

**Procesos administrativos relacionados con la contratación que adelanta la Unidad de
Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)**

José Leonardo Jaramillo Murillo

**Universidad la Gran Colombia
Facultad de Derecho
Especialización en Contratación Estatal
Bogotá C.C.
2015**

Resumen

Con las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la república Juan Manuel Santos Calderón mediante la ley 1444 de 2011, al Instituto Nacional penitenciario y Carcelario INPEC se le escindieron algunas de sus funciones administrativas y le fueron transferidas a una nueva unidad llamada Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC. Esta nueva entidad está adscrita al ministerio de justicia y del derecho, que junto al INPEC conforman el sistema penitenciario en Colombia. Con la creación de una nueva entidad (USPEC), que administre los recursos de otra (INPEC), la misión institucional se vuelve engorrosa y difícil de cumplir, ya que para el cumplimiento de los planes de inversión y mantenimiento, el INPEC debe solicitar los recursos a la USPEC para que esta unidad adelante los procesos contractuales, haciendo esto que el trámite normal en los procesos de contratación sea más demorado y de difícil control, ya que la supervisión de los mismos son delegados a personal del INPEC sin que se conozcan detalles de los contratos.

Summary

With the extraordinary powers granted to the President of the Republic Juan Manuel Santos Calderon by Law 1444 of 2011, the National Penitentiary and Prison Institute INPEC will split some of its administrative functions and were transferred to a new unit called Unit of Correctional Services and USPEC prison. This new entity is attached to the ministry of justice and law, which together make up the INPEC prison system in Colombia. With the creation of a new entity (USPEC), which administers the resources of other (INPEC), the institutional mission becomes cumbersome and difficult to enforce, since for the fulfillment of investment plans and maintenance must request the INPEC USPEC resources to this unit for forward contracting processes, making this the normal process in the recruitment process more time-consuming and difficult to control, because the supervision thereof are delegated to staff INPEC no details are known of contracts.

Tabla de contenido

	pág.
Resumen.....	2
1. Problema, hipótesis, objetivos	9
1.1 Área problemática	9
1.2 Problema.....	10
1.3 Hipótesis.....	11
1.4 Objetivos	11
1.4.1 General	11
1.4.2 Específicos.....	11
2. Estado del arte.....	12
2.1 Administración de las Cárceles en el Mundo	12
2.1.1 Norteamérica	12
2.2 Evolución carcelaria en América Latina.	14
2.2.1 Chile	15
2.2.2 Evolución carcelaria en Colombia.....	18
2.2.3 Primera cárcel de mujeres	22
3. Marco teórico-conceptual	25
3.1 El Sistema Penitenciario y Carcelario	25
3.1.1 Contexto internacional.....	25
3.1.2 España.....	25
3.1.3 México.....	28
3.2 Contexto nacional.....	33
3.2.1 Naturaleza Jurídica	33
3.2.2 Análisis, funciones del INPEC Y USPEC.....	38
4. Análisis y conclusiones.....	43
Referencias bibliográficas.....	45

Índice de cuadros

pág.

Cuadro 1. Abreviaturas establecimiento carcelarios y penitenciarios	7
Cuadro 2. Categorías claves en cada una de las entidades	9
Cuadro 3. Funciones del INPEC y el USPEC.....	39
Cuadro 4. Elementos del Mapa de procesos del INPEC	42

PROCESOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y
CARCELARIOS (USPEC)

Índice de anexos

pág.

Anexo 1. INPEC. Plan de compras 2015

Anexo 2. USPEC. Presupuesto 2015

**PROCESOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA
CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA UNIDAD DE SERVICIOS
PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)**

Cuadro 1. Abreviaturas establecimiento carcelarios y penitenciarios

ABREVIATURA	DEFINICIÓN
C.A.MI.S. E.R.E.	Colonia agrícola mínima seguridad - Establecimiento de reclusión especial
E.P.M.S.C.	Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario
E.P.M.S.	Establecimiento penitenciario de mediana seguridad
E.P.M.S.C. - R.M.	Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario -Reclusión de mujeres
E.P.M.S.C. - E.R.E.	Establecimiento penitenciario de mediana seguridad - Establecimiento de reclusión especial
E.P.M.S.C. - E.R.E. J.P.	Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario -Establecimiento de reclusión especial justicia y paz
E.P.M.S.C. - J.P.	Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario - Justicia y paz
E.P.M.S.C. - C.M.S.	Establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario - Campamento de mínima seguridad
E.P.A.M.S.- C.A.S.	Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad y carcelario de alta seguridad
E.P.A.M.S.- C.A.S. JP	Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad y carcelario de alta seguridad-Justicia y paz
E.P.A.M.S.- C.A.S. - E.R.E. - J. P.	Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad - carcelario de alta seguridad -Establecimiento de reclusión especial - Pabellón de justicia y paz
E.P.A.M.S.- C.A.S. - E.R.E.	Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad - Carcelario de alta seguridad -Establecimiento de reclusión

PROCESOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)

	especial
E.P.A.M.S. - P.C.	Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad -
- E.R.E.	Pabellón carcelario -Establecimiento de reclusión especial
E.P.C.	Establecimiento penitenciario y carcelario
E.P.C. E.R.E.	Establecimiento penitenciario y carcelario-Establecimiento de
J.P.	reclusión especial y pabellón justicia y paz
E.P.	Establecimiento penitenciario
E.C.	Establecimiento carcelario
E.C. - E.R.E.	Establecimiento carcelario - Establecimiento de reclusión especial
E.C. - P.A.S. -	Establecimiento carcelario - Pabellón de alta seguridad y
P.S.M. - JP.	pabellón de salud mental - Justicia y paz
E.C. - J.P.	Establecimiento carcelario - Justicia y paz
E.R.E.	Establecimiento de reclusión especial
R.M.	Reclusión mujeres
R.M. - P.A.S.	Reclusión mujeres - Pabellón de alta seguridad -
E.R.E.	Establecimiento de reclusión especial
COMPLEJO	Complejo carcelario y penitenciario

1. Problema, hipótesis, objetivos

1.1 Área problemática

El INPEC es una entidad adscrita al Ministerio de Justicia

Mediante Decreto 4150 del 3 de noviembre del 2011 crea Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)

El USPEC se encarga de adelantar todos los procesos de contratación tendientes a administrar los recursos del INPEC.

Cuadro 2. Categorías claves en cada una de las entidades

INPEC	USPEC
CATEGORÍA ADMINISTRATIVA: Con la escisión de funciones del INPEC, la planta de personal quedó reducida y a su vez recargada de trabajo. (Afirmativa) ¿El INPEC sigue cumpliendo con su misión institucional reduciendo su planta de personal? (Interrogativa) CATEGORÍA PRESUPUESTAL: ¿Cuenta el INPEC con los recursos necesarios para cumplir con su misión institucional de manera eficiente? Anteriormente el INPEC antes del 2012, la ejecución presupuestal superaba el 90%	CATEGORÍA ADMINISTRATIVA: Cuándo se creó la USPEC la entidad no estaba preparada administrativamente para ejercer sus funciones ¿Los procesos administrativos relacionados con la contratación que adelanta la USPEC son más eficientes que el INPEC? CATEGORÍA PRESUPUESTAL: La USPEC no ha ejecutado eficientemente los recursos destinados a satisfacer las necesidades de los establecimientos de reclusión y el INPEC. La USPEC no le interesa conocer procesos de contratación de menores

