



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Nos Unen Tus Derechos

**Decimoquinto informe de
contraste de seguimiento al
Estado de Cosas
Inconstitucional-ECI- en
materia penitenciaria y
carcelaria extendido a los
centros de detención
transitoria**



Contenido

Introducción	5
1. RESOCIALIZACIÓN	6
1.1 Síntesis del Decimoquinto Informe Gubernamental en materia de Resocialización	6
1.2 Descripción actual del mínimo constitucional asegurable de resocialización. - 8	
1.3 Observaciones al Decimoquinto Informe del Gobierno Nacional en relación con el mínimo constitucional asegurable de Resocialización	10
2. INFRAESTRUCTURA CARCELARIA	13
2.1. Síntesis del decimoquinto (15°) informe del gobierno en materia de infraestructura	13
2.2. Descripción actual en materia de infraestructura	14
2.3. Observaciones al decimoquinto (15°) informe presentado por el Gobierno Nacional en cuanto al mínimo constitucionalmente asegurable de infraestructura ...	16
3. ALIMENTACIÓN	17
3.1. Síntesis del Decimoquinto (15°) informe del gobierno en materia de alimentación 17	
3.2. Descripción actual en materia de Alimentación	18
Incumplimientos administrativos de los operadores	20
3.3. Observaciones al Decimoquinto informe presentado por el Gobierno Nacional en cuanto a la problemática estructural de alimentación	22
4. SALUD	23
4.1. Síntesis del decimoquinto (15°) informe del gobierno en materia de salud.	24
4.2. Descripción actual en materia de salud.	27
4.3. Observaciones al decimoquinto (15°) informe presentado por el Gobierno Nacional en cuanto al mínimo constitucionalmente asegurable de salud	28
4.3.1 Derechos de Petición y Acciones Constitucionales de Tutela	28
4.3.2 Contratación talento humano intramural	28



4.3.3 Contratación red externa.....	29
4.3.4 Brigadas de atención en salud.....	29
4.3.5 Suministro de medicamentos.....	29
4.3.6 Tratamiento hormonal.....	30
4.3.7 Salud mental	30
4.3.8 Prevalencia de condiciones de salud	30
4.3.9 VIH/SIDA	30
4.3.10 Personas en reclusión del régimen contributivo, especial o de excepción	30
5. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.....	31
5.1. Síntesis del decimoquinto (15) informe del gobierno en materia de servicios públicos domiciliarios.....	31
5.2. Descripción actual en materia de servicios públicos domiciliarios.....	31
5.3. Observaciones al decimoquinto (15°) informe presentado por el Gobierno Nacional en cuanto al mínimo constitucionalmente asegurable en materia de servicios públicos domiciliarios.....	33
6. ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE JUSTICIA	35
6.1. Síntesis del decimoquinto (15°) informe del gobierno en materia de acceso a la administración pública y a la justicia	35
6.2. Descripción actual en materia de acceso a la administración pública y a la administración de justicia	37
6.3. Observaciones al decimoquinto (15°) informe presentado por el Gobierno Nacional en cuanto al mínimo constitucionalmente asegurable de acceso a la administración pública y a la justicia	40
II. ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL	41
2.1 Avances, estancamientos y retrocesos en la política criminal reportado por el Gobierno Nacional en el decimoquinto informe de seguimiento al estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario.....	41
2.2 Observaciones al componente de política criminal del decimoquinto informe de seguimiento al ECI.....	44
2.3 Observaciones del Gobierno Nacional en el decimoquinto informe semestral de seguimiento al ECI sobre el sistema de información de política criminal	45



2.4	Observaciones de la Defensoría del Pueblo respecto del sistema de información de la política criminal.....	46
III.	SITUACIÓN DE LOS CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA / CUMPLIMIENTO A LAS ÓRDENES DE LA SENTENCIA SU- 122 DE 2022.....	47
IV.	OTRAS ACCIONES DEFENSORIALES LIDERADAS POR LA DELEGADA PARA LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA	49
V.	CONCLUSIONES	65



Introducción

Se cumplen 25 años de haberse declarado por primera vez el estado de cosas inconstitucional (ECI) en el sistema colombiano por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia T-153-1998 y, cuya última extensión se realizó recientemente mediante la sentencia de unificación de tutela SU122 de 2022, en virtud de la cual se declaró que la reclusión en centros de detención transitoria resulta contraria a la Constitución Política de Colombia. A la fecha no se evidencian avances significativos para su superación y, por el contrario, desde la Defensoría del Pueblo se advierte que la crisis se profundiza cada día más.

Una de las principales problemáticas del sistema recae en el insostenible hacinamiento que no solo es la ausencia de espacio vital sino el detonante para la que se vulneren todos los demás derechos de las personas privadas de la libertad.

Si bien se reconocen los esfuerzos de las entidades que hacen parte del sistema penitenciario y carcelario para mejorar las condiciones de reclusión de la población privada de la libertad, no lo es menos, que existe un estancamiento en la garantía de los derechos. Por esto, se deben detectar y/o identificar los problemas o prácticas inconstitucionales que impiden la garantía del goce efectivo y el pleno respeto de los derechos y la consecuente superación del ECI en penitenciarías, cárceles y centros de detención transitoria del país.

Para la Defensoría del Pueblo, como Institución Nacional de Derechos Humanos, en el marco de la garantía, protección y respeto a los derechos humanos, es importante poner en conocimiento los avances y retrocesos evidenciados a través del presente informe de contraste, de acuerdo con la información recolectada, verificada y constatada durante el último semestre del año en curso tanto en los centros carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) así como en los centros de detención transitoria del país.

Para una mejor comprensión la Defensoría del Pueblo en el presente informe de contraste realizará: i) exposición del panorama actual de las problemáticas estructurales de la vida en reclusión, a través de la síntesis de cada uno de ellos según lo reportado por el Gobierno Nacional en el decimoquinto (15°) informe de seguimiento al ECI; ii) avances, estancamientos y retrocesos en la política criminal colombiana con inclusión del sistema de información de la política criminal; iii) situación de los centros de detención transitoria y cumplimiento a las órdenes de la sentencia SU122 de 2022; iv) Otras Acciones Defensoriales lideradas desde la delegada para la Política Criminal y Penitenciaria.



I. Protección de los Mínimos Constitucionalmente Asegurables de la población privada de la libertad

1. RESOCIALIZACIÓN

1.1 Síntesis del Decimoquinto Informe Gubernamental en materia de Resocialización.

- Temáticas incluidas

En relación con las garantías en los componentes de la resocialización, el 15° Informe gubernamental destaca que el tratamiento penitenciario está compuesto principalmente por dos tipos de actividades: i) atención psicosocial y ii) educación, trabajo y enseñanza¹.

El Informe señaló como principales componentes del sistema de resocialización los siguientes: i) Subdirección de Atención Psicosocial, ii) atención psicosocial para personas con enfoque diferencial e inter seccional, iii) visitas virtuales familiares, iv) entrega de dotación de kits de aseo y elementos de cama a la población privada de la libertad, y, v) trabajo penitenciario y comercialización de productos.

Respecto a la Subdirección de Atención Psicosocial, al igual que el Informe Decimocuarto Gubernamental, informó de los programas psicosociales implementados a su cargo encaminados a las personas condenadas para que puedan desarrollar habilidades personales, familiares y sociales, con el fin de prepararlas para su libertad y su reinserción social: Cadena de vida (CV), Intervención Penitenciaria para Adaptación Social (PIPAS), Responsabilidad Integral con la Vida (RIV), Programa para la Educación Integral (PEC), Preparación para la Libertad (PL), Inducción al Tratamiento Penitenciario, Misión Carácter.

En relación con la atención psicosocial para las personas privadas de la libertad destacó el componente diferencial que forman parte de grupos: i) con enfoque de género (LGBTIQ+, lesbianas, gais, bisexuales, TRANS, intersexual y otras identidades); ii) enfoque diferencial étnico racial: negro, afro, raizal, palenquero, Rrom e indígena; iii) enfoque diferencial enfoque de vida: mujer gestante, madre lactante y adulto mayor; iv) enfoque diferencial población extranjera y v) enfoque diferencial por discapacidad.

¹ Gobierno Nacional. Decimoquinto informe semestral de seguimiento a ECI. Cfr. 2. Avances, estancamientos y retrocesos en atención de las personas privadas de la libertad/ 2.6. Garantía en el componente de Resocialización. Páginas 103 a 108



En materia de visitas virtuales familiares el Gobierno Nacional destacó su importancia para evitar el rompimiento de la comunidad familiar. Indicó que debido a las restricciones espaciales y por salud, el INPEC adelantó estrategias de visitas virtuales implementadas a través de las siguientes modalidades: entre privados de la libertad, con familia en libertad, con enfoque diferencial, con niños, niñas, adolescentes y jóvenes vinculados a instituciones de protección o del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

Frente a la entrega de dotación de kits de aseo y elementos de cama a la población privada de la libertad informó que se hizo con fundamento en la "Guía de entrega de Dotación kits de aseo y elementos de cama para la PPL", entregas que se hacen (i) al ingreso de la persona al establecimiento, (ii) periódicamente cada tres meses, y, (iii) cuando las necesidades lo requieran. Informó que no alcanza a cubrir el 100% de la demanda, razón por la cual acude a donaciones, gestiones interinstitucionales y a la empresa privada.

- Línea base y cumplimiento de las metas.

Del Decimoquinto Informe Gubernamental se destaca igualmente la inclusión, por segunda vez, la medición de indicadores de los mínimos constitucionalmente asegurables que componen el componente de resocialización que arrojan los siguientes resultados:

- Porcentaje de condenados por establecimiento penitenciario que consintieron, están inscritos y asisten a los programas de resocialización/58.981 PPL /70.804 PPL: i) masividad (83%), ii) generalidad (75%)
- Porcentaje de condenados que han finalizado programas de estudio, trabajo y enseñanza por establecimiento penitenciario o carcelario,11.905 PPL/67.082 PPL i) masividad (18%), ii) generalidad (18%)
- Porcentaje de población privada de la libertad con título de bachiller asignada a programas de enseñanza, 831 PPL/1231 PPL i) masividad (68%), ii) generalidad (59%)
- Porcentaje de población privada de la libertad que desarrollan actividades laborales afiliada a ARL,3.701 PPL/36.237 PPL i) masividad (10%), ii) generalidad (9%)
- Porcentaje de población privada de la libertad asignada a programas de estudio como parte del programa de resocialización, 9.398 PPL/10.687 PPL: i) masividad (88%), ii) generalidad (67%)
- Porcentaje de establecimientos penitenciarios o carcelarios que cuentan con cupos suficientes para atender las solicitudes de vinculación de la población privada de la



libertad en programas de estudio de acuerdo con el tratamiento penitenciario/ 119 ERON /124 ERON: i) generalidad (96%)

- Porcentaje de instructores certificados y con experiencia que imparten programas de estudio en los establecimientos penitenciarios o carcelarios, i) generalidad (74%)

1.2 Descripción actual del mínimo constitucional asegurable de resocialización. -

En los mismos términos señalados en el Decimocuarto informe de contraste de la Defensoría del Pueblo, de las visitas de inspección realizadas periódicamente por la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, con el apoyo de las 42 Defensorías Regionales a los distintos establecimientos de reclusión el país, de las reglas de la experiencia en ejercicio de sus funciones misionales en materia penitenciaria y carcelaria, observamos que el diseño actual del sistema progresivo penitenciario que tiene como fin la resocialización del condenado a través del trabajo, enseñanza y estudio, es ineficiente, toda vez que, no cuentan con los recursos humanos y materiales para garantizar en condiciones de igualdad a las personas privadas de la libertad el acceso a las distintas etapas que lo conforman y a los mecanismos diseñados para la resocialización.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, las fallas estructurales del sistema penitenciario y carcelario potencializadas por el hacinamiento, la infraestructura obsoleta y vetusta, ausencia de formadores encargados de fomentar competencias académicas y laborales enfocadas a adultos infractores de la ley son factores que imposibilitan procesos de resocialización y reinserción social en condiciones de igualdad, que impactan la posibilidad de acceder a beneficios administrativo o incentivos dentro del tratamiento penitenciario, así como a los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena, en una retroalimentación constante de la problemática del hacinamiento que profundiza el impacto en la infraestructura penitenciaria.

Del 15° Informe gubernamental se desprende la situación actual de precariedad de la problemática estructural de resocialización: si bien el porcentaje de condenados por establecimiento penitenciario que consintieron, están inscritos y asisten a los programas de resocialización, corresponde al 83% de las personas, el porcentaje de condenados que han finalizado programas de estudio, trabajo y enseñanza por establecimiento penitenciario o carcelario equivale tan solo al 18%.

Lo propio ocurre con otros indicadores que se encuentran por debajo de los umbrales del cumplimiento de las metas señaladas para las fases inicial, intermedia, afianzamiento entre el 60% y 86%, tales como población privada de la libertad con título de bachiller asignada a programas de enseñanza con tan solo el 45% del cumplimiento de la meta, población privada de la libertad asignada a programas de estudio como parte del programa de resocialización (56%), entre otras.



Por mandato legal, es responsabilidad del INPEC adelantar el tratamiento progresivo penitenciario a través de los Consejos de Evaluación y Tratamiento (CET) de cada establecimiento de reclusión, los que junto con la Subdirección de Tratamiento de ese organismo se encarga de implementar las medidas de resocialización.

El conjunto de actividades de atención psicosocial, artísticas, recreación, trabajo, educación y relaciones sicosociales dirigidas a influir positivamente en la personalidad y conducta de los condenados, enmarca lo que se denomina tratamiento progresivo penitenciario.

No obstante, una de las mayores falencias del tratamiento progresivo penitenciario lo constituye no solo la escasa oferta institucional en materia de actividades de resocialización que los condenados pueden demandar, sino en la imposibilidad de un acceso efectivo en condiciones de igualdad a cada una de las fases que integran ese tratamiento.

Dichas falencias comienzan a partir de la fase de observación, diagnóstico y clasificación que caracteriza al interno por su comportamiento, pensamiento y actitudes (observación), se le introduce al tratamiento a partir de sus fortalezas y debilidades (diagnóstico), permitiendo al sistema establecer un plan de acción o tratamiento del interno (clasificación). La ausencia de equipos humanos interdisciplinarios idóneos y suficientes impide cumplir con los objetivos de la primera fase del tratamiento progresivo penitenciario, en tanto es el primer contacto que el sistema tiene con el interno y del cual dependen la implementación de las demás fases.

Continúan en la fase de alta seguridad, propio de un régimen cerrado, con restricción de movimiento y medidas de seguridad exigentes, etapa en la que comienza el acceso del interno a los programas de resocialización propiamente dichos. En esta etapa el plan ocupacional se encuentra fuertemente restringido a las personas privadas de la libertad que puedan eventualmente ingresar a él, en tanto la seguridad se privilegia cualquier otra consideración.

Prosigue con la fase de mediana seguridad, propio de un régimen semi-abierto, con medidas de seguridad menos restrictivas y que busca el fortalecimiento de competencias laborales o educativas de los internos. Si bien es la fase donde los programas de resocialización de los planes ocupacionales se están cumpliendo en mayor medida, la falta de espacios adecuados, recurso humano idóneo y elementos de apoyo impide de igual manera su desarrollo y ejecución plena.

