

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**C O N F I S**  
**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL**

Solicitud Aval Fiscal Programa “Declaración de importancia estratégica del proyecto de construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional”

**UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS USPEC**

DOCUMENTO D.G.P.P.N. No. 13 /2022  
Marzo de 2022

**CIRCULACIÓN**  
**MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

## 1. SOLICITUD

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, somete a consideración del CONFIS la solicitud de aval fiscal para las vigencias 2022 a 2026, para continuar con los trámites ante el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES, dada la necesidad de realizar la actualización del Conpes 3871 expedido el 3 de noviembre de 2016 y aún vigente sin embargo sin un cumplimiento de las metas allí establecidas.

La propuesta se fundamenta en situaciones de carácter técnico, que han imposibilitado el desarrollo de los proyectos inicialmente considerados en la vigencia 2016, por las dificultades que se han presentado en su ejecución, para lo cual la USPEC viene adelantando gestiones y revisiones sobre la viabilidad de los proyectos que permitan determinar la correcta ejecución de los mismos.

Los recursos necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura que permitirán dar continuidad al cumplimiento de los requerimientos de la Sentencia T-153 de 1998, la cual dio origen al CONPES 3871 de 2016, así como la Sentencia T-762 de 2015, donde se reiteró la declaratoria del estado de cosas inconstitucionales del Sistema Penitenciario y Carcelario, que requiere aval fiscal, ascienden a la suma de \$851.522 millones, distribuidos en las vigencias 2022 a 2026, como se presenta a continuación:

Cifras en millones de \$

| VIGENCIA | RECURSOS | AVAL FISCAL<br>SOLICITADO |
|----------|----------|---------------------------|
| 2022     | Nación   | \$ 147.008                |
| 2023     | Nación   | \$ 212.521                |
| 2024     | Nación   | \$ 249.885                |
| 2025     | Nación   | \$ 194.815                |
| 2026     | Nación   | \$ 47.294                 |
| Total    |          | \$ 851.522                |

Es de resaltar que, a pesar de los avances en el marco de la estrategia de generación de cupos para el cumplimiento de las metas de la política pública, aún se requiere garantizar los recursos definidos y promover las distintas iniciativas de construcción de nueva infraestructura adecuada y suficiente para atender el alto índice de hacinamiento en el orden nacional, que se plantea en la propuesta para la generación de 9.805 nuevos cupos, así:

Cifras en millones de \$

| ERON                                | 2022              | 2023              | 2024              | 2025              | 2026             | Total             | Cupos Penitenciarios | Entrega |
|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|----------------------|---------|
| ERON SAN ANGEL ÁNGEL – RENACIMIENTO | \$ 8.336          | \$ 0              | \$ 21.364         |                   |                  | \$ 29.700         | 1974                 | 2024    |
| ERON RIOHACHA                       |                   | \$ 41.428         | \$ 48.332         | 48.332            |                  | \$ 138.092        | 1645                 | 2025    |
| ERON PEREIRA – LA CONCORDIA         | \$ 20.544         | \$ 19.260         | \$ 17.976         | \$ 6.420          |                  | \$ 64.200         | 1500                 | 2025    |
| ERON SILVIA                         | \$ 19.260         | \$ 12.840         | \$ 25.680         | 6.420             |                  | \$ 64.200         | 500                  | 2025    |
| ERON BARRANCABERMEJA                | \$ 64.200         | \$ 42.800         | \$ 32.100         | \$ 53.500         | 21.400           | \$ 214.000        | 1512                 | 2026    |
| ERON MOCOA                          | \$ 0              | \$ 25.680         | \$ 25.680         | 25.680            | 8.560            | \$ 85.600         | 827                  | 2026    |
| ERON SAN ANDRES                     | \$ 0              | \$ 21.400         | \$ 26.750         | 5.350             | 0                | \$ 53.500         | 396                  | 2025    |
| ERON BUENAVENTURA                   | \$ 34.668         | \$ 26.001         | \$ 17.334         | 8.667             | 0                | \$ 86.670         | 662                  | 2025    |
| ERON SAN MARTIN                     | \$ 0              | \$ 23.112         | \$ 34.668         | 40.446            | 17.334           | \$ 115.560        | 789                  | 2026    |
| <b>Total</b>                        | <b>\$ 147.008</b> | <b>\$ 212.521</b> | <b>\$ 249.885</b> | <b>\$ 194.815</b> | <b>\$ 47.294</b> | <b>\$ 851.522</b> | <b>9.805</b>         |         |