CATEGORÍA OPERATIVA: Es posible que el INPEC ejecute su plan de acción anual si sus recursos son manejados en su mayoría por otra entidad “USPEC” La ejecución en el plan anual de inversión del INPEC se ve afectada por la demora de la USPEC. CATEGORÍA NORMATIVA: Con la escisión de las funciones del INPEC y las modificaciones a su estructura normativa, se ha generado un debilitamiento de la entidad frente al estado y la sociedad.	y mínimas cuantías. Los recursos que maneja USPEC en cuanto a la ejecución de los presupuestos no llegan al 60% CATEGORÍA OPERATIVA: ¿Conoce la USPEC las necesidades que tienen los establecimientos de reclusión y se cumplen los plazos en la ejecución de los proyectos? La USPEC no da cobertura a la totalidad de establecimientos de orden nacional. Se cuestiona la eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos por parte del USPEC CATEGORÍA NORMATIVA: Con las decisiones administrativas desarrolladas por el gobierno nacional en el sentido de dividir a entidades y crear nuevas que co-administren las existentes NO se está cumpliendo el principio de la economía plasmado en el artículo 25 de la ley 80 de 1993. ¿Será que con la co-administración del sistema penitenciario la USPEC hace que la misión institucional del INPEC se vea empañada, por ejemplo, en la violación a los DDHH?
---	---

Fuente: elaboración propia

1.2 Problema

La creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) ha generado un debilitamiento en el manejo de los contratos que deben efectuarse y ejecutarse para la estabilidad del sistema carcelario y penitenciario en Colombia.

1.3 Hipótesis

Mediante Decreto 4150 del 3 de noviembre del 2011 se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), entidad que se encarga de adelantar todos los procesos de contratación tendientes a administrar los recursos del INPEC. Es necesario determinar la eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos por parte del USPEC.

1.4 Objetivos

1.4.1 General. Determinar la eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos por parte del USPEC en lo que corresponde a los procesos de contratación correspondientes al INPEC.

1.4.2 Específicos. Realizar un marco histórico sobre el desarrollo del sistema carcelario y penitenciario en Colombia y en otros países.

Analizar cómo se ha manejado el contexto administrativo del USPEC con relación a los procesos de contratación inherentes al INPEC

2. Estado del arte

2.1 Administración de las Cárceles en el Mundo

Manifiesta Zafaroni (1990):

El aparato penitenciario forma parte de la compleja red de agencias que configuran el sistema penal. La operatividad general de los sistemas penales presenta algunas características que son estructurales (que no pueden suprimirse en la medida en que no se suprima el ejercicio del poder punitivo). Las principales son su selectividad conforme a estereotipos, su violencia, su corrupción y su efecto reproductor de violencia.

2.1.1 Norteamérica

Según Tercero Arribas, Fernando (1997), durante 1660 nace la propuesta de William Penn, quién no creía en el castigo corporal y abogó por que la pena de muerte sólo fuera para el asesino premeditado. Estableció correccionales y fijo penas pecuniarias para los diversos delitos. Hasta la muerte de Penn, (1718) Pennsylvania se distinguió por la humanidad de su régimen penitenciario, que luego fue suplido por el viejo código inglés con su escuela de condiciones intolerables, sin embargo, se planificó un proceso de reeducación para los reclusos. Así aparece el sistema celular o de aislamiento, implantado por los cuáqueros de Filadelfia, que no es más que una consecuencia de la postura que los propios cuáqueros adoptan hacia todo aquel individuo que había faltado a su idea de lo

correcto, este o no privado de libertad, siendo desde este punto de vista totalmente innovador en cuanto al fin, porque se parte de la idea de que son personas o sujetos, y no mero objetos del tratamiento. La prisión estrella de este sistema fue la de Walnut Street fundada en Pensilvania en 1790 (en 1797 aparecería la de New Gate en Nueva York). En todo caso la administración de las cárceles sea cual fuere su sistema o método, siempre fueron con recursos del Estado (Tercero Arribas, Fernando: 1997).

Según un artículo publicado por la escritora y defensora de derechos humanos Laura Carlsen (2013) titulado “El gran negocio de las prisiones privadas en Estados Unidos”, Estados Unidos es el país que tiene mayor porcentaje de ciudadanos encarcelados en todo el mundo -730 de cada cien mil. Aunque EEUU solo tiene el 5% de la población del planeta, en sus cárceles está encerrado el 25% de la población mundial encarcelada.

A mediados de los años 1980 el gobierno estadounidense empezó a subcontratar el encarcelamiento. El primer contrato lo firmó, en 1984, la Corporación Correccional of América (CCA, por sus siglas en inglés), la compañía más grande en el país: “Se instalaron cárceles privadas en comunidades abandonadas por la globalización económica; con grandes subvenciones procedentes de los impuestos de los contribuyentes construyeron miles de celdas por todo el país, aún antes de recibir los contratos públicos” (Carlsen Laura: 2013).

Por cada persona enviada tras los barrotes, la CCA o el segundo gigante de la industria, el Grupo GEO, ganan aproximadamente 122 dólares por día. En el último año, la CCA consiguió facturar 1.7 billones de dólares de ingresos en bruto, cerca de la mitad de los cuales procedían de contratos gubernamentales (Carlsen Laura: 2013).

2.2 Evolución carcelaria en América Latina.

Según Roger Matthews (2011) el periplo histórico en lo que corresponde a los centros penitenciarios en América Latina ha sido el siguiente

Entre los años de 1850 y 1950, el sistema penitenciario moderno se fue asentando en Latinoamérica, siendo Chile y Brasil los pioneros en la construcción de cárceles. Algunas cárceles, como las construidas en Lima (1862) y Quito (1875) se diseñaron conforme al modelo panóptico de Jeremy Bentham. (Construcción cuyo diseño hace que se pueda observar la totalidad de su superficie interior desde un único punto. Este tipo de estructuras, por lo tanto, facilita el control de quienes se hallan dentro del edificio). En ciudades de Norteamérica y Europa, constituyeron la prisión como una de las manifestaciones de modernización del castigo, sin embargo, en Latinoamérica no tuvo acogida inicialmente, puesto que sus economías eran generalmente rurales y estas construcciones requerían estar en grandes ciudades con administraciones acordes a las necesidades.

En Europa y Norteamérica, las prisiones fueron construidas para “*castigar el tiempo disciplinado*” de aquellas personas que fueron juzgadas y condenadas por algún delito, pero en Latinoamérica, una vez fueron creciendo las grandes urbes actuales, adoptaron la construcción de cárceles, las cuales se fueron llenando principalmente de personas “sindicadas”, desdibujando la esencia de las cárceles, que es el castigo, combinado con el trabajo y la enseñanza. La peculiar historia del sistema penitenciario latinoamericano constituye uno de los mejores ejemplos para recordar que cualquier discusión relativa a la reforma penitenciaria debe encuadrarse dentro del contexto social e histórico de cada país latinoamericano, más que mimetizar sistemas y estudios procedentes de países desarrollados (Roger Matthews: 2011).

2.2.1 Chile

De Kristian Díez B (2014), se extraen los siguientes apartes:

El periodo que transcurre a partir de las primeras décadas del siglo XIX, se enmarca alrededor de toda Latinoamérica, un proceso de construcción de formas modernas republicanas, siendo en Chile en 1818 un territorio más en Latinoamérica donde tendría lugar este laboratorio realizado por la élite criolla, ahora hegemónica tras el quiebre de la dominación española.