Continúa con la fase de mínima seguridad, propio de un régimen abierto, con medidas de seguridad menos restrictivas que en el régimen semi-abierto. Etapa orientada al fortalecimiento y reestructuración del ámbito personal, familiar y laboral del interno que permita consolidar un proyecto de vida en libertad. Se trata de una fase en la que



tratamiento progresivo penitenciario requiere de una atención especial, en razón a que el interno se encuentra presto a reinsertarse a la sociedad, pero que por las limitaciones y falencias estructurales del sistema muchos de sus objetivos se ven frustrados.

Termina con la fase de confianza o régimen semi-abierto. Procede cuando la libertad condicional ha sido negada por el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad o no ha sido solicitada por el interno. En esta última fase del tratamiento progresivo penitenciario también se observan falencias que, en no pocas ocasiones, impiden su realización por la falta de implementación de algunos de sus mecanismos, como los de la libertad preparatoria y franquicia preparatoria, así como la ineffectividad de los medios de prueba que impiden a los internos demostrar el arraigo social y familiar, requisito para la obtención de la libertad en esta fase.

1.3 Observaciones al Decimoquinto Informe del Gobierno Nacional en relación con el mínimo constitucional asegurable de Resocialización.

A juicio de la Defensoría del Pueblo, que reitera una vez más en este informe de contraste, el concepto de política criminal y penitenciaria preventiva está inescindiblemente ligado a la problemática estructural de resocialización, así como al del tratamiento progresivo penitenciario.

La política criminal y penitenciaria preventiva está encaminada a la prevención del delito y evitar el fenómeno de la reincidencia. Comprende cuatro aspectos: i) un conjunto acciones encaminadas a hacer efectiva la política de reconocimiento del derecho penal como última ratio o último argumento; ii) la política de privilegio de la libertad personal, en la que las medidas de aseguramiento privativas de la libertad deben ser excepcionales; iii) la política que contribuya a la lucha contra la impunidad, iv) la política encaminada a la satisfacción de los derechos de las víctimas, y v) la política encaminada a la resocialización del condenado con el fin de prepararlo para su reintegro a la sociedad. Es la política de la prevención del delito.

Los temas más relevantes que los informes de seguimiento deben reportar respecto del mínimo constitucional de resocialización, a juicio de la Defensoría del Pueblo, como bien lo ha indicado en los informes anteriores, deben estar relacionados con los siguientes aspectos: i) existencia de una oferta institucional robusta en materia de actividades de resocialización, ii) acceso efectivo de los condenados en condiciones de igualdad al tratamiento progresivo y penitenciario y sus fases (observación, diagnóstico y clasificación, alta, media y mínima seguridad, y de seguridad) y, iii) materialización de redención de las penas, beneficios administrativos y subrogados penales, producto de actividades de resocialización.



Con base en estas premisas, relacionadas con las actividades de resocialización ofertadas por el Gobierno Nacional en el segundo semestre de 2023, la valoración de las medidas implementadas, sus resultados y avances, de conformidad con el contenido del informe puesto a disposición de los órganos de control y de la sociedad civil, la Defensoría del Pueblo considera lo siguiente:

-. Oferta institucional precaria e insuficiente en materia de actividades de resocialización.

Sobre la oferta institucional en materia de actividades de resocialización, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional se sigue observando deficiencias en la oferta institucional. Lo cierto es que la respuesta gubernamental sigue siendo insuficiente.

En materia de oferta laboral, es permanente la falta de información sobre la existencia de infraestructura y espacios adecuados y suficientes para el desarrollo de los programas de resocialización; precariedad en la continuidad de los programas de capacitación; insuficiencia del recurso humano con preparación técnica; ausencia de programas que garanticen el enfoque diferencial y el contexto sociocultural de las personas privadas de la libertad con características especiales.

En relación con la educación y la enseñanza la falta de una oferta universal en todos los niveles de educación formal e informal; insuficiencia de infraestructura y espacios adecuados para el desarrollo de programas educativos y del recurso humano; falta de continuidad de los programas educativos sobre todo en el nivel de educación superior; insuficiencia en la variedad de oferta educativa y desconocimiento del enfoque diferencial.

Respecto a los programas culturales, deportivos y recreativos del informe se desprende que tampoco se cuenta con una infraestructura suficiente para su desarrollo; los espacios no son adecuados; el personal de apoyo es insuficiente y no hay continuidad den los programas. No toda la población privada de la libertad tiene acceso a esos programas.

Sobre los programas de apoyo familiar y social, ausencia de actividades permanentes para el fortalecimiento de redes de apoyo social con enfoque diferencial y contextos socioculturales propios y diferentes.

El informe no mide ni indica la calidad de los procesos de formación en materia laboral, educación, enseñanza y relaciones afectivas con el entorno social y familiar.

-. Barreras en el acceso al Tratamiento Progresivo Penitenciario y sus fases. -

Las mayores falencias del tratamiento progresivo penitenciario lo constituyen, no solo la escasa oferta institucional en materia de actividades de resocialización que los condenados



pueden demandar, sino en la imposibilidad de un acceso efectivo en condiciones de igualdad a cada una de las fases que integran ese tratamiento.

Dichas falencias comienzan a partir de la fase de observación, diagnóstico y clasificación que caracteriza al interno por su comportamiento, pensamiento y actitudes (observación), se le introduce al tratamiento a partir de sus fortalezas y debilidades (diagnóstico), permitiendo al sistema establecer un plan de acción o tratamiento del interno (clasificación). Continúa en las siguientes fases de alta seguridad, mediana seguridad, mínima seguridad y de confianza.

La ausencia de equipos humanos interdisciplinarios idóneos y suficientes impide de alguna manera cumplir con los objetivos de las fases del tratamiento progresivo penitenciario.

- Imposibilidad de materialización de descuentos y redención de las penas, beneficios administrativos y subrogados penales, producto de actividades de resocialización.

La imposibilidad de acceder a las distintas fases del tratamiento progresivo penitenciario de acuerdo a las previsiones legales y administrativas previstas para el efecto, también están impidiendo a las personas privadas de la libertad ser destinatarias de los mecanismos sustitutivos de la pena, beneficios legales o subrogados penales a los que en su calidad de condenados pueden tener derecho antes de cumplir con la totalidad de la pena impuesta para obtener su libertad o una medida sustitutiva de prisión: i) condena de ejecución condicional, ii) libertad condicional, iii) prisión domiciliaria, y iv) prisión domiciliaria u hospitalaria .

De igual manera, está impidiendo acceder a los beneficios administrativos a los que las personas privadas de la libertad en su calidad de condenados pueden acceder a medida que avancen en su tratamiento penitenciario: i) permiso de 72 años, ii) permiso de 15 días, iii) permiso de fines de semana, iv) libertad preparatoria y, v) franquicia preparatoria.

En esta materia, la Defensoría del Pueblo ha detectado fallas estructurales dentro de la dinámica propia de la jurisdicción de los Jueces de Penas y Medidas de Seguridad, que a juicio suyo, estaría impidiendo a las personas acceder a ella de manera oportuna y eficiente.

La Defensoría del Pueblo ha identificado fallas estructurales de la jurisdicción de los Jueces de Penas y Medidas de Seguridad, entre otras, las siguientes: i) falta de capacidad de infraestructura, técnica, presupuestal y de personal que le impide cumplir de manera eficaz con sus funciones; ii) incumplimiento del deber de presencia permanente de al menos de un Juez de Penas y Medidas de Seguridad en los establecimientos de reclusión que los requieran; iii) desatención de resolver a tiempo las diferentes solicitudes que elevan las PPL a los despachos judiciales; iv) desarticulación entre las autoridades penitenciarias y



carcelarias (Consejo de Evaluación y Tratamiento-CET-, Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza-JETEE-, Consejo de Disciplina y Oficinas Jurídica), las PPL y los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, que está impidiendo a las PPL la obtención de los soportes documentales pertinentes y necesarios para solicitar el acceso a beneficios administrativos y subrogados penales (copias de sentencia o sentencias proferidas en contra del procesado con constancia de ejecutoria, solicitudes o requerimientos de otras autoridades; calificación en fase a cargo del CEE; autorizaciones y Certificaciones de Trabajo, Estudio y Enseñanza; cartillas biográficas y cómputos completos).

Por último, el tratamiento progresivo dispuesto por la Ley 65 de 1993 establece que las actividades propias para la redención de la pena están relacionadas con la educación, el trabajo y la enseñanza, lo que implica que actividades psicosociales, culturales y recreativas no tengan acceso al descuento de la pena de forma independiente, restando atractivo a la participación de las personas reclusas en ellas. Estas actividades resultan particularmente prometedoras para la reducción de la reincidencia y la rehabilitación del infractor de la ley penal².

2. INFRAESTRUCTURA CARCELARIA

2.1. Síntesis del decimoquinto (15°) informe del gobierno en materia de infraestructura

El Gobierno Nacional informó que se ha enfocado en mejorar la infraestructura y reducir el hacinamiento en el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. El Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 incluye estrategias para la construcción y generación de nuevos cupos. A noviembre de 2023, el sistema tiene una capacidad de 81.726 cupos frente a una población de 102.343 personas, resultando en un índice de hacinamiento del 25.2%.

Las estrategias son las siguientes:

1. Nuevos Cupos

Durante el periodo reportado, se entregaron 510 cupos en el ERON de Cartagena y 456 cupos en el establecimiento de reclusión de Girón. Además, se registraron avances en otros establecimientos, como reclusión de mujeres de Cartagena, Pabellón en reclusión de Calarcá, y reclusión de mujeres en Barranquilla, con nuevos cupos en proceso.

2. Avances en Otros Espacios de Construcción

Se reportaron avances en la construcción de diferentes espacios en cinco ERON, incluyendo alojamiento de guardia y obras complementarias en Girón, Ipiales, y Espinal, así como la construcción de edificaciones de control e infraestructura en Itagüí y Barranquilla.

² Visto el 19 de diciembre de 2023 en: <https://plataformadeevidencias.iadb.org/es/tipos-solucoes/intervenciones-cognitivo-conductuales-para-la-rehabilitacion-de-infractores>



3. Rehabilitación de Cupos

En 2023, la Subdirección de Construcción y Conservación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) rehabilitó 1.795 cupos en seis establecimientos, incluyendo reclusión de Bogotá “La Modelo” y el Complejo Penitenciario de Jamundí, entre otros. Manifiesta el Gobierno Nacional que estas rehabilitaciones representan una inversión significativa para mejorar las condiciones actuales de estos centros.

4. Proyección de Cupos en el Cuatrienio

Para el cuatrienio 2022-2026, se proyectó la construcción de nuevos establecimientos de reclusión del orden nacional en diferentes municipios, con un total de 9.805 cupos planeados. Esto implica una inversión considerable con el objetivo de mejorar la capacidad del sistema penitenciario y carcelario y reducir el hacinamiento.

2.2. Descripción actual en materia de infraestructura

Para el día 30 de noviembre de 2023 el INPEC reportaba que los establecimientos de reclusión del orden nacional contaban con una capacidad para albergar a 81.726 personas, con una ocupación de 102.343 internos, una sobrepoblación de 20.617 y una tasa de hacinamiento del 25.2%.

A su vez, la Policía Nacional reportó que para el 30 de noviembre de 2023 contaba con 8.640 cupos en las estaciones de policía con una ocupación de 20.040 personas, una sobrepoblación de 11.400 individuos recludos y un hacinamiento del 131,94%. Informó igualmente que la capacidad de las unidades de reacción inmediata es de 1.060, con una ocupación de 1.484 personas, una sobrepoblación de 424 y una tasa de hacinamiento del 40%.

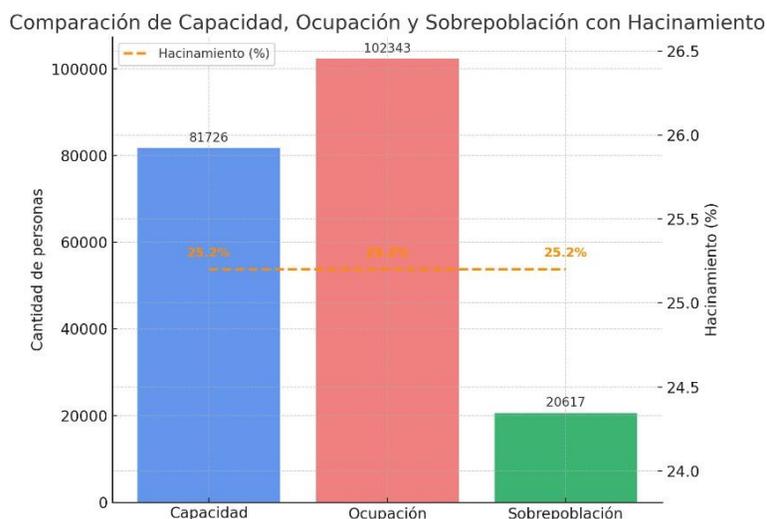
Tabla 1. Situación actual de los establecimientos de reclusión y unidades de reacción inmediata

Sitio de Reclusión	Capacidad	Ocupación	Sobrepoblación	Hacinamiento (%)
Establecimiento de reclusión	81,726	102,343	20,617	25.2
Estaciones de Policía	8,640	20,040	11,400	131.94
Unidades de Reacción Inmediata	1,060	1,484	424	40
Total	91,426	123,867	32,441	35.5

Fuente: Elaboración propia con datos del INPEC y de la Policía Nacional. 30 de noviembre de 2023.

Para el caso, la capacidad y ocupación de los establecimientos de reclusión del orden nacional se muestra de la siguiente manera:

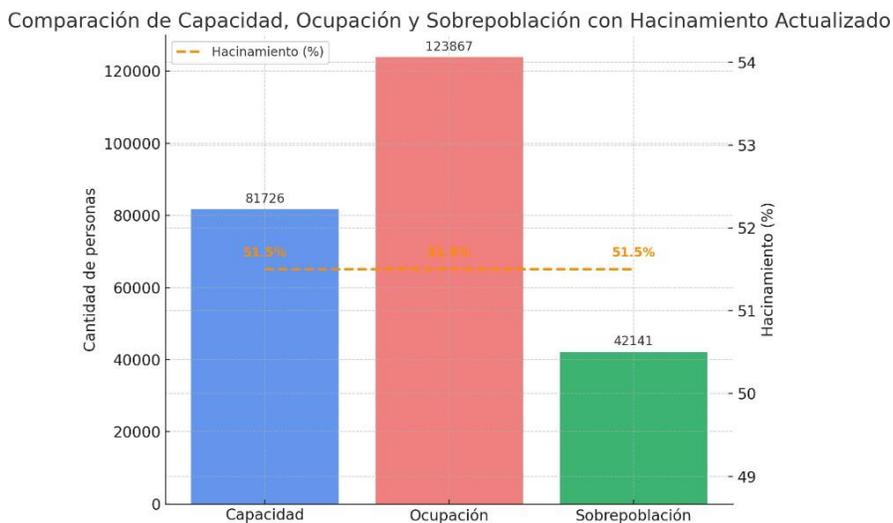
Gráfica 1. Capacidad de los establecimientos de reclusión.



Fuente: Elaboración propia con datos del INPEC. 30 de noviembre de 2023

Ahora bien, teniendo en cuenta que los espacios de las estaciones de policía y de las unidades de reacción inmediata no están adaptados para que las personas permanezcan allí por más de 36 horas, la sobrepoblación real respecto de los establecimientos de reclusión es de 42,141 personas y la tasa de hacinamiento aproximadamente del 51.5%.

Gráfica 2. Capacidad de los establecimientos de reclusión con personas reclusas en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata.