Por lo anterior, la presente solicitud contiene la sustitución de los recursos apropiados en la presente vigencia de los proyectos de Sabanas de San Ángel y Riohacha, la adición de recursos para Pereira y Riohacha, la introducción de nuevos proyectos a desarrollarse en Mocoa, Silvia, San Andrés, Barrancabermeja, Buenaventura y San Martin, lo cual conllevará a realizar solicitud de vigencias futuras excepcionales, así como el retiro definitivo de los proyectos que no se desarrollaron para los establecimientos de Combita y San Gil, como se detalla a continuación:

| Cifras en millones de \$           |                   |              |               |               |               |                |            |               |               |                |                |                |                |               |                |
|------------------------------------|-------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| ESTABLECIMIENTO                    | VF 2022 APROBADAS | SUSTITUCIÓN  |               |               |               |                | ADICIONES  |               |               | NUEVAS         |                |                |                |               | GRAN TOTAL     |
|                                    |                   | 2022         | VF 2023       | VF 2024       | VF 2025       | SUBTOTAL       | VF 2024    | VF 2025       | SUBTOTAL      | 2022           | VF 2023        | VF 2024        | VF 2025        | VF 2026       |                |
| ERON SABANAS DE SAN ANGEL          | 29.700            | 8.336        | -             | 21.364        | -             | 29.700         | -          | -             | -             |                |                |                |                |               | 29.700         |
| ERON RIOHACHA                      | 105.992           | -            | 41.428        | 48.109        | 16.455        | 105.992        | 223        | 31.877        | 32.100        |                |                |                |                |               | 138.092        |
| <b>REPROGRAMACIÓN VF y ADICION</b> | <b>135.692</b>    | <b>8.336</b> | <b>41.428</b> | <b>69.474</b> | <b>16.455</b> | <b>135.692</b> | <b>223</b> | <b>31.877</b> | <b>32.100</b> |                |                |                |                |               | <b>167.792</b> |
| ERON PEREIRA                       |                   |              |               |               |               |                |            |               |               | 20.544         | 19.260         | 17.976         | 6.420          |               | 64.200         |
| ERON SILVIA                        |                   |              |               |               |               |                |            |               |               | 19.260         | 12.840         | 25.680         | 6.420          | -             | 64.200         |
| ERON BARRANCABERMEJA               |                   |              |               |               |               |                |            |               |               | 64.200         | 42.800         | 32.100         | 53.500         | 21.400        | 214.000        |
| ERON MOCOA                         |                   |              |               |               |               |                |            |               |               | -              | 25.680         | 25.680         | 25.680         | 8.560         | 85.600         |
| ERON SAN ANDRÉS                    |                   |              |               |               |               |                |            |               |               | -              | 21.400         | 26.750         | 5.350          | -             | 53.500         |
| ERON BUENAVENTURA                  |                   |              |               |               |               |                |            |               |               | 34.668         | 26.001         | 17.334         | 8.667          | -             | 86.670         |
| ERON SAN MARTIN -META              |                   |              |               |               |               |                |            |               |               | -              | 23.112         | 34.668         | 40.446         | 17.334        | 115.560        |
| <b>VIGENCIAS FUTURAS NUEVAS</b>    | <b>-</b>          |              |               |               |               |                | <b>-</b>   | <b>-</b>      | <b>-</b>      | <b>138.672</b> | <b>171.093</b> | <b>180.188</b> | <b>146.483</b> | <b>47.294</b> | <b>683.730</b> |
| <b>TOTAL</b>                       | <b>135.692</b>    | <b>8.336</b> | <b>41.428</b> | <b>69.474</b> | <b>16.455</b> | <b>135.692</b> | <b>223</b> | <b>31.877</b> | <b>32.100</b> | <b>138.672</b> | <b>171.093</b> | <b>180.188</b> | <b>146.483</b> | <b>47.294</b> | <b>851.522</b> |

Esta reformulación contiene la reprogramación, seguimiento y modificación a los recursos financieros asignados en el marco del proyecto de construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión de orden nacional.