La conversión experimentada en América Latina tiene mucha significancia y simbolismo para poder llegar a comprender de qué manera la consolidación de los Estado-Nación en Latinoamérica, y particularmente en Chile, contribuyeron a la conformación de las formas penales modernas, específicamente en tanto al desarrollo de las instituciones carcelarias (...) durante la colonia los centros de reclusión eran solo un lugar donde se esperaba recibir la sanción correspondiente.

La investigación histórica de Díez se desarrolla en un campo de tiempo determinado entre los años 1818-1880, un proceso caracterizado por la estigmatización, criminalización, exposición pública y corrección, en un principio, y luego por la búsqueda de la reinserción laboral y moral, a través del sistema penitenciario, de los delincuentes que pertenecían a los sectores más bajos de la sociedad, considerando el autor que muchos de los prejuicios existentes durante la época colonial, fueron heredados por la retórica criolla y contribuyeron al discurso criminológico hacia los delincuentes en 1880, retomando la estigmatización, discriminación y exclusión de las clases bajas, categorizándolos como desordenados, barbáricos e inmorales, a quienes cometían delitos o eran acusados de hacerlo.

Como objetivos de su trabajo, Díez pretende determinar principalmente el rol que

cumplen las cárceles en Chile, en tanto a su relación con un proceso naciente en Latinoamérica como lo es el surgimiento de los nuevos Estados independientes modernos y la conformación del concepto de nación; dar a conocer el tránsito que se da desde las formas coloniales a las formas republicanas en tanto a las prácticas punitivas y de castigo; analizar cómo actúa la cárcel en tanto a los procesos de control social y de qué forma se manifestaron a través de la criminalización y discriminación de diversos sectores sociales, en especial a sectores de las clases populares desde el siglo XIX.

Efectúa un análisis sobre cómo la elite chilena, a través de un elemento que se encontraba en sus manos a partir de la independencia y que fue creado por ellos basado en el ideal moderno occidental, el Estado, fue moldeando cada vez más las instituciones de castigo y de aprisionamiento, como también las formas represivas, con el fin de poder mantener el orden social necesario para el modelo de sociedad de la elite; como también, como a partir del uso de estas instituciones y de lo que podemos entender como control social, la elite reproduce su modelo social, importado por los ideales inspirados en la modernidad, el cual busca ser reproducido dentro de la nueva sociedad republicana.

Díez extrae de Aguirre (2009)² y León (1997) sus análisis respecto a las instituciones punitivas en Chile y Latinoamérica, y su proceso en tanto al ascenso de las nuevas lógicas nacionales en tanto a la organización de las cárceles en Chile, y otros aportes teóricos a fin de reconocer como el proceso de creación y modernización de una nación se ve reflejada en tanto al desarrollo de los marcos legales e institucionales de las cárceles en Chile durante el inicio y gran parte del siglo XIX.

El Instituto Rosarista de Acción Social (SERES), en el trabajo titulado “Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010, en el marco de las políticas de

Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional”, bajo la dirección de Carol Iván Abaunza Forero (2011), entre las conclusiones y propuestas, y en lo que interés al presente trabajo, presenta las siguientes:

Las preocupaciones en torno al sector carcelario se han centrado en los aspectos de: acceso, mora, congestión, organización administrativa, atraso e impunidad, sin que incluso en la actualidad (2011) se haya podido dar solución efectiva a los mismos, pese a los esfuerzos realizados en la materia.

El sistema penitenciario y carcelario en Colombia ha sido (y es) ineficiente, en mayor proporción por los malos manejos de los recursos que dependen de las decisiones de los gobernantes de turno, además de una corrupción que se ha hecho pública y notoria, al punto que impide la correcta implementación de programas exitosos en torno a la resocialización de los internos, realidad que ellos mismos perciben.

La distribución de los recursos que hace el Estado depende de las necesidades de las entidades y de sus propios recursos. Sin embargo, no hay parámetros institucionales que permitan un manejo racional de sus recursos.

El sistema carcelario y penitenciario se muestra desequilibrado, porque termina gastando más de lo que recibe, hecho que le aporta a su ineficiencia.

Tratándose de la privatización del sistema penitenciario y carcelario, es un tema de controversia que genera diferentes opiniones a favor y en contra.

Consideran, finalmente, que la privatización se puede prestar para que exista aún más corrupción, con lo cual se podrían ver vulnerados en mayor escala los derechos humanos de los internos.

2.2.2 Evolución carcelaria en Colombia.

Según datos tomados de la página oficial del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), y del texto *“hacia un modelo de sistema progresivo penitenciario: el devenir penitenciario”* La evolución carcelaria, se remonta desde el siglo XV, época de los aborígenes, que solo comunidades desarrolladas como los chibchas mostraban una legislación civil y penal de gran influencia moral para su época. Pena de muerte al homicida, vergüenza pública al cobarde, tortura al ladrón, no fue frecuente la privación de libertad y su aplicación no tuvo como criterio el castigo.

En la época de la conquista, se impusieron las leyes del conquistador: delitos, guarda de presos, tormentos, penas y perdones. El Establecimiento de Reclusión se considera como un sitio previo a la ejecución o un castigo para la población española o criolla. El nativo no disponía de libertad por su carácter de vasallo.

En la época de la colonia se aplicó la confiscación, multa y prisión, así como medidas eclesiásticas relacionadas con abjuración, represión, suspensión de órdenes y las penitencias.

Para el cumplimiento de las penas se utilizaron las famosas mazmorras, presidios de Cartagena y Tunja; las cárceles de la Real Cárcel, la Cárcel del Divorcio, la de Zipaquirá y la de Santafé (Colegio de Nuestra Señora del Rosario), entre otras.

En la época de la Independencia con el objeto de contribuir al Estado-Nación se importan modelos penitenciarios franceses y españoles, los cuales se resumen en la aplicación de los modelos de clasificación y el progresivo, que consistían básicamente en la clasificación de los presos en diferentes fases durante su tiempo en cautiverio, para que de esta manera y de forma gradual se valla reincorporando a la sociedad nuevamente. Su esencia era usar la fuerza

productiva de los presos y a la vez reformarlos.

En la época de la Republica el congreso reunido el 6 de marzo de 1821 en Villa del Rosario de Cúcuta, expide la primera Constitución para la República de la Gran Colombia. se incorpora allí en el artículo 188 la base de toda la legislación, dictado por la Corona Española para reprimir los delitos.

El primer proyecto de Código penal para la Republica es propuesto en 1823, se insiste en 1824 y 1826, pero solo el 14 de marzo de 1828, Simón Bolívar, ordena la creación de “Presidios Correccionales” en las capitales de provincia. El 27 de agosto del mismo año se dicta un nuevo decreto que establece la prisión, sólo por orden de autoridad competente.

Justo Arosemena en su proyecto de Código de Leyes el 23 de junio de 1853 diseña una propuesta de código carcelario que no entra en vigencia e incluye la ley 3a fundamental de las casas de encierro, con 22 artículos distribuidos en temas como cárceles, lugares de arresto, casas de castigo y penitenciarías.

Varios establecimientos carcelarios, regidos otrora por las normas provinciales, subsisten como testimonios de la época: Chocontá (1580), Charalá, 1587, Río de Oro 1598, Santafé de Antioquia 1600, Ubaté 1614, Garzón 1799, Sopetrán 1800, Guateque 1850, Guaduas 1850, y, el más importante, el Panóptico 1873, el cual funcionó en aquellos días bajo el Régimen Pensilvánico y es actualmente el Museo Nacional.

Bajo la Ordenanza General de Presididos del Reino de 1834 de España, se constituyó uno de los modelos más exitosos en Europa para la administración de la pena privativa de libertad y que tiene como principales características:

- Arreglo y del gobierno de las prisiones.
- Del régimen interior de los presidios.

PROCESOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)

- Del régimen administrativo y económico.
- Materia de justicia relativa a los presidios.

Esta nueva norma permitía al preso, a través de la expresión del arrepentimiento, rebajar su condena en forma significativa, abriendo la posibilidad a ejercer un trabajo dentro de la cárcel.

El sistema progresivo fue evolucionando con la intervención del inglés Crofton y fue diferenciado en los siguientes grados:

Primer Periodo: el preso es sometido a un aislamiento absoluto y este puede variar dependiendo de su comportamiento.

Segundo Periodo: el preso se somete a diferentes pruebas, encuestas personales, exámenes, que permitirá más tarde hacer su clasificación y determinar su tratamiento.

Tercer Periodo: el preso abandona su uniforme carcelario, se le asignan trabajos menos penosos, se le educa y se le da confianza a tal punto que puede interactuar con los funcionarios y hasta se le emplea en puesto o actividades auxiliares.

Cuarto Periodo: que es el ultimo el cual consiste en la libertad condicional del recluso cuando ha llenado a cabalidad los requisitos de los tres primeros grados.

Estatuto político del territorio colombiano. Contempla la abolición de la tortura, se autoriza a coartar la libertad del ciudadano y se prohíbe el ingreso a la cárcel de quien no sea legalmente conducido a ella.

Con las Constituciones Políticas de 1858 y 1963 nacieron y se constituyeron como soberanos en independientes los estados agrupados en la confederación granadina. Allí y según el estudio realizado por Historiador Colombiano de la Universidad Nacional José Wilson Márquez, su obra *La Imposible Prisión* cada Estado le corresponde organizar su aparato judicial y por ende su sistema penitenciario, con todo lo que esto implica, es decir, se debe constituir toda

una estructura carcelaria y legislar en este sentido, nombrando, administrando, construyendo y financiando los centros de reclusión. Bajo esta perspectiva jurídica y constitucional, cada Estado soberano debía manejar y definir dicha estructura carcelaria dependiente del gobierno nacional y con plena autonomía.

El Imperio español en la América colonial no implementó un sistema de castigo fundamentado en la pérdida de la libertad, sino que se aplicaron otros medios de castigo diferentes como la muerte, los azotes, la vergüenza pública, el destierro y las penas que afectaban el patrimonio económico.

En el siglo XIX en Colombia surgió un nuevo sistema judicial de corte republicano caracterizado por el uso generalizado de la cárcel como forma esencial de castigo para el delito. Los legisladores expresaron el interés del gobierno por hacer del castigo un instrumento intimidatorio y ejemplarizante, al más claro estilo colonial, que interiorizara en la población el supremo respeto a la ley y la punición a quien se atreviera a quebrantarla. La cárcel fue una institución que generó desconfianza e inquietudes en los albores del orden republicano y fue bastante criticada por su fragilidad, evidenciando un defecto de la nueva administración de justicia

En la década de 1830 a 1840, el Estado republicano creó un sistema penitenciario dependiente del poder ejecutivo y estrechamente conectado con la administración de justicia, que consistía en una serie de distritos penales conformados por centros de reclusión diseñados para atender las necesidades punitivas locales, cantonales y regionales. La local era la cárcel municipal encada poblado con categoría de distrito municipal; la cárcel del cantón o de circuito que comprendía un conjunto de cárceles locales y el presidio que era el organismo de máxima jerarquía.

Este nuevo ordenamiento penitenciario estuvo acompañado por la aparición de un nuevo Código Penal en 1837, que venía a complementar jurídicamente la política criminal que le interesaba impulsar al régimen republicano neogranadino. Es así como quedan fundidos en un solo organismo punitivo los dos sistemas, el penal y el penitenciario.

A continuación, siguiendo el orden encontrado en la página web del INPEC, se detalla el recorrido cronológico de la administración del sistema penitenciario en Colombia a partir de 1890:

2.2.3 Primera cárcel de mujeres

Es establecida por las religiosas del buen pastor en Santafé de Bogotá.

Los inicios de la Reclusión de Mujeres de Bogotá datan de 1893, estaba ubicada en el barrio las aguas, año que, por comisión del Gobierno Nacional bajo el mandato de Carlos Holguín, encarga a las misioneras del Buen Pastor de la vigilancia y control de las mujeres a ellas encomendadas.

La administración de la Reclusión estuvo a cargo de las Hermanas Misioneras del Buen Pastor, quienes mantuvieron la administración hasta los años 80 donde paso a manos de directores nombrados por la Dirección General de Prisiones hoy Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-. La rehabilitación se llevaba a cabo bajo los preceptos de una instrucción moral y religiosa, fortaleciendo, según las religiosas, la firmeza del espíritu.

Las nuevas instalaciones de la Reclusión de Mujeres “El Buen Pastor” inicia su construcción en el año de 1952, construcción que termina en 1957. El gobierno del Frente Nacional es quien ordena en este año el traslado de las primeras internas a las nuevas

instalaciones. Las residentes eran mujeres acusadas en su mayoría, de ilícitos contra el patrimonio económico, la vida e integridad de las personas productos inmediato de la conflictiva situación social del país de aquella época.

1914 - ley 35: Se crea la Dirección General de Prisiones; reglamentándose como entidad adscrita al Ministerio de Gobierno. Con la Ley 35 de 1914 y el decreto orgánico 1557 se creó y señaló el camino de la institución carcelaria, denominada División General de Prisiones y los deberes de su director. Aunque la adscribió al Ministerio de Gobierno, un ordenamiento posterior —el Decreto 1422 de 1918— delegó en los Gobernadores de Departamentos, funciones que eran propias de dicho Director.

La Ley 30 de 1933 sustituyó la Sección de Prisiones del Ministerio de Gobierno, por el Departamento del ramo. Hasta el año 1940 la entidad mencionada, contó con tres secciones: Directiva, de Personal y Administrativa. Siendo a todas luces, progresivas las necesidades del servicio; a partir de la época indicada se convirtió la institución en Departamento del Ministerio de Justicia con el nombre de “Dirección General de Establecimientos de Detención, penas y medidas de seguridad” y funcionaba con las siguientes secciones: Dirección, Secretaría, Jurídica, Control, Técnica, Planificación Arquitectónica Carcelaria y Oficina de Patronato. Las obligaciones del personal que las integraba se reglamentaron el 12 de mayo de 1956 en la resolución número 1072 originada del Ministerio de Justicia.

1934. Primer código penitenciario colombiano. Son los primeros lineamientos de administración penitenciaria. Las penitenciarías en Colombia adquieren real importancia como dispositivos de control social con el desarrollo del capitalismo en los años 30, se explica así, el auge de las construcciones durante la década de los 40 (Picota, Palmira, Popayán, etc.), la expedición de los primeros decretos sobre administración carcelaria (Código Carcelario de 1934

o decreto 1405) y la creación de la División de Prisiones.

1940. Reestructuración: Dirección General de Establecimientos de Detención, Penas y Medidas de Seguridad (Adscrito al Ministerio de Justicia). Reestructura la división de prisiones adscrita al ministerio de gobierno y pasa al ministerio de justicia. Funcionaba con las siguientes secciones: Dirección, Secretaría, Jurídica, Control, Técnica, Planificación Arquitectónica Carcelaria y Oficina de Patronato.

1992. Se expide el Decreto No. 2160, por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y se crea el Instituto Nacional Penitenciario Y Carcelario – INPEC.