Fuente: Elaboración propia con datos del INPEC y la Policía Nacional. 30 de noviembre de 2023



2.3. Observaciones al decimoquinto (15°) informe presentado por el Gobierno Nacional en cuanto al mínimo constitucionalmente asegurable de infraestructura

De conformidad con lo informado por el Gobierno Nacional en agosto de 2023 se realizó la entrega de 510 cupos en la Reclusión de Cartagena, a su vez que, en el semestre, sin especificar fecha, se entregaron 456 cupos en la Reclusión de Girón que afirman no se encuentra actualizado en el sistema de información del INPEC. Para el caso, se verifica que, según la información estadística del INPEC, al 31 de mayo de 2023 en los establecimientos de reclusión del orden nacional había una capacidad reportada de 81.387 cupos y para el 30 de noviembre de 2023 el reporte era de 81.726 cupos con una variación positiva de 339 cupos.

Tabla 2. Variación de cupos en los establecimientos de reclusión mayo de 2023 a noviembre de 2023

Fecha	Cupos
31 de mayo de 2023	81.387
30 de noviembre de 2023	81.726
Variación	+339

Fuente: elaboración propia con datos del INPEC. 31 de mayo y 30 de noviembre de 2023

Según lo anterior, los nuevos cupos realmente responden a 339 espacios. Sin embargo, al revisar los datos específicos del establecimiento de reclusión de Cartagena en los tableros estadísticos se informa que a 31 de mayo de 2023 el centro penitenciario contaba con una capacidad de 1.464 cupos y para el 30 de noviembre de 2023 se aumentó a 1.980 espacios, con una variación positiva de 516.

Ahora bien, los anteriores datos dan cuenta de que la capacidad de los establecimientos de reclusión varía de forma constante y, mientras se habilitan nuevos espacios, otros se cierran. Esta situación se ve invisibilizada por la poca información que contiene el decimoquinto informe de seguimiento al ECI en el componente de infraestructura, máxime cuando no se presentan las mediciones de los indicadores relacionados.

Advierte la Defensoría del Pueblo que la información presentada en el componente de infraestructura es meramente enunciativa y no ahonda en cómo la construcción de estos cupos impactará en la garantía de los derechos de las personas en reclusión. Adicionalmente, los datos únicamente dan cuenta de ampliaciones de celdas sin hacer mención sobre las consecuentes ampliaciones en espacios para el tratamiento penitenciario, sanidad, rancho o si se requirieron modificaciones para la entrega de comida en los nuevos pabellones o cuántas duchas y sanitarios adicionales se incluyeron. A lo anterior, se suma que no hay claridad en el talento humano necesario para garantizar el cuidado de las personas reclusas, así como su traslado a remisiones o acompañamiento



entre diferentes espacios del penal en el cual se requieran unidades de guardia disponibles.

De otra parte, el Gobierno Nacional hace una reducida mención de los proyectos de infraestructura construidos en virtud del CONPES 4082 de 2022 integrando un cuadro sobre los proyectos aprobados. Esta información no permite realizar un seguimiento ya que no hay avances en proyectos como Sábanas de San Ángel y Pereira de los que se habían anunciado dificultades en reportes anteriores. No se informan sobre los avances en la edificación de los nuevos centros en Silvia, Barrancabermeja y Mocoa que se habían anunciado en el decimocuarto informe de seguimiento al ECI³

Esta ausencia de información se replica en los informes estadísticos del INPEC que presentan los datos de hacinamiento de forma global y no por estructura de cada establecimiento de reclusión, sin que se pueda evidenciar afectaciones de los derechos de forma discriminada en aquellos establecimientos de reclusión en los cuales se concentre el hacinamiento en pabellones específicos o en donde haya patios cerrados porque no hay guardia suficiente para cubrir la totalidad de los espacios.

Por último, se hace necesario verificar la pertinencia de realizar el mantenimiento y la atención de contingencias de infraestructura a través de los “planes anuales” debido a que no resultan realistas ante las necesidades de los establecimientos de reclusión, siendo esta una excusa para no atender requerimientos inmediatos respecto de la refacción de los centros penitenciarios, vulnerando los derechos de las personas en reclusión cuya vida está permeada por la infraestructura carcelaria.

3. ALIMENTACIÓN

La Defensoría del Pueblo ha venido haciendo un seguimiento riguroso a este mínimo constitucionalmente asegurable, como garantía de derechos de las personas privadas de la libertad, principalmente en los 125 centros de reclusión del orden nacional, 256 estaciones de policía, 67 unidades tácticas y 11 centros de reclusión militar.

3.1. Síntesis del Decimoquinto (15°) informe del gobierno en materia de alimentación

En primer lugar, el Gobierno Nacional presentó el avance en la segunda medición de los ocho (8) indicadores del mínimo constitucionalmente asegurable de alimentación, el cual se ha venido desarrollando dentro del Comité Interdisciplinario, del cual hace parte la Defensoría del Pueblo, quien intervino en su construcción y aprobación, para que

³ Gobierno Nacional. Decimocuarto informe de seguimiento al ECI. Página 81



posteriormente se realice la medición con la información de cada una de las autoridades competentes.

Seguidamente, realizó una contextualización de las acciones adelantadas por el INPEC y la USPEC para garantizar el servicio desde el mes de mayo al mes de noviembre de la presente anualidad, en donde informa como se ha estructurado la prestación del servicio de alimentación, desde el contrato, la composición del servicio, los aportes de la interventoría contratada para vigilarlo y los retos y avance que identifican.

Respecto de la ejecución contractual informó que el día 31 de julio terminó la ejecución de los 17 contratos de alimentación, sin embargo, la USPEC los adicionó hasta el 30 del mes de noviembre de 2023, mes este en el que a la vez se adelantaba nueva licitación pública para que se garantice la alimentación a las personas privadas de la libertad hasta el 31 de diciembre de 2024.

La interventoría continúa estando a cargo de la Fundación Universidad del Valle hasta el 4 de enero de 2024, con el fin de garantizar el cubrimiento y seguimiento de los contratos de alimentación y se desarrollen actividades complementarias. En el marco de esta interventoría se realizaron 4.800 visitas, las cuales se programan de acuerdo con el número de personas reclusas por establecimiento.

Frente a los planes de mejora, las autoridades penitenciarias iniciaron mesas de trabajo en relación a algunos establecimientos, con el fin de comprometer a los operadores al cumplimiento de sus obligaciones respecto de los horarios y el suministro de dietas (gestantes, lactantes, patologías y/o condición especial); asimismo, el INPEC y la USPEC implementaron mecanismos de apoyo para que el Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación (COSAL) emita informes por cada una de las regionales, con el fin de alertar de manera oportuna cualquier incumplimiento para que la interventoría corrobore las condiciones que generaron la alerta.

3.2. Descripción actual en materia de Alimentación

La Defensoría del Pueblo en su rol de seguimiento, continúa realizando visitas de inspección a los centros de reclusión del orden nacional, sin embargo, para el presente semestre, en aras de priorizar los establecimientos penitenciarios y carcelarios en donde se presentan mayor incumplimiento a las obligaciones contractuales por parte de los operadores, se ofició a las direcciones del INPEC y a la USPEC, con el fin de obtener la información del COSAL o en su defecto de la interventoría contratada.



Conforme a la información recopilada en las visitas de inspección y la respuesta dada por el INPEC, se puede colegir que el mínimo constitucionalmente asegurable de alimentación continúa en un retroceso que agudiza a través de los años y que, pese a las medidas adoptadas por las autoridades penitenciarias, no se avizora a corto plazo una solución a la problemática que se reporta de manera semestral a la Corte Constitucional.

Sea lo primero indicar que el INPEC a la fecha tiene a cargo y en funcionamiento 125 centros de reclusión del orden nacional, de los cuales, preocupa a la Defensoría del Pueblo que según el COSAL, i) **34 ERON** se encuentran identificados en nivel alto de riesgo por la mala y deficiente prestación del servicio de alimentación, ii) **73 ERON** en nivel moderado de riesgo y, iii) **18 ERON** presentan nivel de riesgo leve. Todos los establecimientos cuentan con algún nivel de riesgo, es decir, ninguno de los operadores cumple a cabalidad con los estándares para los cuales fueron contratados. Información reportada por el mismo INPEC y verificada en algunos establecimientos penitenciarios y carcelarios por parte de la Defensoría del Pueblo.

Los establecimientos de reclusión que presentan un riesgo alto son los siguientes:

Gráfica 3. Establecimientos de reclusión con riesgo alto en alimentación

OPERADOR	ESTABLECIMIENTO	
ARDIKO A&S S.A.S.	COJAM JAMUNDÍ	
	CPAMSPAL PALMIRA	
CJVN S.A.S.	EPMSCAR CARTAGENA	
	EPMSCEBA EL BANCO	
	EPMSCSIN SINCELEJO	
	EPMSCSM SANTA MARTA	
DUFLO SERVICIOS INTEGRALES S.A.S.	PMSLEGU LA ESPERANZA DE GUADUAS	
ORGANIZACIÓN NUEVA AURORA S.A.S.	CPMSBEL BELLO	
	CPMSJER JERICO	
	CPMSPTR PUERTO TRIUNFO	
	EPMSCPBE PUERTO BERRIO	
	EPMSCQUI QUIBODÓ	
	EPMSCSBA SANTA BÁRBARA	
	EPMSCSTAM TÁMESIS	
	UT ALIMENTAR SUEÑOS USPEC 2023	COBOG-ERE-JP BOGOTÁ
		CPMSBOG - BOGOTÁ
		CPMSUBA UBATÉ
	UT ALIMENTOS PENITENCIARIOS 2023	CPAMSPY-ERE POPAYÁN
CPMSMPY POPAYÁN		
UT MACSOL 2023	COIBA-ERE IBAGUÉ	
	EPMSCFRN FRESNO	
UT UNIDOS POR USPEC RM 2023	CPMSFLO-ERE-RM FLORENCIA	
	EPMSCPL LA PLATA	
	EPMSCNEI NEIVA	
PROALIMENTOS LIBER (CALIDAD Y VIDA)	EPMSCPIT PITALITO	
	CPAMSEB EL BARNE	
	CPAMSMBOG-ERE BOGOTÁ	
	EPMSCSRV SANTA ROSA DE VITERBO	
UT DINAMICA	COCUC - ERE CÚCUTA	
	EPMSCARA ARAUCA	
	EPMSCPAM PAMPLONA	
UT ALIMENTOS CARCELARIOS ANTIOQUIA 2023	COPEP MEDELLÍN PEDREGAL	
	CPMSSDO SANTO DOMINGO	
	EPMSCYAR YARUMAL	
Total general		

Fuente: INPEC. Informe COSAL de septiembre de 2023.



Para la Defensoría del Pueblo, la situación es alarmante no solo por la cantidad de centros de reclusión que se encuentran en nivel alto y moderado de riesgo, sino por el total de personas privadas de la libertad en estos lugares afectadas por el riesgo de incumplimiento generado por la USPEC y los operadores del servicio, toda vez que, del total **102.191** personas privadas de la libertad que habían para la fecha del reporte COSAL - septiembre de 2023 - , **56.202 PPL (54.9%)** se encuentran reclusas en establecimiento con alto nivel de riesgo de incumplimiento; **38.857 PPL (38%)** en centros de reclusión con nivel de riesgo moderado y solo **7.132 PPL (6.9%)** reclusas en ERON con leve nivel de riesgo, es decir, que al **93%** (riesgo alto y moderado) de las personas privadas de la libertad, se le vulnera de manera reiterada, constante, sistemática y permanente el derecho a una alimentación sana, nutritiva y adecuada.

En ese orden, y según lo reportado en el primer semestre del año 2023 por esta entidad de derechos humanos, los establecimientos penitenciarios y carcelarios que se encuentran en nivel alto y moderado de riesgo siguen siendo los mismos, evidenciándose los siguientes hallazgos en estos centros de reclusión:

- ✓ Se incumple con el suministro de alimentos en los horarios ajustados al común de la sociedad y/o a los horarios establecidos por el establecimiento.
- ✓ No se suministra alimentación de acuerdo con el ciclo de menús establecido para el establecimiento.
- ✓ Se suministran alimentos a las personas con una inadecuada temperatura de conservación.
- ✓ Los alimentos suministrados no cumplen las óptimas condiciones de nutrición, ya que no coinciden los gramajes suministrados con los mínimos establecidos en la minuta patrón.
- ✓ Los alimentos suministrados a la población en reclusión no cumplen con las óptimas condiciones de preparación, en especial con las características organolépticas deseadas (calidad, presentación, color, sabor, textura, cocción, etc.).
- ✓ El suministro de alimentación diferenciada (dietas terapéuticas o condiciones especiales), no cumplen con lo mínimo establecido para la contratación (rotulación, ensamble y control diario).

Incumplimientos administrativos de los operadores:



- ✓ No se cumple con la asistencia del profesional que realiza la supervisión y seguimiento al mantenimiento en general del servicio de alimentación.
- ✓ Actualmente los operadores adeudan al INPEC servicios públicos, suministros de productos de los programas de resocialización, bonificaciones por labores realizadas como manipuladores, auxiliares y distribuidores de alimentos. Esta situación genera inestabilidad en toda la prestación del servicio, debido a que al contratar operadores sin capacidad financiera afecta directamente todo el sistema desde el personal que presta el servicio hasta la materia prima en cantidad y calidad, al verse en la necesidad de surtir con menos productos y de más mala calidad.
- ✓ Los operadores incumplen con las obligaciones de la contratación lo que implica que la USPEC retrase los pagos, situación que genera, a su vez, el incumplimiento de los operadores en el pago de la nómina y el abastecimiento permanente de insumos para la alimentación.
- ✓ Los operadores no reportan soportes de pago de ARL, no reposan en algunos centros de reclusión.
- ✓ No se suministró oportunamente la dotación adecuada a las personas reclusas para la manipulación de alimentos. Manifiestan los internos que en muchas ocasiones cuando ingresa rancheros nuevos, los salientes deben entregar sus elementos ya usados al personal nuevo y así suplir esta necesidad.

Incumplimiento de requisitos higiénicos-sanitarios para la producción adecuada de alimentos:

- ✓ Las diferentes áreas del servicio de alimentación no cuentan con suficientes barreras de protección o no están en adecuado estado, razón por la cual no impide el ingreso de plagas.
- ✓ En establecimientos de alto riesgo de incumplimiento los pisos no cuentan con la pendiente necesaria para un efecto de drenaje adecuado.
- ✓ La ventilación insuficiente en las zonas del rancho no logra contrarrestar la condensación del vapor ni la acumulación de polvo. Además, esta deficiencia impide una eficaz eliminación del calor, exacerbando las condiciones en áreas que ya son extremadamente cálidas y húmedas.



- ✓ Los operadores asignados por la USPEC para el suministro de alimentación no cuentan con los equipos necesarios para desarrollar las actividades propias del servicio como utensilios de menaje (ollas, cucharones, tablas para picado, coladores, etc.) o se encuentran en mal estado.
- ✓ La actividad de servir o empaclar los alimentos no se realiza con utensilios de material sanitario adecuado.
- ✓ El manipulador de alimentos no se cambia de vestimenta cuando llega al servicio y/o cuando sale de este.
- ✓ No se presenta el plan de capacitación continuo y permanente para el personal manipulador de alimentos. El personal manifiesta que se hace la capacitación al ingreso del personal nuevo que, por lo general, es cada 6 meses.
- ✓ No existe o no se encuentra en adecuadas condiciones un área destinada para limpieza y desinfección a los equipos y utensilios que hayan entrado en contacto con materias primas, que por lo general, es en el mismo lugar de manipulación de los alimentos.