## 2. SOPORTE LEGAL

De conformidad con el artículo dispuesto por la normatividad presupuestal vigente, en lo establecido por los artículos 11 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y los artículos 2.8.1.7.1.3 y 2.8.1.7.1.2<sup>2</sup>, del Decreto 1068 de 2015, el Consejo Superior de Política Fiscal, se somete a consideración del CONFIS la solicitud de aval fiscal presentada por la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS- USPEC, para la actualización del CONPES 3871.

## 3. JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con las condiciones actuales de la infraestructura carcelaria, los altos niveles de hacinamiento y la falta de acceso a espacios y elementos necesarios para el cumplimiento de la reclusión y resocialización de la población privada de la libertad -PPL en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, se hace necesario la actualización y ampliación de estos, bajo las condiciones y requerimientos del actual sistema penitenciario nacional, las normas técnicas y estándares mínimos establecidos y de alto impacto que permitan en el mediano plazo suplir dichas necesidades.

La propuesta se fundamenta en situaciones de carácter técnico, que han imposibilitado el desarrollo de los proyectos inicialmente considerados en la vigencia 2016, por que se han presentado dificultades en el desarrollo de los proyectos, así como la necesidad de verificaciones técnicas sobre algunos proyectos, para lo cual la USPEC viene adelantando gestiones y revisiones sobre la viabilidad de los proyectos que permitan determinar la correcta ejecución de estos proyectos.

Adicionalmente, y a pesar de los avances en el marco de la estrategia de generación de cupos para el cumplimiento de las metas de la política pública, aún se requiere garantizar los recursos definidos y promover las distintas iniciativas de construcción de nueva infraestructura, adecuada y suficiente para atender el alto índice de hacinamiento en el orden nacional.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional en cuanto a las inversiones en infraestructura penitenciaria y carcelaria, persiste el alto índice de hacinamiento que generan restricciones de acceso a espacios y elementos necesarios para el cumplimiento de la sanción y resocialización de la PPL, el cual se describe a continuación:

---

<sup>1</sup> **“Artículo 11. Vigencias futuras excepcionales.** El artículo 3º de la Ley 225 de 1995 quedará así:

*El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1º de esta ley.*

<sup>2</sup> **Artículo 2.8.1.7.1.3. Viabilidad fiscal para la aprobación de vigencias futuras excepcionales.** Los proyectos de inversión que requieran vigencias futuras excepcionales y superen el respectivo período de Gobierno, deben contar con el aval fiscal por parte del CONFIS, antes de su declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES.

**Artículo 2.8.1.7.1.2.** El CONFIS o su delegado podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras con el fin de adicionar los contratos que se encuentren en ejecución, sin que se requiera expedir un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal

Tabla Hacinamiento

| REGIONAL       | CONDENADOS    | SINDICADOS    | POB.          | CAP.          | SOBRE POB.    | HAC. %        |
|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| CENTRAL        | 28.563        | 7.411         | 35.753        | 30.911        | 4.842         | 15,66%        |
| OCCIDENTE      | 13.469        | 5.827         | 19.296        | 15.813        | 3.483         | 22,03%        |
| NORTE          | 4.842         | 4.302         | 9.144         | 7.465         | 1.679         | 22,49%        |
| ORIENTE        | 7.196         | 2.637         | 9.833         | 8.683         | 1.150         | 13,24%        |
| NOROESTE       | 9.685         | 2.088         | 11.773        | 8.158         | 3.615         | 44,31%        |
| VIEJO CALDAS   | 9.075         | 2.630         | 11.705        | 11.107        | 598           | 5,38%         |
| <b>TOTALES</b> | <b>72.830</b> | <b>24.895</b> | <b>97.504</b> | <b>82.137</b> | <b>15.367</b> | <b>18,71%</b> |

Fuente: Estadísticas INPEC, enero 2022

De otra parte, se suma a la problemática la infraestructura que por sus años de construcción ya cumplieron ciclo de vida y que ofrecen cupos que no se encuentran en óptimas condiciones de habitabilidad y por lo que en algunos casos el Inpec ha tomado la decisión de suprimirlos, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla Capacidad según año de construcción

| Antigüedad (Años de Construcción) | No. Establecimientos | Capacidad     | Porcentaje de participación (Establecimiento) | Porcentaje de participación (Capacidad) |
|-----------------------------------|----------------------|---------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1 - 30                            | 20                   | 29.377        | 16%                                           | 35%                                     |
| 31- 70                            | 67                   | 42.088        | 53%                                           | 50%                                     |
| 71-120                            | 28                   | 11.625        | 22%                                           | 14%                                     |
| 121- adelante                     | 12                   | 1.935         | 9%                                            | 2%                                      |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>127</b>           | <b>85.025</b> | <b>100%</b>                                   | <b>100%</b>                             |