1993. Se sanciona la ley 65 de 1993 que en su Artículo 15, señala que el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario estará integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, como establecimiento público adscrito al "Ministerio de Justicia y del Derecho" con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines.

2011. Se expide el Decreto 4150 de 2011, por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC- y se escinden del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario las funciones administrativas y de ejecución de actividades que soportan al INPEC para el cumplimiento de sus objetivos, las que se asignan en este Decreto a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC- y a las dependencias a su cargo. Créase una Unidad Administrativa Especial denominada Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios SPC, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos.

3. Marco teórico-conceptual

3.1 El Sistema Penitenciario y Carcelario

3.1.1 Contexto internacional

Para el desarrollo del presente acápite, se han tomado como referencias dos países exclusivamente: España y México, teniendo en cuenta especialmente que las situaciones que tuvieron fueron muy similares a las de Colombia, lo que impulsó reformas que vale tener en cuenta:

3.1.2 España

La organización de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias¹

La Administración Penitenciaria, dependiente de la Administración General de Estado (AGE), dispone de una organización de Centros Penitenciarios y Centros de Inserción Social repartidos por todas las comunidades autónomas españolas (a excepción de Cataluña, que tiene transferidas las competencias en materia penitenciaria).

Cada centro penitenciario dispone de una estructura propia, similar en todos los centros penitenciarios, compuesta por el Director del Centro Penitenciario, asistido de cinco Subdirecciones: la Subdirección de Tratamiento, la Subdirección de Seguridad, la Subdirección de Régimen, la Subdirección Médica y el Administrador; así como un amplio abanico de

¹ Tomado de <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/administracionPenitenciaria/organizacion/>

funcionarios que trabajan en dichas subdirecciones, unos son funcionarios “de oficinas” y otros son funcionarios “de interior”, con un pequeño grupo de funcionarios que se denominan “de área mixta”, que trabajan en oficinas ubicadas en el interior de los centros, en contacto con los internos.

Igualmente existe un elevado número de profesionales (funcionarios y personal laboral) en los centros penitenciarios que trabajan en el área de tratamiento -psicólogos, juristas, educadores, trabajadores sociales, monitores deportivos y ocupacionales, etc.-, y en el área médica -facultativos, farmacéuticos, ATS, auxiliares, celadores etc.-.

Dicha estructura permite el correcto funcionamiento interno de cada centro y posibilita la continua relación y coordinación con los Servicios Centrales ubicados en Madrid.

En la C/ Alcalá 38 es donde radica, físicamente, la Secretaría General de Instituciones penitenciarias, de la que dependen la Subdirección General de Penas y Medidas Alternativas, la Subdirección General de Relaciones Institucionales y Coordinación Territorial, la Subdirección General de Inspección Penitenciaria, la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria y la Subdirección General de Coordinación de Sanidad Penitenciaria, así como la Subdirección General de Recursos Humanos y la Subdirección General de Servicios Penitenciarios.

Todas las Subdirecciones Generales se coordinan entre sí y, además, con cada Dirección y Subdirección de los Centros Penitenciarios y, para facilitar aún más el engranaje de la maquinaria administrativa, se han creado varios coordinadores de zona, que facilitan la relación entre los centros de determinadas zonas geográficas y comunidades autónomas, así como con los propios servicios centrales.

Dependiente directamente de la Secretaría General existe una Unidad de Apoyo, y una

Coordinación de Seguridad.

Servicios Centrales

Desde los Servicios Centrales de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias se lleva a cabo la dirección, el impulso, la coordinación y la supervisión de las instituciones penitenciarias.

Esto incluye:

La función inspectora sobre los servicios, organismos y centros de la administración penitenciaria, especialmente en lo que se refiere al personal, procedimientos, instalaciones y dotaciones, así como la tramitación de las informaciones reservadas y de los expedientes disciplinarios incoados a los funcionarios y personal laboral destinados en todas sus unidades.

La administración y gestión del personal que presta servicio en los centros y servicios dependientes de esta Secretaría General, estableciendo las previsiones de necesidades de personal y de gasto para atenderlas.

La propuesta en la planificación y seguimiento del desarrollo del Plan de creación de infraestructuras penitenciarias que dé cumplimiento a las necesidades que se planifiquen desde la acción del Gobierno.

La presidencia de la Entidad Estatal de Derecho Público de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, regulado por el Real Decreto 868/2005, de 15 de julio, modificado por Real Decreto 1268/2012, de 31 de agosto.

La planificación y control de las actividades tendentes al mantenimiento y mejora de la higiene y de la salud en el medio penitenciario, así como la prevención, tratamiento y rehabilitación de drogodependencias.

3.1.3 México

Sergio Montaña (2014), al tratar sobre la estructura del sistema penitenciario mexicano y en particular sobre los procesos de contratación en el país azteca, anota lo siguiente:

El 18 junio de 2008, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, diversas adiciones y modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encaminadas a dotar a los órganos del estado de mayores elementos para combatir la delincuencia y al crimen organizado, producto de dicha reforma, el segundo párrafo de su artículo 18 establece s parámetros con base en los cuales ha quedado conformado el sistema penitenciario del hermano país, quedando establecidas las bases para que durante la compurgación de penas en una situación de privación de libertad, el sistema penitenciario esté enfocado a la reinserción de los internos a la sociedad.

Producto de las reformas constitucionales de junio de 2008, fue necesario actualizar el marco normativo que rige la función penitenciaria y en este orden de ideas, en abril de 2011 se presentó ante el Congreso de la Unión el proyecto de Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones. Dicho proyecto de Ley tuvo dos objetivos principales: Establecer las bases de operación y administración del Sistema Penitenciario Federal y Establecer la figura del Juez de Ejecución de Sanciones.

Además, el anotado proyecto de Ley estableció regímenes penitenciarios diferenciados acordes con el género, situación jurídica y nivel de riesgo de los internos.

En el campo administrativo se hicieron las siguientes proyecciones:

- Reorganiza a la infraestructura penitenciaria y establece las características y estándares con los que debe cumplir, dependiendo de la vocación de cada instalación. Tipo de construcción,

equipamiento y tecnología.

-Tipo de operación que debe haber en cada centro.

Uno de los aspectos claves de la reforma penitenciaria en México tuvo que ver con las asociaciones público privadas para la habilitación de infraestructura penitenciaria, teniendo en consideración que para el 2006, el Sistema Penitenciario Federal se encontraba rezagado en lo que a infraestructura se refiere, especialmente en los siguientes aspectos:

-Existían 49 mil internos del fuero federal de los cuales únicamente 3 mil se encontraban en centros de reclusión federal (CEFERESOS).

-Los centros de reclusión estatal (CERESOS) albergaban a 46 mil internos federales, situación altamente peligrosa ya que las medidas de seguridad de estos centros distan mucho de aquellas requeridas por internos de alta y muy alta peligrosidad.

-En el 2008 se determinó que todos los internos cuyos delitos fueran clasificados como del fuero federal, cumplirían sus condenas en CEFERESOS, así como aquellos internos del fuero común que requirieran medidas especiales de reclusión.

Para poder cumplir con dicho objetivo, era necesario una estrategia combinada que permitiera, con recursos limitados, disponer de los espacios suficientes para recluir a todos los internos federales con los niveles de seguridad correspondientes a su naturaleza.

-La estrategia utilizada contempló los siguientes canales: La rehabilitación y ampliación de la infraestructura existente.

-La recuperación y rehabilitación de infraestructura estatal ociosa.

-La construcción de nueva infraestructura.