En vista del estado actual del mínimo constitucionalmente asegurable, tal como se detalla en los 14 informes de contraste y seguimiento presentados por la Defensoría del Pueblo, surge una creciente preocupación. A pesar de haberse establecido indicadores para la creación de una línea base, la situación continúa siendo crítica en múltiples aspectos, que van desde la contratación de operadores hasta el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Ante este panorama, resulta imprescindible evaluar la eficacia de las medidas implementadas para mitigar estos problemas, tales como descuentos e interventoría. Es crucial determinar si han sido exitosas o si, por el contrario, no han logrado los resultados esperados, lo que podría señalar la necesidad de una reestructuración.

3.3. Observaciones al Decimoquinto informe presentado por el Gobierno Nacional en cuanto a la problemática estructural de alimentación

Observa la Defensoría del Pueblo que, al igual que el primer informe del semestre 2023, no se reportó ni se abarcaron el total de los temas aludidos, enfocándose en informar gestión administrativa frente al proceso contractual realizado y extendido hasta el mes de



noviembre de 2023, contando para esa fecha con un nuevo proceso de licitación pública para lograr la contratación de la alimentación hasta el mes de diciembre de 2024.

Respecto de la interventoría el Gobierno Nacional informa que está a cargo de la Fundación Universidad del Valle que realizó 4800 visitas desde el mes de enero. Sin embargo, se desconoce el resultado o medidas adoptadas en las visitas con hallazgos, los compromisos pactados para el mejoramiento del servicio, por lo que en este aspecto solo se ilustra gestión administrativa.

La Defensoría del Pueblo destaca que frente a los planes de mejora se realicen mesas de trabajo para el mejoramiento del servicio de alimentación en los establecimientos que lo requieran, no obstante, se desconoce sobre cuales centros de reclusión tienen enfocados estos planes de mejora, siendo de interés del ente de control identificarlos y de esta manera contribuir con el seguimiento y lograr una plena efectividad de las mesas.

La problemática principal en la violación masiva y sistemática de los derechos de las personas privadas de la libertad radica en varios factores. Entre estos, destacan la inadecuada calidad y cantidad en la alimentación, la falta de suministro de dietas especiales a quienes las necesitan, y el deficiente mantenimiento correctivo y preventivo en las áreas de los ranchos y en toda la infraestructura relacionada con la prestación del servicio. Además, el incumplimiento de los ciclos de menús establecidos por la USPEC y el suministro de alimentos fuera de los horarios habituales en la sociedad agravan esta situación. Es crucial reconocer que no basta con asegurar una cobertura nacional mediante la contratación de operadores del servicio de alimentación. Es igualmente importante garantizar el cumplimiento de los deberes y obligaciones contractuales para proporcionar a las personas privadas de la libertad acceso a una alimentación sana y con los niveles de nutrición adecuados.

Es evidente que la problemática en la alimentación dentro del sistema penitenciario y carcelario del país persiste, siendo la misma que ha afectado históricamente a estas instituciones. A corto y mediano plazo, la solución para asegurar el mínimo constitucionalmente garantizado no se percibe con claridad. A pesar de que las responsabilidades de los diferentes agentes involucrados en la prestación del servicio están claramente definidas, su cumplimiento no se ha ajustado a lo estipulado por la normativa vigente. Esta situación obstaculiza cualquier progreso hacia la superación del ECI en esta área específica.

4. SALUD

El derecho a la salud en Colombia tiene su desarrollo legal como derecho fundamental en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la cual estableció en el Artículo 2º que el derecho



fundamental a la salud: “es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el Artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.”

En la misma línea la Corte Constitucional ya había establecido el deber del Estado de garantizar el derecho a la salud para la población privada de la libertad, determinando que: “la salud como derecho fundamental, regido por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, debe ser garantizado a toda la población colombiana sin distinción alguna, y en el caso de los reclusos, dicha obligación recae en manos de las autoridades carcelarias. Cuando una persona es privada de su libertad por parte del Estado, este debe asumir la responsabilidad de garantizar al recluso su derecho a la salud a través de las correspondientes autoridades carcelarias, ello en virtud de que, al verse privada de la libertad, la persona no puede hacer uso espontáneo del Sistema General de Seguridad Social en su régimen contributivo o subsidiado. Las autoridades carcelarias tienen la obligación de garantizar a los reclusos no solo una atención médica oportuna y eficiente, sino, además, deben asegurar que las prescripciones médicas como exámenes, medicamentos, intervenciones, cirugías, o cualquier otro procedimiento requerido por el interno, sean efectivamente realizados⁴.

4.1. Síntesis del decimoquinto (15°) informe del gobierno en materia de salud.

El Gobierno Nacional a través del decimoquinto informe semestral de seguimiento al ECI presenta la situación en materia de salud penitenciaria en el periodo comprendido entre los meses de julio y septiembre de la presente anualidad.

La información reportada corresponde a los reportes suministrados por la Subdirección de Atención en Salud del INPEC y de los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS), reportados por los operadores regionales de manera mensual en el informe de gestión a la entidad fiduciaria y esta a su vez a la USPEC. Esto permite evaluar el comportamiento de la atención en salud (medicina general, odontología general, laboratorio clínico, imágenes diagnósticas, acciones de promoción y mantenimiento de la salud, entre otros); en los que se presentan los siguientes resultados por cada ítem, a saber:

4.1.1. Derechos de petición y acciones de tutela

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-825 de 2010



Se presenta un total de 2.210 tutelas y PQRSD por atención en salud instauradas por población privada de la libertad, ciudadanos y entes de control, en las que 401 fueron recepcionadas y tramitadas por el INPEC, y 1.809 por la USPEC.

4.1.2. Contratación de talento humano intramural

Frente a la contratación del personal médico y asistencial, se informa un cumplimiento del 98% sobre el total de vacantes (1.084) del talento humano contratado tendiente a garantizar la atención integral en salud de la población privada de la libertad; es decir, se cuentan con 1.065 contratos activos y tan solo 19 contratos vacantes.

Adicionalmente, se informa nuevamente que el "Fondo PPL" garantiza la atención a la población mediante los operadores regionales, realizando brigadas intramurales y garantizando los traslados a la red de salud externa.

4.1.3. Contratación de red externa

Respecto a este ítem, se relacionan la suscripción de 98 contratos de prestación de servicios de salud con instituciones prestadoras de salud-IPS extramurales en la seis regionales del INPEC y en el nivel nacional, en los que se especifican 6 del nivel de baja complejidad, 47 de mediana y 45 de nivel alto de complejidad.

4.1.4. Brigadas de atención en salud

Como se ha expuesto en anteriores informes de seguimiento, los operadores contratados en las diferentes regionales del INPEC, dentro de sus obligaciones contractuales deben realizar las atenciones y exámenes mencionados con anterioridad a nivel intramural, con base en la demanda por cada especialidad en cada establecimiento, en un tiempo no mayor a 30 días a partir de la orden médica.

En el periodo reportado, se indica la realización de 17.761 Brigadas médicas de servicios especializados en Imagenología, Optometría, Ecografías, Medicina Interna, Medicina Familiar, Oftalmología, Odontología especializada, Cirugía general, Ginecología, Dermatología, Electrocardiogramas, Urología y Pediatría.

Asimismo, se indica que, a pesar de haber atendido más de 6.200 personas privadas de la libertad, aún persisten barreras y/o obstáculos que impiden la realización de las brigadas en salud intramural, en las que se sintetizan: (i) dificultades para el acceso al establecimiento por parte de los profesionales de la salud que conforman las brigadas; (ii) la falta de acompañamiento del cuerpo de custodia y vigilancia para el desarrollo de las brigadas y (iii) la baja oferta de profesionales especializados.



4.1.5. Suministro de medicamentos

En relación al suministro y dispensación de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos se presenta un porcentaje de cumplimiento del 92%, entre número de medicamentos solicitados (3.988.781) versus número de medicamentos dispensados (3.671.019) a cada una de las áreas de sanidad.

Se hace énfasis en los cambios que presentó en el mes de julio el modelo de atención en salud penitenciaria, entre los que se encuentra la entrega de medicamentos, fórmulas nutricionales y suplementos vitamínicos por cápita no están sujetas a un listado, sino a la prescripción que se genere desde la consulta de medicina general, odontología, procedimientos mínimos y menores, así como, los ordenados por las especialidades en la "cápita" como: medicina interna, medicina familiar, ginecología, ginecobstetricia, nutrición y pediatría. Para el caso de los medicamentos a entregar por "evento" estos continuarán siendo suministrados por el operador regional.

4.1.6. Tratamiento hormonal de la población privada de la libertad con orientación sexual e identidad de género diversas- OSIGD

Respecto a la población carcelaria con orientación sexual e identidad de género diversas-OSIGD, se indica el aumento que ha tenido el autorreconocimiento tras pasar de 875 casos a 955 casos y el 6,28% (60 personas) se encuentran en tratamiento hormonal.

4.1.7. Salud mental

La prestación del servicio de salud mental está a cargo de la IPS GOLEMAN, quienes de acuerdo a la aplicación de la escala de evaluación SQR-18 ASSIT TEST, determinan la intervención por psiquiatría, psicología o descartar patología mental, a través de la valoración médica o psicológica en los exámenes de ingreso.

Actualmente, el sistema cuenta con 10.083 personas privadas de la libertad diagnosticadas con alguna patología mental, situación que va en aumento de conformidad con lo reportado por el Gobierno Nacional. En el periodo evaluado, se identificaron 2.253 nuevos casos con antecedente de enfermedad mental, de los cuales, la gran mayoría (53,04%) corresponden a la utilización de sustancias psicoactivas y el 46,85% restante corresponde a personas que padecen trastornos mixtos de la conducta por ansiedad y depresión.

En cuanto a los casos de suicidio, en el informe se reporta un decrecimiento (35 intentos menos) en los casos reportados en el periodo evaluado.

4.1.8. Prevalencia de condiciones de salud



Frente a las enfermedades crónicas no transmisibles, la hipertensión arterial (8.783 casos) continúa siendo la patología más prevalente a nivel nacional en los establecimientos, seguida de la obesidad, diabetes mellitus, hiperlipidemias, epilepsia, asma, dislipidemia, enfermedad renal crónica, artritis, hipotiroidismo, enfermedad pulmonar obstructiva crónica y cáncer, respectivamente.

En cuanto a las enfermedades transmisibles, la tuberculosis con 239 casos, seguido de varicela con 144 son las enfermedades con mayor prevalencia en el sistema de salud penitenciario y carcelario.

4.1.9. VIH/SIDA

La atención para las personas privadas de la libertad diagnosticadas con patología VIH, son atendidas por el operador contratado VIVIR EPS, quienes reportan un incremento de 135 casos nuevos en el periodo evaluado; es decir, pasó de tener 715 a 850 pacientes.

4.1.10. Personas en reclusión del régimen contributivo especial o de excepción

En el contexto del sistema penitenciario, un total de 6.924 personas privadas de la libertad están afiliadas a servicios de salud, distribuidas en distintos regímenes: 5.972 pertenecen al Régimen Contributivo y 952 al régimen especial o de excepción. Esta población está atendida por 32 Entidades Promotoras de Salud (EPS) a nivel nacional. La atención médica a estas personas se lleva a cabo por medio de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) o EPS correspondientes, a través de traslados extramurales cuando es necesario.

4.2. Descripción actual en materia de salud.

El derecho a la salud de las personas privadas de la libertad ha sido uno de los derechos fundamentales más vulnerado al interior de los establecimientos de reclusión del orden nacional a cargo del INPEC. Es por ello que resulta necesario inferir que, de los aspectos que inciden de manera directa en el flagelo de este derecho es el hacinamiento desbordado que presenta el actualmente el sistema penitenciario y carcelario colombiano.

Como consecuencia de ello, el gran número de personas privadas de la libertad que soporta el sistema frente a la capacidad instalada, imposibilitan una prestación adecuada en términos de integralidad del servicio de salud intramural, de lo cual se desprende, principalmente, una infraestructura inadecuada y obsoleta, falta en el suministro de medicamentos e insumo médicos y odontológicos, carencia en la cobertura en la red de salud externa, falta de continuidad en los procedimientos y atenciones en las diferentes especialidades, traslados efectivos en las remisiones médicas, carencia en la práctica de exámenes médicos de ingreso (EMI), entre otros.



Es por ello que la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a las vistas de inspección practicadas a los diferentes establecimientos del país, ha logrado evidenciar ciertas falencias que impiden el goce efecto del derecho a la salud de la población privada de la libertad.

Dichas falencias aún persisten en los establecimientos de reclusión del orden nacional, tales como **i)** la falta en el suministro de medicamentos para atender y/o suplir las necesidades de las patologías preexistentes; **ii)** mantenimiento preventivo y correctivo de equipos biomédicos, **iii)** inadecuada georreferenciación con la red de contratación en salud externa en los niveles II, III y IV de atención en salud; **iv)** represamiento de procedimientos médicos y odontológicos con especialistas; y **v)** carencia de personal de guardia, custodia y vigilancia, presupuesto y vehículos oficiales para atender las remisiones médicas extramuros.

De otro lado, el acceso a los servicios de salud de la población privada de la libertad que pertenecen a los regímenes del sistema contributivo, especial y/o exceptuado, se ha visto imposibilitado debido a la falta de materialización real de los traslados externos por parte del personal de guardia, custodia y vigilancia a las EPS y/o IPS que deben garantizar el servicio de salud.

4.3. Observaciones al decimoquinto (15°) informe presentado por el Gobierno Nacional en cuanto al mínimo constitucionalmente asegurable de salud

4.3.1 Derechos de Petición y Acciones Constitucionales de Tutela

Respecto a esto, la Defensoría del Pueblo observa con bastante preocupación el incremento significativo con respecto al reporte consignado en el informe anterior (periodo de noviembre de 2022 a abril de 2023), debido a que se presenta un aumento de 316 requerimientos solicitando la garantía en los servicios de salud de la población privada de la libertad, teniendo en cuenta que pasó de 1.894 a 2.210 solicitudes con un aumento del 16,68%.

4.3.2 Contratación talento humano intramural

Respecto a la contratación, si bien presenta un avance significativo y a pesar de las circunstancias y/o barreras que se presentan para llevar a cabo una contratación que supla todas las vacantes ofertadas por el sistema, es de vital importancia poder contar con los profesionales de la salud, los cuales son una de las garantías importantes para garantizar el acceso efectivo al derecho a la salud.



4.3.3 Contratación red externa

Como lo ha evidenciado la Defensoría de Pueblo en las diferentes visitas de inspección, una de las problemáticas más recurrentes respecto a la contratación con la red de salud externa es la falta o falla en la georreferenciación de los servicios contratados con las EPS y/o IPS para la atención con especialistas. Asimismo, se generan autorizaciones de servicios de salud con entidades que no cuentan con la especialidad para la cual se autorizó el servicio.

4.3.4 Brigadas de atención en salud

La oferta en la contratación con los operadores regionales en salud en la realización de brigadas de salud intramurales se considera oportuna, pero aún se siguen presentando obstáculos para las personas privadas de la libertad que deben esperar a que se cuente con un número mínimo de personas que requieran acceder a una especialidad específica para que se pueda adelantar la brigada al interior de los establecimientos de reclusión.

4.3.5 Suministro de medicamentos

Respecto al suministro y dispensación de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos, de acuerdo a las visitas de inspección adelantadas por la Defensoría del Pueblo, se ha logrado evidenciar un avance positivo significativo, debido a que, a pesar de la gran problemática de desabastecimiento de medicamentos que se refleja a nivel nacional, se ha logrado, en lo medianamente posible, atender la demanda generada en el sistema de salud penitenciario y carcelario.