Presentando así como conclusión general que de los 127 establecimientos de reclusión, solo 20 tienen una edad de construcción de 1 a 30 años, lo que se puede establecer como una edad promedio que cumple con condiciones de infraestructura, el restante supera esta edad hasta más de 150 años, también se resalta que a pesar de participar con un porcentaje del 16% sobre el total su capacidad ofrecida es del 35% sobre el total, quiere decir que son construcciones más eficientes en la capacidad ofrecida, pero aún existe un alto porcentaje de infraestructura obsoleta y que no cumple con la normativa especialmente estructural y de servicios.

Estas situaciones han impactado en la reiteración del Estado de Cosas Inconstitucional, en el aumento de acciones judiciales en contra de las entidades del orden nacional y territorial que tienen competencias del Sistema Penitenciario y Carcelario.

#### 4. IMPACTO FISCAL

Los recursos necesarios para garantizar las obras de construcción de los Eron a nivel Nacional están contemplados dentro de las proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP 2022-2026, del Sector Justicia según lo dispuesto por la Ley 819 de 2003, como se observa en el siguiente cuadro:

##### **MGMP INVERSION NACION SECTOR JUSTICIA**

Cifras en millones de \$

| VIGENCIA | RECURSOS | AVAL<br>FISCAL<br>SOLICITADO | MGPM<br>SECTOR<br>JUSTICIA | %<br>Part   |
|----------|----------|------------------------------|----------------------------|-------------|
|          |          | (1)                          | (2)                        | (3)=(1)/(2) |
| 2022     | Nación   | \$ 147,008                   | \$ 516,725                 | 28%         |
| 2023     | Nación   | \$ 212,521                   | \$ 396,438                 | 54%         |
| 2024     | Nación   | \$ 249,885                   | \$ 410,686                 | 61%         |
| 2025     | Nación   | \$ 194,815                   | \$ 421,699                 | 46%         |
| 2026     | Nación   | \$ 47,294                    | \$ 434,350                 | 11%         |

#### 5. DOCUMENTOS SOPORTE

Se adjunta documento técnico y justificativo reformulación Conpes 3871, en donde se presenta la trazabilidad de los proyectos que se encuentra adelantando la USPEC, a través de la Dirección de Infraestructura y que hacen parte del CONPES 3871 y los contemplados en el contrato Interadministrativo No. 216144 suscrito con ENTerritorio, discriminados por: i) proyectos que no consiguieron desarrollarse (Ampliación del Eron de Combita y San Gil); ii) avances sobre los demás proyectos contemplados en Conpes 3871 (Eron Renacimiento – Sabanas de San Ángel, Eron La Concordia en Pereira, Eron Riohacha – Guajira); iii) propuesta establecimientos nuevos Conpes con solicitud de vigencias futuras excepcionales (Eron Mocoa, Silvia, San Andrés, Barrancabermeja, Buenaventura y San Martín), que detalla proyecto por proyecto las intervenciones a realizar y los montos requeridos.

#### 6. RECOMENDACION

Se recomienda aprobar la solicitud de aval fiscal para realizar la actualización del CONPES 3871 “Declaración de importancia estratégica del proyecto construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional”, en las actividades y costos presupuestales para los establecimientos de reclusión mencionados, para que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, continúe con los trámites ante el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES, en el marco de la estrategia de generación de cupos para el cumplimiento de las metas de la política pública, para garantizar los recursos definidos y promover las distintas

iniciativas de construcción de nueva infraestructura, adecuada y suficiente para atender el alto índice de hacinamiento en el orden nacional, de acuerdo al siguiente detalle:

Cifras en millones de \$

| VIGENCIA | RECURSOS | AVAL FISCAL<br>SOLICITADO |
|----------|----------|---------------------------|
| 2022     | Nación   | \$ 147.008                |
| 2023     | Nación   | \$ 212.521                |
| 2024     | Nación   | \$ 249.885                |
| 2025     | Nación   | \$ 194.815                |
| 2026     | Nación   | \$ 47.294                 |
| Total    |          | \$ 851.522                |