-A fin de optimizar los recursos disponibles, la SSP utilizó el presupuesto disponible para los primeros dos rubros, en tanto que mediante un esquema de participación pública-privada se

cubrió el tercero.

Para cumplir con los anteriores propósitos, se diseñó un esquema mediante el cual la iniciativa privada construyera, equipara y operara la infraestructura requerida, y la pusiera a disposición del gobierno federal.

A través de Contratos de Prestación de Servicios (CPS`s) la SSP contó con la infraestructura penitenciaria objetivo sin la necesidad de ejercer recurso alguno durante la generación de la misma, adicionalmente, la iniciativa privada provee el mantenimiento, limpieza, alimentación, servicio médico, lavandería y demás servicios, asociados con la operación no crítica de los centros penitenciarios.

Mediante una contraprestación que refleja la calidad de los servicios prestados, la SSP paga a la iniciativa privada por la utilización de infraestructura penitenciaria.

Cabe resaltar, como producto de lo innovador del sistema en el sector, en México no se contaban con antecedentes sobre la participación de la iniciativa privada en el sistema penitenciario, lo que requirió de las siguientes acciones:

- Presentación del sistema y sus ventajas ante la oficina de la Presidencia de la República para su aprobación.

- Cabildeo ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados para la autorización del presupuesto plurianual para el pago de las contraprestaciones.

- Se buscó apoyo de la academia para contrastar el sistema penitenciario mexicano con aquellos en Estados Unidos y Europa.

- Además, hubo un acercamiento con las empresas para hacerles notar de los beneficios y rendimientos de sus inversiones.

Actividades necesarias para la autorización de los CPS's

Se contrató un estudio que, mediante un modelo econométrico, pronosticó la evolución de la demanda penitenciaria en términos de espacios de reclusión, durante los siguientes 20 años.

Con ayuda de prestigiadas instituciones académicas se justificaron, desde un punto de vista socioeconómico, las erogaciones correspondientes a las contraprestaciones asociadas a los servicios penitenciarios.

Se realizó un estudio mediante el cual se calculó el costo real de un interno con base en su nivel de peligrosidad.

Se contrataron a despachos internacionalmente reconocidos para que asesoraran a la SSP en los aspectos financieros, técnicos y legales del proyecto.

La contratación se realizaría mediante un proceso de invitación restringida, la cual fue enviada a 12 de las empresas constructoras más importantes de México.

Previo al envío de la invitación se analizó: La capacidad financiera de las empresas; la experiencia en proyectos de magnitud similar y se investigó a los integrantes de los consejos directivos.

Producto de la naturaleza de los servicios a contratar, así como del sector, se establecieron una serie de requerimientos que dificultaron la participación de empresas extranjeras dentro de la convocatoria.

Adjudicación de contratos

A finales de noviembre de 2010 se adjudicaron 8 de los 12 contratos programados, con una capacidad instalada para la reclusión de 20 mil internos.

Las empresas a quienes les fueron adjudicados los CPS's fueron quienes

obtuvieron los mayores puntajes para cada una de las ubicaciones requeridas, con base en criterios homologados e imparciales.

Algunos de los elementos que fueron evaluados para la adjudicación de los contratos de prestación de servicios, entre otros, los siguientes: Capacidad financiera; experiencia comprobable; cumplimiento de especificaciones en infraestructura y equipamiento; integración de una sociedad de propósito específico; presentar una propuesta de terreno dentro del polígono y diseño de plantel.

A los consorcios se les fue requirió crear una sociedad de propósito específico para la administración de cada contrato: “Esta sociedad constituye el único interlocutor con el gobierno federal y responsable de la construcción y operación de cada centro penitenciario ante el gobierno”.

Se permitió la subcontratación de servicios, previa autorización de la SSP, sin transferencia de responsabilidad.

Se requirió a cada sociedad la aportación de capital y estructura administrativa.

Cada sociedad constituyó un fideicomiso por la duración del contrato en el que se registraron el terreno y los inmuebles.

El órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social se mantiene como único responsable de las actividades relacionadas con la custodia y reinserción de los internos, así como de establecer las normas operativas y de seguridad del penal.

El esquema de CPS's impulsó una inversión del orden de los 32 mil 822 millones de pesos.

Producto de la diversidad y naturaleza de los servicios, se integraron consorcios conformados por diversas empresas que, en su conjunto, contaron con la experiencia y solidez

requeridos por el proyecto.

Ventajas

Producto de la diversidad y naturaleza de los servicios, se integraron consorcios conformados por diversas empresas que, en su conjunto, contaron con la experiencia y solidez requeridos por el proyecto. Permitir al Gobierno Federal transferir la carga generada por los procesos de contratación.

El contar con la infraestructura penitenciaria en un plazo mucho menor que el empleado para un proyecto de obra pública.

Eliminar la presión y concentración de gasto público al inicio del contrato, característica de proyectos que implican obra pública.

3.2 Contexto nacional

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC y tiene como objeto gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

3.2.1 Naturaleza Jurídica

De las páginas Web del INPEC y el USPEC, se ha extraído la siguiente información:

Mediante Decreto 2160 de 1992 se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio

de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia. Artículo 1º creación del INPEC.

Con la Ley 065 de 1993, se expide el Código Penitenciario y Carcelario, marco normativo que contempla las disposiciones esenciales que se deben aplicar en la ejecución de las sanciones penales en forma humana y moderna acorde a los postulados señalados por la Carta Magna y las Organizaciones Internacionales defensoras de los Derechos Humanos.

Mediante el Decreto 407 de 1994, se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Con el Decreto 270 de 2010, se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se determinan las funciones de sus dependencias.

A través del Acuerdo No 002 del 2010, Artículo 3º, se adopta el Estatuto Interno de Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC: “El INPEC es un Establecimiento Público del Orden Nacional adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente”.

Con la Resolución 2462 de 2010, se desarrolla la Estructura Orgánica del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario establecida por el Decreto 270 de 2010.

El Ejecutivo Nacional, a través del decreto 4150 del 3 de noviembre de 2011, creó la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, una entidad especializada que en consonancia con las funciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), se concentra en la gestión y operación para el suministro de bienes y la prestación de servicios para esta población.

Tal como lo señala el artículo 4 del mismo decreto, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC-, tiene como objeto gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios y la infraestructura, y brindar el apoyo logístico y administrativo, requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo

del INPEC.

En el artículo 3° del Decreto 2897 de 2011, el INPEC queda como Entidad adscrita vinculada al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Mediante Decreto 4151 de 2011, se modifica la estructura del INPEC y se dictan otras disposiciones.

A través de la Resolución 2122 del 15 de junio de 2012, se desarrolla la estructura orgánica y se determinan los grupos de trabajo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Con la Ley 1709 de 2014 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 algunas disposiciones relacionadas con las funciones del USPEC.

En sus artículos 48 y 49, la Ley 1709 de 2014, al modificar los artículos 67 y 68 de la Ley 65 de 1993, señala que el INPEC y el USPEC “... tendrán a su cargo, conforme a sus competencias la dotación de elementos y equipos de trabajo, sanidad, didácticos, deportivos, de recreación y vestuario deben suministrarse en los establecimientos de reclusión”, sin embargo, será el USPEC quien “fijará las políticas y planes de provisión alimentaria que podrá ser por administración directa o por contratos con particulares”, fijando al USPEC un plazo de seis (6) meses para expedir el manual de funciones correspondientes.

Funciones del INPEC

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC- tiene las siguientes funciones:

- Coadyuvar en la formulación de la política criminal, penitenciaria y carcelaria
- Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo, a los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de

la libertad.