Según el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), se ha observado un leve incremento en el número de principios activos escasos en el período de julio a octubre de 2023, aumentando de 235 a 245. Además, el Invima ha señalado específicamente 33 medicamentos que actualmente se encuentran en desabastecimiento en Colombia, debido a principalmente causas como escasez en materia prima, discontinuación del producto, aumento de la demanda, dificultades logísticas, insuficiencia de oferentes, problemas de adquisición de la materia prima, el impacto por control de precios y la modificación del proceso productivo de los componentes principales de cada medicamento.

No obstante, es menester indicar que la problemática del suministro de medicamentos aún persiste en algunos de los establecimientos de reclusión del orden nacional, especialmente en los ubicados en la Regional Occidente del INPEC, en los que, según las visitas de inspección, en promedio del 100% de medicamentos solicitados, solo llega el 80%.



4.3.6 Tratamiento hormonal

Los datos presentados no permiten identificar la presencia de garantía de derechos o de barrera de acceso a estos procedimientos. Es preciso establecer rutas para la práctica médica para afirmación de género en los términos de la sentencia T-321 de 2023 para verificar que las personas que estén en ese tránsito reciban los medicamentos requeridos.

4.3.7 Salud mental

La prestación del servicio de salud mental efectuada por el operador IPS GOLEMAN se observa que se garantiza a cabalidad, teniendo en cuenta que se cuenta con atención oportuna y se realiza la entrega de medicamentos de manera efectiva a través del personal contratado para ello de tiempo completo.

La única observación que realiza este ente de control es, respecto a la digitalización de las historias clínicas, con la finalidad de que se pueda contar con los reportes actualizados de cada una de las atenciones recibidas.

4.3.8 Prevalencia de condiciones de salud

Con ocasión a los reportes de enfermedades crónicas no transmisibles y enfermedades transmisibles, las cuales presentan 21.148 para las primeras, y 301 para las segundas, se hace necesario fortalecer los programas de promoción y prevención de enfermedades al interior de los centros de reclusión; especialmente, en programas de prevención del suicidio, debido a los altos reportes que se reflejan en el sistema de salud carcelario.

4.3.9 VIH/SIDA

La atención en el servicio de la población privada de la libertad con patología VIH, la Defensoría del Pueblo ha observado que se presta de manera adecuada, oportuna y eficaz, ya que la atención y el suministro de medicamentos se realiza correctamente.

4.3.10 Personas en reclusión del régimen contributivo, especial o de excepción

Para la Defensoría del Pueblo, la garantía en la prestación del servicio a las personas privadas de la libertad pertenecientes a los regímenes contributivo, especial o de excepción, a pesar de que no es la mayoría (6.924), se hace bastante preocupante el acceso a los servicios de salud, con ocasión a los traslados a las remisiones médicas, la entrega de medicamentos, solicitud de expedición de citas médicas, continuidad de los procedimientos tanto médicos, como odontológicos, entre otros.



En este apartado se advierte un bajo nivel de coordinación con las entidades nacionales y territoriales de salud con una débil regulación en la materia. Es preciso procurar llevar la atención de salud a la reclusión y no viceversa, debido a que implica una fuerte logística para el INPEC, debiendo destinar unidades de guardias y vehículos para los traslados a citas y con un servicio que no es homogéneo debido a que depende de la calidad del prestador de salud.

5. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

La prestación de los servicios públicos domiciliarios son una de las finalidades inherentes al Estado y es su obligación garantizarlos, máxime en la relación especial de sujeción que tiene respecto a las personas reclusas. La Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018 establece que: "La prestación de los servicios públicos domiciliarios se encuentra consagrada en el Artículo 365 de la Constitución y su regulación establecida en la Ley 142 de 1994. En general, esta Corporación define la prestación de servicios públicos domiciliarios como: (i) una manifestación concreta del principio fundamental de solidaridad social, (ii) el principal instrumento del Estado para garantizar la efectividad de los principios y derechos establecidos en el texto constitucional y (iii) el medio para asegurar a los ciudadanos condiciones mínimas de justicia material. A partir de esta definición, la Corte estableció que su inclusión explícita en el texto constitucional es la manifestación de la especial relevancia política que el constituyente primario pretendía otorgarles.

5.1. Síntesis del decimoquinto (15°) informe del gobierno en materia de servicios públicos domiciliarios

En primer lugar, el Gobierno Nacional identificó una disminución del 3% en la garantía de ese derecho para las personas privadas de la libertad.

En segundo lugar, presentó un porcentaje de cuentas de servicios públicos domiciliarios de energía y de agua que se encontraban al día en el pago de las facturas de los establecimientos de reclusión del orden nacional, de igual manera, manifestó que cada establecimiento penitenciario deberá asearse en su generalidad, diariamente, surtiéndose los procesos de barrido y trapeado de las instalaciones.

5.2. Descripción actual en materia de servicios públicos domiciliarios

El Gobierno Nacional en el Decimoquinto informe manifestó que la prestación de los servicios públicos en los establecimientos de reclusión está a cargo de varios operadores a nivel nacional de acuerdo con la región donde se encuentre cada uno de ellos. Para garantizar que la prestación de cada servicio sea de forma continua e ininterrumpida, tanto



el INPEC como la USPEC tienen a su cargo tareas diferenciadas. El INPEC es la entidad encargada del pago de servicios públicos, mientras que la USPEC debe encargarse del mantenimiento de la infraestructura y elementos necesarios para la prestación del servicio.

Garantías en el componente de servicios públicos

Plantas eléctricas

- **Periodo de informe:** Este apartado trata sobre la garantía del suministro de energía eléctrica en establecimientos de reclusión durante el periodo de mayo a octubre de 2023.
- **Contratos vigentes:** Se mencionan cinco contratos vigentes para asegurar el suministro eléctrico continuo, esenciales para sistemas de seguridad, iluminación, entre otros. Estos contratos están valorados en \$11.343.498.849 y cubren varias regionales.
- **Objetivo de Contratos:** Los contratos incluyen la adquisición, instalación, mantenimiento de plantas eléctricas e infraestructura eléctrica a nivel nacional.
- **Impacto de la Ejecución:** Se menciona la mitigación de deficiencias en infraestructura eléctrica y la instalación de respaldos de energía.

Mantenimiento de equipos electromecánicos, calderas, aires acondicionados y lavanderías

- **Contratos Suscritos:** Se detallan cuatro contratos en ejecución, iniciados en 2021 y 2022, para el mantenimiento de equipos electromecánicos y otros, con un valor total de \$3.300.562.388.
- **Impacto de la Ejecución:** Se resalta el impacto en trece establecimientos en materia de aire acondicionado.

Agua potable, acueducto y alcantarillado

- **Garantía de Acceso al Agua Potable:** Se aborda cómo se garantiza el acceso al agua potable en establecimientos sin acueducto y alcantarillado, incluyendo el uso de carrotanques.
- **Atención Contractual:** Se menciona la atención a redes internas de acueducto y sanitarias en 32 establecimientos con sistemas de tratamiento de agua.

Plantas de Tratamiento de Agua Potable y Residual (PTAP y PTAR)

- **Alcance Operativo:** Se enumeran 32 establecimientos incluidos en la operación de sistemas de tratamiento de agua.
- **Tabla de Operación por Regional:** Se presenta una tabla con especificaciones de las PTAP y PTAR por regional, incluyendo el estado de operación.



- **Mejoras y Mantenimientos:** Se mencionan mejoras en funcionamiento y mantenimientos preventivos y correctivos.

Plan institucional de gestión ambiental-PIGA

- **Actividades de Limpieza y Desinfección:** Se discuten las actividades desarrolladas en los establecimientos de reclusión, incluyendo control de microorganismos, plagas y vectores.
- **Participación de Personas Recluidas:** Se destaca la participación de personas en reclusión en labores de limpieza y mantenimiento ambiental.

5.3. Observaciones al decimoquinto (15°) informe presentado por el Gobierno Nacional en cuanto al mínimo constitucionalmente asegurable en materia de servicios públicos domiciliarios

La situación actual en los establecimientos de reclusión del orden nacional, tal como se detalla en el Decimoquinto informe del Gobierno Nacional sobre la problemática estructural de servicios públicos domiciliarios, plantea preocupaciones significativas. Aunque los pagos por servicios públicos estén al día en estas instituciones, la Defensoría del Pueblo observa frecuentes interrupciones en los servicios. Estas interrupciones son especialmente notorias en cárceles de primera generación, las cuales enfrentan grandes desafíos para proporcionar servicios esenciales como el suministro de agua potable y electricidad.

Estas deficiencias se deben, en gran medida, a una infraestructura anticuada. Las cárceles de primera generación, construidas según estándares que ya no satisfacen las necesidades actuales, carecen de sistemas eficaces para asegurar un suministro constante y fiable de servicios públicos. En particular, el acceso al agua en estas instalaciones es problemático debido a la obsolescencia de sus sistemas.

La Defensoría del Pueblo expresa su preocupación por la prestación deficiente de estos servicios esenciales. Las condiciones inadecuadas de saneamiento en centros de detención con problemas de hacinamiento y altas temperaturas pueden provocar enfermedades cutáneas y gastrointestinales, especialmente cuando el agua no es apta para el consumo humano. Por lo tanto, es crucial abordar estas deficiencias. Se insta a la implementación de reformas infraestructurales, en colaboración con la USPEC, para modernizar estos establecimientos. Esto garantizará condiciones dignas y la provisión de servicios básicos adecuados para las personas privadas de la libertad.

Por otro lado, según la información proporcionada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, su diagnóstico revela que, a pesar de estar ejecutando cinco (5) contratos destinados a garantizar el suministro continuo de energía eléctrica para los sistemas de seguridad, vigilancia e iluminación en los establecimientos penitenciarios, la



problemática en los servicios de agua y energía sigue siendo una constante. La Defensoría del Pueblo ha resaltado esta situación en quince informes, evidenciando un aumento en las deficiencias de estos servicios. Esto se ha corroborado mediante inspecciones, como se detalla a continuación:

En el Complejo Carcelario de Jamundí (COJAM), se observan graves problemas en el acceso y la calidad del agua. Esta no cumple con las normas higiénico-sanitarias, llegando a los tanques solo una vez al día y siendo reportada como turbia por las personas privadas de la libertad. Además, el suministro de agua se limita a solo una hora diaria, obligando a los internos a almacenarla en canecas y recipientes para su uso diario, incluso para el consumo humano. Esta situación representa un alto riesgo para la salud, especialmente en el manejo de residuos orgánicos y su vertimiento. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo ha propuesto la realización de estudios técnicos para identificar fuentes hídricas alternativas que puedan abastecer al COJAM las 24 horas del día.

En el establecimiento de reclusión de Santa Marta, se reportó un rebosamiento de las alcantarillas, lo cual provocó la propagación de enfermedades virales debido a la contaminación por malos olores y aguas estancadas. Además, el modular N° 7 ha experimentado graves fallos en su red eléctrica, quedando sin servicio de luz durante 15 días. La falta de suministro de agua en los pabellones es otro problema significativo, y no existe un plan de contingencia para enfrentar suspensiones en el suministro de fluido eléctrico y agua en los modulares N° 5, 6 y 7, lo que ha llevado a una emergencia sanitaria actual.

En la reclusión de Yopal, las interrupciones y restricciones en el servicio público de agua son frecuentes, impidiendo abastecer adecuadamente a toda la población privada de la libertad. Además, se necesita que la USPEC proporcione equipos para el mantenimiento constante y mejore el servicio, especialmente durante los fines de semana de visitas. Aunque se realizan limpiezas y desinfecciones esporádicas de los tanques, estas acciones no son suficientes.

En la reclusión de Guaduas, la falta regular de agua potable y los continuos problemas en la Planta de Tratamiento de Agua Potable (PTAP) son una preocupación constante. Estas deficiencias evidencian la grave situación que enfrenta el establecimiento.

La Defensoría del Pueblo expresa su preocupación por la persistencia de estas deficiencias, a pesar de los 25 años transcurridos desde la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI). Los quince informes presentados al alto tribunal muestran que las falencias en los servicios públicos domiciliarios continúan siendo las mismas en los establecimientos de reclusión del orden nacional. La falta de compromiso por parte de la USPEC para superar esta crisis y poner fin a la vulneración masiva de los derechos humanos de la población privada de la libertad es especialmente alarmante.



6. ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE JUSTICIA

6.1. Síntesis del decimoquinto (15°) informe del gobierno en materia de acceso a la administración pública y a la justicia.

- Temáticas incluidas:

El Decimoquinto Informe Gubernamental en materia de garantías en el componente de acceso a la administración de justicia desarrolla seis temáticas: i) el ejercicio del derecho fundamental de petición, ii) realización de audiencias virtuales, iii) cancelación de audiencias judiciales, iv) brigadas jurídicas en establecimientos de reclusión del orden nacional; v) capacitaciones en educación jurídica y, vi) actualización de cartillas biográficas⁵.

Comparativamente con el Decimocuarto Informe Gubernamental en el actual no se adicionaron acciones complementarias a las señaladas en el anterior, a excepción de la actualización de cartillas biográficas. Esta acción representa un avance significativo en la materia, teniendo en cuenta que la cartilla biográfica es uno de los documentos necesarios que debe contener una carpeta de las personas privadas de la libertad con el objetivo de actualizar su tratamiento penitenciario y acceder a beneficios administrativos y subrogados penales.

En materia del ejercicio del derecho de petición, el informe destaca la idoneidad de dos canales de atención: por un lado, el Sistema de Gestión Documental - GESDOC-, que registra los trámites jurídicos de redención de pena, traslado de internos, cambio de fase, trámites para la libertad de los internos, calificación de conducta y otros asuntos relacionados con beneficios y subrogados de competencia de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. Por el otro, el CHATBOT, herramienta virtual que permite a los ciudadanos acceder a información general y puntual relacionada con temas de interés como: canales de atención habilitados para solicitar orientaciones, presentar PQRS (peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias), horarios de atención, trámites y servicios (encomiendas, visitas, ubicación de personas privadas de la libertad, traslados, etc.), correspondencia, entre otros. El informe señala que entre el 1 de mayo y el 9 de noviembre de 2023, el INPEC recibió 240 peticiones y 454 solicitudes de redención de la pena, según lo registrado en el Sistema de Gestión Documental- GESDOC-.

En relación con las remisiones a audiencias, informó que para el periodo comprendido entre el 1° de mayo y el 30 de octubre de 2023 se realizaron 45.823 remisiones,

⁵ Gobierno Nacional. Decimoquinto informe semestral de seguimiento a ECI. Cfr. Informe, páginas 91 a 96



cumpliendo con los protocolos de seguridad para personal de custodia del INPEC y de las personas privadas de la libertad.

Respecto a la realización de audiencias virtuales el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario reportó que, para el periodo de este informe, todos los establecimientos se encontraban en la capacidad de realizar audiencias virtuales. Señaló que a corte de 1° de mayo de 2023 se habían llevado a cabo 29.616 audiencias virtuales. Para el periodo comprendido entre mayo y noviembre de 2023 se celebraron 56.590 audiencias virtuales para un total de 86.206 audiencias.

En relación con la cancelación de audiencias judiciales ocurrida en el periodo, se informó que solo el 16,43% del total fueron canceladas. De este porcentaje, el 8,07% de ellas habían sido a petición de la misma autoridad judicial y el 0,73% por desistimiento de las personas privadas de la libertad. En total se presentaron 7.531 cancelaciones, entre otros, por los siguientes motivos: orden judicial, orden médica, falta de guardia, falta de vehículo y logística, desistimiento y traslados no efectuados.

