional de los derechos humanos. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del Siglo XX.*
- Tobón Zapata, S. (2017). Condiciones de reclusión y reincidencia: evidencia de una expansión de cupos carcelario.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *Handbook on Restorative Justice Programmes.* Obtenido de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf?utm_source=chatgpt.com
- UNODC. (2010). *Consumo de drogas en población privada de la libertad y la relación entre delito y droga.* CICAD.
- USPEC. (2025). *Informe de rendición de cuentas 2024.*
- Varela, L. A. (1994). La tortura; y, otros tratos y penas crueles inhumanas o degradantes. *Revista de Ciencias Jurídicas, 77.*
- Vargas, W., & García, M. (2021). *Estigma social como "desvalor del individuo", impacto en identidad y reincidencia.*