- Diseñar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.
- Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos mencionados en el numeral anterior. Crear, fusionar y suprimir establecimientos de reclusión, de conformidad con los lineamientos de la política penitenciaria y carcelaria.
- Custodiar y vigilar a las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión para garantizar su integridad, seguridad y el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.
- Vigilar a las personas privadas de la libertad fuera de los establecimientos de reclusión para garantizar el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial
- Garantizar el control sobre la ubicación y traslado de la población privada de la libertad.
- Autorizar a la fuerza pública para ejercer la vigilancia interna de los establecimientos de reclusión, en casos excepcionales y por razones especiales de orden público
- Gestionar y coordinar con las autoridades competentes las medidas necesarias para el tratamiento de los inimputables privados de la libertad.
- Realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las modalidades privativas de la libertad que establezca la ley. Prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad.
- Definir y gestionar estrategias para la asistencia post-penitenciaria en colaboración

PROCESOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)

con otras entidades públicas o privadas.

- Desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Información Penitenciaria y Carcelaria.
- Implementar el Sistema de Carrera Penitenciaria y Carcelaria, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
- Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC.
- Proponer y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos institucionales en materia de inducción, formación, capacitación, actualización y especialización del talento humano de la entidad.
- Coordinar sus actividades con las entidades que ejerzan funciones relacionadas con la gestión penitenciaria y carcelaria, todo ello en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Impulsar y realizar investigaciones y estudios sobre la ejecución de la política y el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, encaminados a la formulación de planes, proyectos y programas, en lo de su competencia.
- Asesorar a las entidades territoriales en materia de gestión penitenciaria y carcelaria, en lo de su competencia.
- Coadyuvar en la elaboración de proyectos de Ley y demás normatividad a que haya lugar, en las materias relacionadas con los objetivos, misión y funciones de la entidad, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.

PROCESOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)

- Gestionar alianzas y la consecución de recursos de cooperación nacional o internacional, dirigidos al desarrollo de la misión institucional, en coordinación con las autoridades competentes Definir e implementar estrategias de atención y participación del ciudadano
- Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.

3.2.2 Análisis, funciones del INPEC Y USPEC

Tanto la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC- como el INPEC, son entidades adscritas al Ministerio de Justicia y del Derecho y que, en unión con este último, conforman el sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. La SPC es una entidad especializada que en interrelación con las funciones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, se concentra en la gestión y operación para el suministro de bienes y la prestación de servicios para esta población (internos, Funcionarios, Visitantes).

En términos generales, el INPEC es la institución que administra el sistema penitenciario y carcelario en el país, además, gestiona y desarrolla todos los proyectos y programas enfocados a la misión institucional.

Funcionalmente la USPEC está enfocada al cumplimiento de las políticas misionales del INPEC.

Con la creación del decreto 4150 de 2011, al INPEC se escinde de muchas de sus funciones y son asignadas a la Unidad de servicios penitenciarios y Carcelarios SPC. En este mismo decreto se suprimen aproximadamente 380 cargos del INPEC, los cuales fueron adscritos a la nueva Unidad, que junto con 110 cargos aproximadamente conforman la planta global de funcionarios de la SPC, sin contar con los contratistas que prestan sus servicios profesionales.

PROCESOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)

Es importante resaltar que no todos los procesos contractuales le fueron adjudicados a la nueva Unidad de servicios penitenciarios, solamente pasaron aquellos que generan mayor impacto económico, por ejemplo; construcción de nuevas cárceles, mantenimiento de todas las cárceles, concesión de servicios penitenciario, la alimentación de los reclusos a nivel nacional, Etc.

Cuadro 3. Funciones del INPEC y el USPEC.

INPEC AÑO 2010	USPEC
1. Coadyuvar en la formulación de la política criminal, penitenciaria y carcelaria. 2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo, a los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad. 3. Diseñar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de la misión institucional. 4. Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos mencionados en el numeral anterior. 5. Crear, Fusionar y suprimir establecimientos de reclusión, de conformidad con los lineamientos de la política penitenciaria y carcelaria. 6. Custodiar y vigilar a las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión para garantizar su integridad, seguridad y el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial. 7. Vigilar a las personas privadas de la	1. Coadyuvar en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, en la definición de políticas en materia de infraestructura carcelaria. 2. Desarrollar e implementar planes, programas y proyectos en materia logística y administrativa para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios que debe brindar la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. 3. Definir, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, los lineamientos que en materia de infraestructura se requieran para la gestión penitenciaria y carcelaria. 4. Administrar fondos u otros sistemas de manejo de cuentas que se asignen a la Unidad para el cumplimiento de su objeto. 5. Adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria. 6. Elaborar las investigaciones y estudios relacionados con la gestión penitenciaria y carcelaria, en coordinación con el Instituto

PROCESOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)

libertad fuera de los establecimientos de reclusión para garantizar el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial 8. Garantizar el control sobre la ubicación y traslado de la población privada de la libertad. 9. Autorizar a la fuerza pública para ejercer la vigilancia interna de los establecimientos de reclusión, en casos excepcionales y por razones especiales de orden público 10. Gestionar y coordinar con las autoridades competentes las medidas necesarias para el tratamiento de los inimputables privados de la libertad. 11. Realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las modalidades privativas de la libertad que establezca la ley. 12. Prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad. 13. Definir y gestionar estrategias para la asistencia post-penitenciaria en colaboración con otras entidades públicas o privadas. 14. Desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Información Penitenciaria y Carcelaria. 15. Implementar el Sistema de Carrera Penitenciaria y Carcelaria, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. 16. <i>Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC.</i> 17. Proponer y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos institucionales en materia de inducción, formación, capacitación, actualización y especialización del talento humano de la entidad. 18. Coordinar sus actividades con las entidades que ejerzan funciones relacionadas con la gestión penitenciaria y	Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho y hacer las recomendaciones correspondientes. 7. Promover, negociar, celebrar, administrar y hacer seguimiento a contratos de asociaciones público-privadas o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba que tengan por objeto la construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y prestación de servicios asociados a la infraestructura carcelaria y penitenciaria. 8. Realizar, directamente o contratar con terceros, las funciones de supervisión, interventorías, auditorías y en general, el seguimiento a la ejecución de los contratos de concesión y de las alianzas público-privadas, o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba. 9. Gestionar alianzas y la consecución de recursos de cooperación nacional o internacional, dirigidos al desarrollo de la misión institucional, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y las autoridades competentes. 10. Asesorar, en lo de su competencia, en materia de gestión penitenciaria y carcelaria. 11. Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos relacionados con el cumplimiento de la misión institucional. 12. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la Entidad.
---	---

PROCESOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)

carcelaria, todo ello en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho. 19. Impulsar y realizar investigaciones y estudios sobre la ejecución de la política y el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, encaminados a la formulación de planes, proyectos y programas, en lo de su competencia. 20. Asesorar a las entidades territoriales en materia de gestión penitenciaria y carcelaria, en lo de su competencia. 21. Coadyuvar en la elaboración de proyectos de Ley y demás normatividad a que haya lugar, en las materias relacionadas con los objetivos, misión y funciones de la entidad, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho. 22. <i>Gestionar alianzas y la consecución de recursos de cooperación nacional o internacional, dirigidos al desarrollo de la misión institucional, en coordinación con las autoridades competentes.</i> 23. Definir e implementar estrategias de atención y participación del ciudadano 24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.	
---	--

Fuente: elaboración propia

Además de lo anterior, llama poderosamente la atención que el INPEC tiene un Mapa de Procesos Aprobado a través de Resolución 4142 del 30 de octubre de 2014, donde tiene construidas las respectivas caracterizaciones, realizadas con base en el trabajo en equipo con las dependencias dueñas de cada proceso, y que muestra la relación entre objetivo, producto, cliente, que resulta de la caracterización de cada proceso en términos de la satisfacción de una necesidad de los usuarios, sean internos o externos, siendo los aspectos más relevantes del mismo los siguientes:

Objetivo del proceso: Determinar el horizonte institucional mediante la formulación de

la plataforma estratégica, lineamientos y metodologías, que permitan el logro de los propósitos organizacionales.