En materia de brigadas jurídicas a corte de noviembre de 2023, se habían llevado a cabo 23 brigadas jurídicas en 12 establecimientos de las 24 previstas en el marco del Plan de Acceso a la Justicia con enfoque en Derechos Humanos, en las que se atendieron 1.238 personas privadas de la libertad. Se indicó haber contado con el apoyo de 11 universidades, colectivos sociales y la Defensoría del Pueblo.

En relación con las capacitaciones en educación jurídica frente a la población privada de la libertad 496 lo fueron por medio de jornadas y talleres didácticos en distintos temas jurídicos tales como: mecanismos alternativos a la pena de prisión, proceso penal, acciones constitucionales, entre otros. Se informó además la realización de ocho jornadas de capacitación y sensibilización sobre la Ley 2292 de 2023, que creó el sustituto penal de utilidad pública para mujeres cabeza de hogar. En estas jornadas, aproximadamente 1.100 mujeres privadas de la libertad recibieron información sobre el procedimiento previsto en esa normatividad. La estrategia de educación jurídica también fue dirigida a funcionarios del INPEC. Durante el segundo semestre de 2023, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo y la Universidad Javeriana participaron en tres jornadas de capacitación a funcionarios del INPEC.

Finalmente, sobre la actualización de cartillas biográficas de las personas privadas de la libertad, se informó que el INPEC actualizó y aprobó la "Guía para crear la cartilla biográfica de las personas privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión del orden nacional - ERON", documento elaborado en atención al Artículo 56 de la Ley 65 de 1993 y a los estándares de la "Asociación de Correccionales de América ACA", que



soportan el proceso de acreditación de los establecimientos. De las 39.634 personas condenadas entre mayo y noviembre de 2023, 2591 carpetas fueron organizadas de las que 2586 fueron sustanciadas.

- Medición de indicadores de vida en reclusión en materia de acceso a la justicia

El Decimoquinto Informe Gubernamental incorpora por segunda vez – lo había hecho en el Informe Decimocuarto Gubernamental- medición de los indicadores de vida en reclusión, con una metodología que incluye algunos indicadores de los mínimos constitucionalmente asegurables de acceso a la administración pública y a la justicia, normas técnicas, autoridades responsables y fórmulas de medición (numerador y denominador) y cumplimiento de las metas (masividad y generalidad).

El Decimoquinto Informe Gubernamental actualiza la información presentada en el Decimocuarto Informe semestral en materia de mediciones y de avances, estancamientos y retrocesos en la atención a las personas privadas de la libertad. Además, presenta una comparación entre los resultados de la primera y de la segunda medición de indicadores de vida en reclusión aprobados en los Autos 428 de 2020 y 065 de 2023.

6.2. Descripción actual en materia de acceso a la administración pública y a la administración de justicia.

En los mismos términos señalados en el Decimocuarto informe de contraste de la Defensoría del Pueblo, de conformidad con los informes de las visita de inspección in situ realizadas por la delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, con el apoyo de las 42 Defensorías Regionales y los enlaces regionales se pudo constatar que en la actualidad los establecimientos de reclusión del país en su gran mayoría cuentan con procesos estandarizados que procuran garantizar el derecho fundamental de petición a las personas privadas de la libertad, sin cuya implementación no sería posible garantizar el acceso a la administración pública y a la administración de justicia.

No ocurre lo mismo en relación con los Centros de Detención Transitoria (CDT), en tanto se trata de espacios que por sus mismas condiciones estructurales imposibilitan el ejercicio del derecho defensa y contradicción de las personas allí reclusas, entre sindicados y condenados. La comunicación en estos centros transitorios se torne precaria e insuficiente con autoridades administrativas, judiciales, abogados y familiares.

Frente a las advertencia de la Defensoría del Pueblo relacionadas con la afectación del derecho de petición, por la insuficiencia de protocolos y canales de comunicación entre las personas privadas de la libertad y las autoridades administrativas y judiciales, del



Decimoquinto Informe Gubernamental se desprende que el INPEC sigue adelantando a partir del sistema de gestión documental - GESDOC- el seguimiento a la correspondencia en los establecimientos de reclusión y demás oficinas administrativas, como plataforma única para el recibo, trámite y respuesta a las comunicaciones internas y externas de las personas privadas de la libertad y la ciudadanía en general.

Se destaca del informe gubernamental la implementación de la herramienta virtual CHATBOT, instrumento que a juicio del Gobierno Nacional estaría respondiendo de manera automática las consultas realizadas por las partes interesadas, además de la realización de capacitaciones a las personas privadas de la libertad y a los servidores públicos del INPEC sobre el tratamiento y oportunidad de los derechos de petición.

Al respecto, los indicadores señalados como prueba del cumplimiento de las metas en esta materia, dan cuenta de las personas privadas de la libertad que recibieron capacitación sobre PQRS, así como de los establecimientos penitenciarios o carcelarios cuyo personal del INPEC la recibió sobre el mismo asunto. Mientras que hubo un nivel de cumplimiento del 22% respecto de las personas reclusas que recibieron esta capacitación, el personal del INPEC la recibió en el 75% de los establecimientos de reclusión.

En relación con los demás indicadores señalados en el informe, respecto de la población privada de la libertad trasladada efectivamente para cumplir con audiencias judiciales programadas para su proceso penal, establecimientos en los que el coordinador (a) de la oficina jurídica es un funcionario administrativo de profesión abogado (a) asignado mediante acto administrativo emitido por el director del establecimiento y de la población privada de la libertad que tienen la hoja de vida actualizada y con documentación completa para estudio de redención de penas y libertad condicional, el porcentaje de cumplimiento de las metas representan un avance significativo en materia de efectividad en el acceso a la administración de justicia, no obstante, indican que existen personas privadas de la libertad que no acceden a esos servicios judiciales.

Respecto de los otros componentes de acceso a administración de justicia, relacionados con la remisión a audiencias, audiencias judiciales virtuales y remisiones canceladas, a juicio de la Defensoría del Pueblo siguen siendo factores que inciden negativamente en el cumplimiento de las metas. La precariedad de los medios virtuales de comunicación, principalmente en los Centros de Detención Transitoria (CDT), dificultan el derecho a la defensa, a la contradicción y están imposibilitando el acceso a servicios judiciales idóneos y eficientes.



En relación con los indicadores relacionados con porcentaje de defensores públicos adscritos al programa de penal, que se encuentran disponibles para cumplir la demanda de las personas condenadas que requieren asesoría y/o representación para la obtención de subrogados penales o beneficios administrativos, cuyo cumplimiento de la meta, según el informe gubernamental se encuentra en el 48% (masividad) y 16% (generalidad) y al de defensores públicos a personas procesadas que requieran el servicio, cuyo cumplimiento según ese mismo informe se encuentra en 3% (masividad), la Defensoría del Pueblo considera una vez más, como lo indicó en el informe anterior, que esos porcentajes del cumplimiento de esa metas deben ser revisados por inexactos o imprecisos. Para la definición metodológica de la medición de estos indicadores se sugiere la revisión de la información remitida a la Corte Constitucional con ocasión de la medición en el informe semestral decimocuarto de seguimiento al ECI.

En esta materia es preciso señalar que el Artículo 282 de la Constitución Política le asigna al Defensor del Pueblo la función de “organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley”. Su desarrollo legal se encuentra en la Ley 24 de 1992 - Ley orgánica originaria de la Defensoría del Pueblo -, en el Decreto Ley 025 de 2014 que la reformó y en la Ley 941 de 2005, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Contempla además un Programa de Asistencia Jurídica y Revisión de la situación jurídica de las personas privadas de la libertad, contenido en el Decreto 1542 de 1997.

La Defensoría Pública se presta en favor de las personas respecto de quienes se acredite que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial y con el fin de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública. El servicio de Defensoría pública se podrá prestar en materia penal, laboral, civil, familia, contencioso administrativo y en materia disciplinaria (Artículo 21 Ley 24 de 1992). Es fundamental destacar que la defensa es un derecho constitucional. En situaciones donde una persona implicada en un proceso penal no puede costear un defensor privado, se le asignará de manera automática un defensor público. Esto garantiza que no se proceda a una audiencia penal sin la presencia de un abogado que represente al acusado. Por lo tanto, si una persona procesada carece de un defensor privado de su elección, contará con la representación de un defensor público. De esta manera, se asegura que la representación legal en procesos penales alcanza una cobertura completa del 100%, cumpliendo así con el derecho a una defensa adecuada para todos los individuos procesados.



6.3. Observaciones al decimoquinto (15°) informe presentado por el Gobierno Nacional en cuanto al mínimo constitucionalmente asegurable de acceso a la administración pública y a la justicia.

Sin perjuicio de lo establecido en el acápite anterior, la Defensoría del Pueblo sigue reiterando, como lo ha hecho en los informes contrastados anteriormente, que la protección del derecho de acceso a la administración pública y a la justicia se materializa con el cumplimiento de las siguientes garantías constitucionales:

i) el derecho a la jurisdicción; ii) el derecho al juez natural (juez o tribunal competente); iii) el derecho a la defensa judicial técnica o letrada y material o autodefensa, a través del abogado de confianza, la defensa oficiosa o la defensoría pública de oficio; iv) el derecho a un procedimiento público sin dilación injustificada; v) el derecho de contradicción de la prueba; vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez; vii) el derecho a la presunción de inocencia; viii) derecho a la doble instancia; ix) derecho a no ser juzgado dos veces por los mismos hechos; x) derecho a la prohibición a la reforma de la condena en perjuicio; xi) derecho de aplicación de la regla de exclusión, según la cual, es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso, y xii) el derecho a controvertir el primer fallo condenatorio que se dicte en el proceso penal (Cfr. Constitución Política, Artículo 29).

En relación con las personas detenidas preventivamente, en los centros de detención transitoria (Unidades de Reacción Inmediata - URI-, Estaciones de Policía o unidades similares), el desconocimiento del derecho de acceso a la administración pública y a la justicia, se da porque existen: i) infraestructura que no fue construida para la reclusión de personas por periodos prolongados; ii) hacinamiento o acumulación de retenidos transitorios en un mismo lugar, con una capacidad superior para los cuales fueron habilitados por fuera de los parámetros de comodidad, seguridad e higiene; iii) reclusión conjunta de sindicados y condenados en un mismo lugar; iv) incumplimiento de la garantía constitucional que impide que personas retenidas transitoriamente puedan permanecer más de 36 horas en los centros de reclusión transitorios; v) falta y ausencia de espacios para ejercer una defensa técnica o letrada y, vi) falta de articulación del Gobierno Nacional y los Entes Territoriales en el desarrollo y ejecución de la política carcelaria y penitenciaria en materia de establecimientos carcelarios territoriales y centros transitorios de retención.



II. ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA CRIMINAL

2.1 Avances, estancamientos y retrocesos en la política criminal reportado por el Gobierno Nacional en el decimoquinto informe de seguimiento al estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario.

Ley 2292 de 2023

Esta ley, sancionada el 8 de marzo de 2023, introduce acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria. Busca dar un enfoque diferenciado de género al sistema penitenciario, reconociendo las necesidades específicas de las mujeres privadas de la libertad. La ley incluye disposiciones para sustituir la pena de prisión por servicios de utilidad pública, con especial énfasis en mujeres en condiciones de marginalidad que cometieron delitos para sustentar a sus familias.

El Gobierno Nacional ha implementado reglamentaciones y mecanismos para dar a conocer la ley a las beneficiarias potenciales. Se destacan varios aspectos de la implementación:

Estudio realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): El estudio realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tuvo como objetivo caracterizar el universo potencial de mujeres condenadas que podrían acceder al beneficio de utilidad pública establecido por la Ley 2292 de 2023. El estudio incluyó:

- Metodología de Grupos Focales: Se utilizó esta técnica cualitativa para recolectar información detallada y establecer perfiles de las mujeres que podrían ser beneficiarias de la Ley.
- Identificación de Necesidades y Factores de Riesgo: El estudio se enfocó en identificar necesidades de acompañamiento psicosocial para las mujeres, así como en determinar factores de riesgo en dimensiones personales, familiares, sociales, laborales y educativas que afectan a las potenciales beneficiarias de la ley.

Convenios suscritos: Se han firmado convenios para habilitar plazas para la prestación del servicio de utilidad pública, incluyendo convenios con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y con el Fondo Nacional de Garantías. Afirma el Gobierno Nacional que a la fecha del informe tenían 1.505 plazas habilitadas.



Estrategias de divulgación: Se han desarrollado estrategias para difundir la ley, incluyendo la creación de un micrositio web, cartillas informativas, y jornadas de socialización con jueces y mujeres privadas de la libertad.

Creación del Sistema de Información de Utilidad Pública (SIUP): El SIUP, creado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, es una herramienta en la implementación de la Ley 2292 de 2023. Este sistema alberga registros de las plazas disponibles a nivel nacional para la prestación de servicios como pena sustitutiva de la prisión. El SIUP se estructura en dos módulos principales:

1. **Módulo de Consulta Abierta:** Permite a autoridades públicas, abogados defensores, mujeres interesadas en postularse al beneficio, y la ciudadanía en general, acceder a información sobre las plazas disponibles para la prestación del servicio. Estos datos pueden filtrarse por departamento y municipio.
2. **Módulo de Acceso Exclusivo para Jueces:** Este módulo está diseñado para el uso exclusivo de los jueces de la República, quienes pueden consultar las plazas disponibles, reservarlas y asignarlas a las mujeres que sean elegibles para la pena sustitutiva.

Mecanismo de supervisión: El Ministerio de Justicia y del Derecho está implementando tres proyectos piloto para la prestación de servicios de utilidad pública. Estos proyectos incluyen equipos de apoyo y se enfocan en desarrollar alianzas estratégicas para promover el bienestar integral de las mujeres beneficiarias. Los pilotos están diseñados para proporcionar atención integral y apoyo a estas mujeres, ayudándolas en su proceso de reintegración y bienestar.

Proyecto de Ley “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria”

El Proyecto de Ley "Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria" es una iniciativa legislativa del Ministerio de Justicia y del Derecho que tiene como objetivo fundamental reformar la política criminal en Colombia:

1. **Objetivo Principal:** Este proyecto busca ser un paso inicial en el cambio de la cultura jurídica en Colombia. Está orientado a dirigir la política criminal del país hacia un enfoque más adecuado y humano, con el fin de responder a la doble crisis de seguridad y carcelaria que enfrenta la nación.
2. **Áreas de Impacto:** Se enfoca en tres áreas principales:



- Reducir la congestión en la administración de justicia y mejorar su capacidad operativa.
 - Racionalizar el uso del derecho penal y la respuesta punitiva en los procedimientos penales.
 - Mejorar las condiciones de ejecución de las penas.
3. Estado de la Propuesta: La iniciativa no fue debatida durante la legislatura que terminó en junio de este año y debió ser archivada. Sin embargo, el Ministerio de Justicia y del Derecho manifiesta estar realizando ajustes al contenido de la propuesta, buscando lograr un mayor consenso democrático sin perder la esencia del proyecto.
4. Estrategias Clave:
- Promoción de la Justicia Restaurativa: Se enfoca en la reparación del daño causado y en la reconciliación entre el ofensor y la víctima.
 - Resocialización a través de un régimen penal y penitenciario progresivo y coherente: Este enfoque atiende al principio de necesidad de las medidas restrictivas de derechos fundamentales, como la privación de la libertad.

Manifiesta el Ministerio de Justicia y del Derecho que el proyecto representa un esfuerzo significativo para humanizar el sistema penitenciario y contribuir a la reducción del hacinamiento, sin perjudicar la seguridad ciudadana ni los derechos de las víctimas. Se trata de un cambio importante en la política criminal de Colombia, buscando un equilibrio entre la necesidad de seguridad y el respeto por los derechos humanos y la dignidad de las personas privadas de la libertad.

Plan de intervención inmediata para el sistema penitenciario y carcelario

El "Plan de intervención inmediata para el sistema penitenciario y carcelario", presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho el 28 de julio de 2023, se centra en nueve ejes de trabajo con cuarenta acciones urgentes para mejorar el sistema penitenciario y carcelario de Colombia. Los ejes incluyen infraestructura, enfoque de género, protección de la vida, alimentación, salud, acceso a la justicia, lucha contra la corrupción, productividad y educación para la resocialización.

El plan busca superar el estado inconstitucional del sistema, con avances notables en alimentación, atención a mujeres gestantes y lactantes, y la implementación de la Ley 2292 de 2023. Se destacan también acciones en educación y cultura para la resocialización,



incluyendo el programa "Zasca-Renacer". Los resultados finales se presentarán en el XVI informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.

2.2 Observaciones al componente de política criminal del decimoquinto informe de seguimiento al ECI.

Avances en la adecuación de la política criminal

En primer lugar, la Defensoría del Pueblo manifiesta su conformidad con el tratamiento realizado por el Gobierno Nacional a la Ley 2292 de 2023 y el esfuerzo que ha supuesto la reglamentación y puesta en marcha de la misma que, según lo informado, ya incluye una decisión positiva para la concesión del sustituto penal. Esta normatividad responde a la imposición de una sanción que implique una afectación menor al derecho a la libertad de las mujeres cabezas de hogar que cometieron delitos en condiciones de marginalidad y responde de forma simultáneamente a las recomendaciones de las Naciones Unidas en las Reglas de Tokio sobre medidas no privativas de la libertad y a las Reglas de Bangkok sobre tratamiento a las reclusas.

Las mujeres reclusas son un segmento poblacional que sufre el rigor de los centros de privación de la libertad de una forma particularmente intensa debido a que, en su mayoría, estos espacios están adecuados a las necesidades de los internos hombres y debido a que tradicionalmente se les ha impuesto el rol de cuidadoras y con su encarcelamiento afectan desproporcionadamente a las personas que han sido puestas a su cuidado, generándoles de esta manera un alto nivel de angustia⁶.

Para el día 30 de noviembre de 2023, en los establecimientos de reclusión del orden nacional había 6.697 mujeres privadas de la libertad en un espacio para 6.186 mujeres, lo que significa una sobrepoblación de 511 personas y un hacinamiento del 8,26%. Este hacinamiento está concentrado en la Regional Central que alcanza el 51,1% y en la Regional Norte con un pico de 77,9%⁷.

A su vez, para el 30 de noviembre de 2023, en las estaciones de policía estaban detenidas 592 mujeres y en las unidades de reacción inmediata 34, para un total de 626 mujeres en centros de detención transitoria. En esa medida, en los establecimientos de reclusión y centros transitorios hay 7.323 mujeres privadas de la libertad⁸.

Estancamientos en la adecuación de la política criminal

⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja. Mujeres y Prisión en Colombia: Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género. Astrid Liliana Sánchez-Mejía *Et al.* Páginas 74 y ss.

⁷ Visto en los tableros estadísticos del INPEC disponibles en: <https://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos>

⁸ Policía Nacional de Colombia. Centro Analítica del Servicio de Policía – CEPOL. Detenidos en instalaciones policías e instalaciones "URI". 30 de noviembre de 2023.



Ahora bien, la Defensoría del Pueblo valora positivamente la sanción de la Ley 2292 de 2023 pero advierte el fuerte contraste con la ausencia de propuestas de políticas públicas que impacten de forma masiva el sistema penitenciario y carcelario. A pesar del enfoque positivo de la misma, la Ley 2292 de 2023 se concentra en un sector minoritario del sistema penitenciario y carcelario nacional, en tanto las mujeres en establecimientos de reclusión del orden nacional, para el 30 de noviembre de 2023, equivalían al 6.54% del total y en los centros transitorios de reclusión equivalían al 2,91% de las personas detenidas.

Para el 30 de noviembre de 2023 el sistema penitenciario y carcelario reportaba una sobrepoblación de 20.617 personas que sumadas a las 21.524 que se encontraban en centros de detención transitoria arrojan un déficit de 42.141 cupos. Para el caso, el Gobierno Nacional reporta en otros apartados la construcción de 9.805 cupos mediante el CONPES 4082 de 2022 pero no hay un plan para las 32.336 personas “sobrantes” al sistema penitenciario y carcelario y tampoco hay adopción de medidas para frenar las tasas actuales de encarcelamiento.

Llama la atención que no se haya radicado e impulsado el proyecto de ley sobre humanización del sistema penitenciario, no obstante que para el Decimocuarto informe semestral se manifestó el acompañamiento técnico a los legisladores con el ánimo de obtener consensos en la discusión de la iniciativa legislativa⁹. En esa medida, si bien la Defensoría del Pueblo valora positivamente el trabajo en la implementación de la Ley 2292 de 2023 insta al Gobierno Nacional a adoptar iniciativas legislativas propias que redunden en la adecuación de una política criminal respetuosa de los derechos humanos de conformidad con los parámetros fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015¹⁰.

2.3 Observaciones del Gobierno Nacional en el decimoquinto informe semestral de seguimiento al ECI sobre el sistema de información de política criminal

El Sistema de Información de Política Criminal es una herramienta clave para entender la criminalidad en Colombia. Funciona en conjunto con el Sistema de Estadísticas en Justicia y ofrece tableros estadísticos que cubren diversos aspectos del sistema penitenciario, incluyendo (i) INPEC (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario), (ii) Indicadores

⁹ Gobierno Nacional. Decimocuarto informe de seguimiento al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario. Página 64. “Después de haber radicado el Proyecto de Ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha acompañado técnicamente a las oficinas de los congresistas ponentes en la revisión de los ajustes que se ha propuesto realizar, y ha participado en al menos cinco audiencias públicas en el Congreso de la República en las que se ha discutido el contenido del Proyecto de Ley y se ha escuchado a expertos, organizaciones de Derechos Humanos y a otras instituciones estatales para recoger sus observaciones frente a esta iniciativa y robustecer su contenido”.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 50 y ss.



regionales por departamento, (iii) Criminalidad (tableros de capturas), (iv) Noticias criminales y (vi) Centros de reclusión de entes territoriales.

Durante el periodo del informe, el Gobierno Nacional anunció las siguientes actualizaciones en el sitio web www.politicacriminal.gov.co:

- Tableros estadísticos del programa Casa Libertad: Estos tableros ofrecen datos sobre el impacto del programa Casa Libertad, enfocado en la reinserción social de personas previamente encarceladas. Contienen información autorreportada por los usuarios del programa y pretenden mostrar el avance de esta política.
- Publicación de los tableros de ECI: Lanzados en octubre de 2023, estos tableros muestran la primera medición objetiva y cuantificable de indicadores de vida en reclusión, con información georreferenciada y mediciones en cinco ejes: resocialización, salud, alimentación, acceso a la justicia y servicios públicos.

Además, el Ministerio de Justicia y del Derecho manifiesta estar actualizando el sitio web para mejorar la navegabilidad y facilitar el acceso a investigaciones cualitativas alojadas en el sitio.

2.4 Observaciones de la Defensoría del Pueblo respecto del sistema de información de la política criminal

Establece el Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional que el sistema de información de política criminal es uno de los bastiones de seguimiento del ECI¹¹ y se erige como el principal sistema de información para verificar la garantía de los derechos de las personas en reclusión. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera un acierto el haber graficado la primera medición de los indicadores de vida en reclusión.

Luego de revisado el sistema de información de política criminal la Defensoría del Pueblo advierte que hay información desactualizada respecto de las personas en detención contagiadas por COVID-19 con reporte a corte del mes de agosto de 2023, en este apartado se sugiere verificar la necesidad de seguir reportando esta información de cara al levantamiento de la emergencia en salud por este asunto. Asimismo, el índice de “reformas al sistema penal colombiano” se encuentra desactualizado al no contar con información del año 2023, verbigracia, la Ley 2292 de 2023.

De otro lado, al verificar la normatividad de salud de la USPEC, el link registrado remite a un normograma general de la entidad, dificultando extraer las normas específicas sobre asuntos sanitarios.

Adicional a lo anterior, la Defensoría del Pueblo advierte que la información relacionada con las personas reclusas en centros carcelarios de las entidades territoriales no está

¹¹ Corte Constitucional. Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 35.



alojada en el sistema de información de política criminal, lo que constituye una posible barrera de acceso a la información para los tomadores de decisiones respecto de estos asuntos.

Por último, se sugiere integrar información actualizada de las personas que permanecen en estaciones de policía, cuarteles militares y unidades de reacción inmediata en aras de facilitar el acceso a estos datos para la ciudadanía y, adicionalmente, que estos datos se tengan en cuenta para los reportes de tasas de encarcelamiento los cuales se advierten artificialmente bajos si se cuenta solo con la privación de la libertad en establecimientos de reclusión del orden nacional.

III.SITUACIÓN DE LOS CENTROS DE DETENCIÓN TRANSITORIA / CUMPLIMIENTO A LAS ÓRDENES DE LA SENTENCIA SU-122 DE 2022.

A continuación, se presenta el comportamiento que ha presentado los índices de hacinamiento en el país en el segundo semestre del año 2023, a saber;

3.1 Comportamiento Hacinamiento en Centros de detención transitoria julio – diciembre de 2023,

Gráfica 4. Hacinamiento en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata



Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional

Como se puede observar, las cifras de hacinamiento en los centros de detención transitoria presenta un decrecimiento leve en los porcentajes de hacinamiento, pero esto



no obsta para determinar que la situación en los centros de detención en materia de garantía de derechos humanos este siendo superada.

De acuerdo a lo informado por el Gobierno Nacional en el quinceavo (15º) informe de seguimiento, frente al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia SU-122 de 2022, se ha indicado que, (...) de acuerdo con lo reportado por el INPEC, entre el 1 de mayo de 2023 y el 31 de octubre de 2023, se han recibido en los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON) en total 7.022 personas condenadas, 6.604 hombres condenados y 418 mujeres condenadas, dentro de estas cifras se encuentran 219 hombres y 13 mujeres mayores de 60 años. A su vez, se han recibido en los ERON en total 12.270 sindicados, 11.056 hombres sindicados y 1.214 mujeres sindicadas, dentro de los cuales se encuentran 287 hombres y 24 mujeres mayores de 60 años.

Ahora, en cuanto a los traslados de CDT a prisión y detención domiciliaria, se han trasladado a prisión domiciliaria un total 425 condenados, 321 hombres y 104 mujeres, de estas cifras se encuentran 58 hombres y 8 mujeres mayores de 60 años; y finalmente, respecto de traslados de CDT a detención domiciliaria, se realizó un total de 2645 traslados de personas sindicadas, de estos 2201 hombres y 444 mujeres, dentro de los cuales se encuentran 145 hombres y 24 mujeres mayores de 60 años.

Es decir, en lo que va corrido del año 2023, se han efectuado 32.961 traslados intramural, y 7.047 traslados Domiciliarios, para un total de 40.008.

En cuanto al cumplimiento de la orden Sexta, la cual ORDENA a las entidades territoriales se garantice que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación; entre otras, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, radicó el Proyecto de Ley "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 centros de detención transitoria" (Proyecto de Ley 108 de 2023 Cámara / 173 de 2023 Senado), con el fin de garantizar el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria hasta que las entidades territoriales puedan asumir esta competencia; así como, evitar el riesgo de parálisis en el suministro de alimentación en los centros de detención transitoria.

Así las cosas, es imperioso indicar que, la Defensoría del Pueblo, a través de sus competencias constitucionales y legales radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley "Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones", el cual tiene como objeto "modificar y adicionar el Código



Penitenciario y Carcelario y otras disposiciones legales con el propósito de definir la responsabilidad y fuentes de financiación de los diferentes niveles de gobierno frente a las personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento consistente en privación de la libertad intramural”.

Dentro de su articulado, se pretende modificar los Artículos 17, 18 y 19 de la Ley 65 de 1993, bajo el entendido de determinar las competencias de la Nación y de los entes territoriales respecto de las personas privadas de la libertad, tanto de los detenidos como de los condenados; estableciendo la posibilidad de realizar convenios de integración para la creación, organización, administración y sostenimiento de los establecimientos de reclusión departamentales y municipales; y regulando los convenios para la recepción por parte de la Nación de las personas privadas de la libertad a cargo de los Departamentos, los Municipios y el Distrito Capital.

IV. OTRAS ACCIONES DEFENSORIALES LIDERADAS POR LA DELEGADA PARA LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA

4.1 PARTICIPACIÓN OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS

El Observatorio se concibe como una herramienta integral de análisis estadístico, fundamental para apoyar los diagnósticos, estudios e investigaciones realizados por la Defensoría del Pueblo a través de su Centro de Estudios en Derechos Humanos. Su objetivo es reforzar la Magistratura Moral del Defensor del Pueblo. Los boletines elaborados por el Observatorio son expresiones concretas de su rol como Institución de Derechos Humanos, al integrar la producción y análisis de las diversas áreas misionales. Este enfoque colaborativo es esencial para comprender y abordar las diversas situaciones de vulneración de derechos humanos.

En esta dinámica, la delegada para la política criminal y penitenciaria contribuye significativamente con informes sobre el hacinamiento en las estaciones de policía a nivel nacional. Este hacinamiento representa una de las causas principales de violación de los derechos humanos, evidenciado en la falta de espacios adecuados para dormir, consumir alimentos y acceder a servicios públicos esenciales.

4.2 INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DIFERENCIAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO

Visitas de verificación

La Defensoría del Pueblo, en conjunto con la delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, realizó diferentes visitas de inspección a establecimientos de



reclusión de mujeres donde encontró una masiva vulneración a sus derechos fundamentales en los diferentes mínimos constitucionalmente asegurables.

El pasado 10 de agosto de la presente anualidad, en el establecimiento carcelario y penitenciario con Alta y Media Seguridad de Girón Santander, evidenció en la población con orientación sexual e identidad de género diversa, múltiples barreras para el acceso a sus derechos como el auto reconocimiento y nombre identitario; en el listado entregado por el área de sanidad se estableció que en el establecimiento en mención, se encontraban once (11) personas privadas de la libertad que se auto reconocían como hombres gais, no obstante, se evidenció que en la actualidad existen quince (15) personas con orientación sexual e identidad de género diversas, entre ellos, un (1) hombre bisexual y dos (2) mujeres transgénero. Por lo anterior, se hace necesario llevar a cabo la convocatoria Libre y autónoma a población LGBTI, en aras de actualizar la información.

Por otro lado, se han identificado barreras en el ingreso de encomiendas permitidas bajo el enfoque diferencial, tal como lo ha señalado la delegada correspondiente. Este proceso ha resultado contrario a los derechos de igualdad y de intimidad. Se ha observado la exigencia de presentar un documento que identifique a la persona como parte de la población OSIGD-LGBTI para permitir el ingreso de elementos esenciales para su construcción identitaria. Sin embargo, este requisito es redundante y potencialmente invasivo, ya que dicha información debería estar ya incluida en las bases de datos de la cartilla biográfica de cada individuo, desde el momento en que se realiza el auto reconocimiento de manera libre y voluntaria.