Alcance: Inicia con la elaboración del diagnóstico institucional; las metodologías necesarias para el correcto desarrollo de los procesos, define y/ o actualiza el Direccionamiento Estratégico; establece y finaliza con la implementación de acciones correctivas, preventivas y de mejora en el proceso.

Cuadro 4. Elementos del Mapa de procesos del INPEC

Proveedor	Entradas
Proceso Gestión Financiera.	Lineamientos para la elaboración del plan de necesidades del proceso.
Proceso Planificación Institucional	Mapa de riesgos actualizado
Departamento Administrativo de Planeación	Metodología para la formulación de Proyectos de Inversión
Proceso de Planificación Institucional	Informe Revisión del SGI por la Dirección Diagnóstico Institucional

Fuente: INPEC. Propuesta de rediseño institucional

4. Análisis y conclusiones

La hipótesis formulada ha quedado demostrada, por cuando el análisis que se ha efectuado evidencia, sin lugar a dudas que el INPEC tiene la estructura para llevar a cabo el proceso de contratación que se le ha conferido al USPEC.

De lo anterior, además de lo comentado respecto de la Ley 1709 de 2014, se infiere que lo correspondiente a la administración de bienes y servicios del sistema penitenciario y carcelario no es clara, por cuanto al INPEC se le quitaron determinadas funciones, las cuales se otorgaron al USPEC.

Se corrobora lo anotado, haciendo un vistazo a dos documentos claves: El plan de compras del INPEC 2015 y al presupuesto del USPEC, igualmente correspondiente al 2015 (ver anexos).

De los documentos materia de análisis, se infiere, sin dificultad alguna, que, si bien la norma que creó el USPEC tuvo una intención clara, cual fue la de “descongestionar” al INPEC, en realidad a lo que se dio lugar fue a una entidad más, con carga burocrática adicional al Estado, sin que ello haya significado una mejora en la organización y administración del sistema carcelario y penitenciario de Colombia.

Nuestro Estado debería seguir, por un lado, el ejemplo que están dando España y México, quienes no han creado nuevas entidades, sino que a las ya existentes se le ha dotado de más competencias y presupuesto a fin de mejorar sus funciones, especialmente en lo que corresponde a su objeto principal: Mejorar las condiciones de la población interna en los Centros respectivos y que los contratos sean lo más transparentes.

Tratándose de los contratos, otro aspecto que es necesario considerar, pero que se escapa

PROCESOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA CONTRATACIÓN QUE ADELANTA LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC)

a los objetivos del presente trabajo, tiene que ver con darle más cabida a las asociaciones público privadas para la habilitación de infraestructura penitenciaria.

Referencias bibliográficas

- Acosta Muñoz Daniel (S/F). *Hacia un modelo de sistema progresivo penitenciario: El devenir penitenciario*. INPEC (Reproducción).
- Acosta Muñoz, Daniel (1994). *Análisis Criminológico General del Interno en Colombia*. Julio de 1994. INPEC (Reproducción).
- Aguirre Carlos (2009). *Cárcel y sociedad en América Latina: 1800-1940*. En *Historia social urbana, Espacios y flujos*. (Ed. Eduardo Kingman Garcés. 209-252. Quito: 50 años FLACSO, 2009).
- Bonilla. Fabiola y Acosta. Daniel. *Proyecto General de la Conversión de la Dirección General de Prisiones en Instituto Descentralizado*. Dirección General de Prisiones. 1992.
- Carlsen Laura (2013). *El gran negocio de las prisiones privadas en Estados Unidos*. <http://www.cipamericas.org/es/archives/8851>.
- Diez B Kristian. (2014). *Origen y reforma del sistema carcelario en Chile, y su rol en torno a la consolidación del Estado Nación. Chile 1818-1880*. Universidad academia de humanismo cristiano. Escuela de Historia. Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia con Mención en Estudios Culturales. Santiago, Marzo 2014.
- Instituto Rosarista de Acción Social (SERES. 2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010, en el marco de las políticas de Estado a partir de las sentencias de la Corte Constitucional*. Dirección de Carol Iván Abaunza Forero.
- León Marco Antonio (1997). *Sistema carcelario en Chile. Visiones realidades y proyectos (1816-1916), Fuentes para la historia de la República. Volumen VIII.* (Santiago, Chile: Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos).
- Matthews, Roger (2011). *Una propuesta realista de reforma para las prisiones de Latinoamérica. Polít. crim.* Vol. 6, N° 12 (Diciembre 2011), Art. 3, pp. 296 - 338. [http://www.politicacriminal.cl/Vol_06/n_12/Vol6N12A3.pdf]
- Montaño Sergio (2014). *Sistema penitenciario federal en México*. McBains Cooper. México
- Peña Mateos, Jaime (1997). Antecedentes de la prisión como pena privativa de libertad en Europa hasta el siglo XVII” en *Historia de la prisión. Teorías Economicistas: Crítica*, Dir. García Valdés, Carlos, Madrid, p. 64.
- Roca Poveda, Manuel y Téllez Aguilera, Abel (1997). *Legislación penitenciaria: el marco legal*. VV.AA, *Psicología penitenciaria*, Madrid.

Stuven Ana María (1997). *Una aproximación a la cultura política de la elite chilena: concepto y valorización del orden social (1830-1860)*. Estudios Públicos 66.

Stuven Ana María (2000). *La seducción de un orden. Las elites y la construcción de Chile en las polémicas culturales y políticas del siglo XIX*: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Tercero Arribas, Fernando (1997). *Sistemas penitenciarios norteamericanos. Historia de las prisiones. Teorías economicistas. Crítica*, op. cit., pp. 149-157.

Zaffaroni, Eugenio (1990). *La filosofía del sistema penitenciario en el mundo contemporáneo*. THEMIS 35. Revista de Derecho, 2015 - revistas.pucp.edu.pe.

Normatividad

Constitución Política de Colombia de 1991.

Acuerdo No 002 del 2010 INPEC

Decreto 2160 de 1992

Decreto 270 de 2010

Decreto 2897 de 2011

Decreto 407 de 1994

Decreto 4150 de 2011

Decreto 4151 de 2011

Decreto orgánico 1557 de 1914

La Ley 30 de 1933

Ley 1709 de 2014

Ley 35 de 1914

Ley 610 de 2000

Ley 65 de 1993

Ley 80 de 1993.

Resolución 2122 del 15 de junio de 2012 INPEC

Resolución 2462 de 2010 INPEC

Sitios Web consultados

http://www.academia.edu/612830/HISTORIA_DE_LA_PRISION_Y_DE_LA_CARCEL_EN_COLOMBIA-SIGLO_XIX._LIBRO

<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/administracionPenitenciaria/organizacion/>

<http://www.grupotortuga.com/Carceles-privadas-en-Estados>

http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-33992011000200003&script=sci_arttext

www.inpec.gov.co

www.uspec.gov.co