Además, se ha reportado que las personas privadas de la libertad, particularmente las mujeres transgénero, han enfrentado dificultades al ejercer sus derechos. A pesar de solicitar en repetidas ocasiones ser revisadas por personal femenino, se encuentran con la negativa de los funcionarios. Esta situación se debe a que, desafortunadamente, aún se les considera hombres en muchos casos, basándose únicamente en el sexo asignado al nacer. Esta práctica ignora su identidad de género y constituye una violación de sus derechos fundamentales.

En la jornada de verificación de derechos realizada en el ESCPAMS GIRON Santander, también se evidenció el temor de la población OSIGD, en manifestar sus necesidades, toda vez que consideran que se pueden tomar represalias en su contra como lo son los traslados a otros establecimientos penitenciarios.

De igual manera, la delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género, realizó diferentes jornadas en lo corrido del año 2023, logrando evidenciar algunas situaciones y permitiendo a su vez la atención a la población en diferentes áreas del Complejo Carcelario Jamundí Valle, teniendo como objetivo una oferta amplia de servicios que permitían el acceso efectivo a salud física y mental, justicia, actividades de recreación, deporte, esparcimiento, así como, la promoción y divulgación de sus derechos como



personas privadas de la libertad desde un enfoque de género a las 1013 mujeres que se encontraban reclusas en el Complejo Carcelario de Jamundí - Valle COJAM.

Jornadas de capacitación a personal del INPEC

De otro lado, La Defensoría del Pueblo, por solicitud del Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa del Ministerio de Justicia y del Derecho, realizó los días 31 de agosto y 1 de septiembre, sensibilizaciones a funcionarios y funcionarias del establecimiento Penitenciario de Media Seguridad La Esperanza de Guaduas (PMSLEGU).

En dicha sensibilización, se evidenció un desconocimiento por parte de los funcionarios y funcionarias del INPEC sobre lo correspondiente a derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. De igual forma, muchas de las intervenciones realizadas por los funcionarios estuvieron atravesadas por el prejuicio hacia las personas OSIGD, e incluso la manifestación clara de "no estar de acuerdo" con lo reglado en la Resolución No 6349 de 2016.

Personas extranjeras

En el Informe XV presentado por el Gobierno Nacional, se indican avances realizados para la construcción de una política institucional con enfoque diferencial a favor de poblaciones OSIGD, indígenas y mujeres privadas de la libertad. Sin embargo, se observa que, por parte del Ejecutivo, no se han adelantado acciones tendientes al fortalecimiento y consolidación de una política pública a favor de las personas reclusas extranjeras, la cual reconozca sus condiciones diferenciales, de acuerdo a lo manifestado por la Corte Constitucional desde la Sentencia T-388 de 2013, máxime cuando la misma ya representa un porcentaje mayor al 4% en todos los establecimientos del país.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo desde informes anteriores, ha sido enfática en resaltar los diferentes obstáculos que representa ser nacional de otro país en privación de la libertad, ya que se enfrentan ante dificultades adicionales a las propias de la crisis penitenciaria y carcelaria colombiana.

Es innegable que la alta presencia de personas de distintas nacionalidades en nuestro país, bien sea de manera transitoria o con miras a un asentamiento definitivo, se ha incrementado de en los últimos años debido a los contextos internacionales y a las debilidades de los Estados particularmente fronterizos con Colombia. Esto ha llevado a un incremento de personas que son objeto de instrumentalización por parte de organizaciones criminales, o se ven inmersas en conductas delictivas y que terminan detenidos preventivamente o condenados en Colombia.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo sigue resaltando que las personas extranjeras tienen sendas dificultades, particularmente en los Centros de Detención Transitoria del



país. Uno de los aspectos más problemáticos sigue siendo la falta de acceso a los kits de aseo, alimentación, kit para pernoctar en las estaciones de policía, los cuales, en ausencia de un cumplimiento adecuado por parte de las entidades territoriales, son suministradas por las propias familias. En el caso de los ciudadanos extranjeros, la ausencia de familiares impide el acceso a estos elementos mínimos de subsistencia y, por lo tanto, se hace un llamado urgente a que las autoridades departamentales, distritales y municipales se hagan cargo de sus obligaciones legales y suministren los kits completos a esta población.

Asimismo, existe una problemática generalizada en cuanto a los traslados de extranjeros condenados de los lugares transitorios de detención a los establecimientos de reclusión del orden nacional debido a la falta de documentación idónea exigida por el INPEC.

Es de anotar que, en algunos casos, la Defensoría del Pueblo ha solicitado tanto a Migración Colombia como a la Registraduría Nacional del Estado Civil, adelantar las gestiones pertinentes para lograr la plena identificación y claridad del estatus migratorio de las personas que presentan esta problemática. No obstante, se aprecia la persistencia de un trámite engorroso y lento, el cual no tiene pleno conocimiento las autoridades de policía. En este apartado también se requiere una adecuada individualización por parte de la Fiscalía General de la República, así como a la correcta verificación de la autoridad judicial al momento de adelantar los juicios penales.

De otra parte, se hace necesario velar por promover el acceso a la comunicación de los privados de la libertad de otras nacionalidades con sus familias, particularmente mediante el uso de los medios destinados para la realización de audiencias virtuales, con el fin de facilitar el acceso a la visita familiar de manera virtual.

Personas con discapacidad

El informe gubernamental, presentado recientemente, incluye un apartado dedicado a la atención psicosocial dirigida a personas con enfoque diferencial e interseccional. Este segmento se enfoca en varios grupos, tratados con especial consideración según su ciclo de vida y características particulares. Entre estos grupos se encuentran las personas de la tercera edad, individuos con discapacidad, extranjeros, miembros de la comunidad OSIGD-LGBTIQ+ y aquellos con un enfoque étnico particular. Las actividades realizadas con estos grupos se llevaron a cabo principalmente en las llamadas escuelas de vida y a través de programas de inclusión entre mayo y octubre de 2023. Este enfoque refleja un avance significativo en comparación con informes previos, demostrando un esfuerzo por atender a estas poblaciones dentro de los establecimientos de reclusión.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el informe no muestra evidencia de acciones contundentes en la creación de programas y políticas públicas que estén enfocadas en la prevención, protección y atención de estas poblaciones vulnerables, que requieren de una protección especial. La falta de estas políticas específicas implica que no se les está



dignificando de manera equitativa en comparación con otras personas reclusas. Se hace especial mención a las barreras físicas que aún existen dentro de los establecimientos de reclusión, las cuales representan un obstáculo considerable para la movilidad y el desenvolvimiento autónomo e independiente de las personas con discapacidad física. Estas limitaciones se manifiestan en varios aspectos críticos: la imposibilidad de acceder a espacios adecuados para dormir, comer o para el esparcimiento en igualdad de condiciones con los demás internos; dificultades para acceder a bienes y servicios tanto universales como especiales; y la falta de terapias adecuadas o la entrega de elementos ortopédicos o de desplazamiento esenciales, como sillas de ruedas.

Además, el informe muestra una falta de atención a los mandatos de la Corte Constitucional, específicamente en la sentencia T-388 de 2013. Dicha sentencia ordena que se brinde un tratamiento especial y con enfoque diferencial a las personas privadas de la libertad, particularmente a aquellas con discapacidad. Este mandato surge debido al estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, especialmente en lo que respecta a las personas con discapacidad. La falta de cumplimiento de esta orden afecta el goce efectivo de los derechos humanos de esta población vulnerable y se convierte en un factor de riesgo que incide directamente en el desarrollo de los programas de tratamiento progresivo penitenciario. El informe, por tanto, pone de relieve la necesidad urgente de abordar estas deficiencias para garantizar que se respeten y promuevan los derechos de estas poblaciones dentro del sistema penitenciario y carcelario.

4.3 BRIGADAS JURÍDICAS

La Defensoría del Pueblo en cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional relacionadas con el hacinamiento en establecimientos de reclusión del orden nacional, centros transitorios (unidades de reacción inmediata, estaciones y subestaciones de policía); así como, respecto de los mínimos constitucionalmente asegurables de la población privada de la libertad en dichos lugares, viene trabajando articuladamente, a través de la Defensoría delegada para la Política Criminal y Penitenciaria y la Dirección Nacional de Defensoría Pública por intermedio de los defensores públicos, contando con el apoyo operativo de las Defensorías del Pueblo Regionales a nivel nacional, con los siguiente resultados:

❖ NÚMERO DE BRIGADAS JURÍDICAS REALIZADAS EN EL AÑO 2023

- **Defensoría Regional Tolima:** en los establecimientos de reclusión de Armero Guayabal, Ortega, Guamo, Saldaña, San Luis, Dolores Prado, Purificación, Anzoátegui, Alvarado, Lérida, Ambalema, Guamo, Ortega, Coyaima Natagaima, Armero Guayabal, Venadillo, reclusión del Espinal, Complejo Penitenciario Picaleña, y CPMSC Melgar, se llevaron a cabo 42 brigadas jurídicas realizadas de enero a diciembre del 2023, 28 de estas realizadas en centro de detención transitoria, se



solicitaron 20 beneficios administrativos y judiciales de las cuales se resolvieron favorablemente 12.

- **Defensoría Regional Cundinamarca:** En los establecimientos de reclusión de Guaduas, Villeta, Gachetá, Chocontá, Girardot, la Mesa, Cáqueza, Fusagasugá y Ubaté se llevaron a cabo 60 brigadas jurídicas realizadas de enero a diciembre del 2023, 9 de estas se realizaron en centro de detención transitoria. Se solicitaron 2.357 beneficios administrativos y judiciales solicitados y se respondieron favorablemente 1.648.
- **Defensoría Regional Magdalena Medio:** Se llevaron a cabo 3 brigadas jurídicas en establecimientos de reclusión y 6 en centros de detención transitoria. Se solicitaron 12 beneficios administrativos y judiciales solicitados en la presente anualidad y se respondieron favorablemente 8.
- **Defensoría Regional Córdoba:** Se llevaron a cabo 11 brigadas jurídicas en el establecimiento las Mercedes en la ciudad de Montería y 20 en centros de detención transitoria. Se solicitaron 12 beneficios administrativos y judiciales solicitados en la presente anualidad y se respondieron favorablemente 8.
- **Defensoría Regional Bolívar:** Se llevaron a cabo 3 brigadas jurídicas en el establecimiento de Cartagena y 3 en centros de detención transitoria. Se solicitaron 2 beneficios administrativos y judiciales solicitados en la presente anualidad y se respondió favorablemente 1.
- **Defensoría Regional Cesar:** Se realizaron 9 brigadas jurídicas en los establecimientos de reclusión y 48 en centros de detención transitoria. Se solicitaron 28 beneficios administrativos y judiciales solicitados en la presente anualidad y se respondieron favorablemente 12.
- **Defensoría Regional Cauca:** Se llevaron a cabo 3 brigadas jurídicas en los establecimientos de reclusión y 6 en centros de detención transitoria. Se solicitaron 12 beneficios administrativos y judiciales solicitados en la presente anualidad y se respondieron favorablemente 8.
- **Defensoría Santander:** Se llevaron a cabo 8 brigadas jurídicas en los establecimientos de reclusión y 2 en centros de detención transitoria. Se solicitaron 2 beneficios administrativos y judiciales solicitados en la presente anualidad y no se respondió ninguno favorablemente.
- **Defensoría Regional Huila:** Se llevaron a cabo 6 brigadas jurídicas en los establecimientos de reclusión y 20 en centros de detención transitoria. Se



solicitaron 4 beneficios administrativos y judiciales solicitados en la presente anualidad y se respondieron favorablemente 2.

4.4 BRIGADAS INTEGRALES DEFENSORIALES EN CDT Y CÁRCELES MUNICIPALES

Las Brigadas Integrales de la Defensoría del Pueblo son la herramienta para atención jurídica y humanitaria de la población privada de la libertad que se encuentra reclusa en las unidades de reacción inmediata, estaciones de policía y en cárceles municipales, a través del despliegue del portafolio de servicios con los que cuenta la entidad.

En estas jornadas, bajo la coordinación previa con los entes territoriales, se brindó diferentes servicios a las personas, como atención en salud, asesorías jurídicas, recepción de quejas, suministro de kits de aseo, actividades recreativas y gestión para el recibo inmediato de personas en centros de reclusión a cargo del INPEC, entre otros.

Lo anterior surgió como consecuencia de la actual situación de vulneración masiva y generalizada a los derechos humanos que se evidencian en los lugares de detención transitorio a los cuales se extendió la tradicional problemática de hacinamiento que soportaban las cárceles y penitenciarias a cargo del INPEC.

La Defensoría del Pueblo, priorizó 20 Brigadas Integrales en los Centros de Detención Transitorio más hacinados del país en las diferentes ciudades, así:

Popayán, Buga, Neiva, Riohacha, Santa Marta y Fundación, Mitú, Puerto Inírida, Tumaco, Medellín, Puerto Carreño, Valledupar, San José del Guaviare, Quibdó, Pitalito, Aguachica, Yopal, Aguazul, Paz de Ariporo, Barranquilla y Ocaña.

Tabla 3. Relación de brigadas integrales realizadas por la Defensoría del Pueblo en el año 2023

ACTIVIDAD	CIUDAD	PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD BENEFICIADAS	FECHA	Lugar
BRIGADA INTEGRAL DEFENSORIAL PAA/Plan Piloto	Popayán	Atención en medicina general: 177 personas privadas de la libertad; Atención en odontología: 75 atenciones; Gestión para atención especializada: 30 personas privadas de la libertad. Atención Jurídica: 90	14 al 17 de febrero de 2023	Estación de policía Laura Valencia



		personas. Asesorías en Promoción y Divulgación de Derechos: 186. *Traslados: 81		
BRIGADA INTEGRAL DEFENSORIAL PAA	Buga	70 higiene oral, 53 medicina general, 24 vacunación COVID, 100 entrega de preservativos, 50 toma de muestras rápidas, 63 atención psicología, 20 atención trabajo social, 25 entrega de medicamentos, 8 portabilidades y 1 traslado a urgencias. 67 asesorías jurídicas. *Traslados: 26.	14 al 17 de marzo de 2023	CAI divino niño
BRIGADA INTEGRAL	Neiva	26 atenciones en salud y 26 en jurídica	12 al 14 de abril de 2023	CDT bodegas de alpina, CAI barrio Bogotá y subestación de policía el Caguán
BRIGADA INTEGRAL DEFENSORIAL PAA	Riohacha	82 atenciones en Salud. 82 atenciones en salud oral y entrega de medicamentos. 99 atenciones en jurídica. *Traslados: 13.	15 al 19 de mayo de 2023	Estación de policía calle 19 de Riohacha
BRIGADA INTEGRAL	Santa marta y fundación	74 atenciones en salud y 55 en jurídica.	23 al 26 de mayo de 2023	Ctp1, ctp2 y estación de policía de fundación
BRIGADA INTEGRAL	Mitú	23 atenciones en salud y 32 en jurídica, 12 entrega de medicamentos y 15 vacunas. 15 corte de cabello.	20 al 23 de junio de 2023	Cárcel municipal de Mitú
BRIGADA INTEGRAL	Puerto Inírida	21 atenciones medicina general, 12 entregas de medicamentos, 40 vacunas, 2 afiliaciones en salud y 15 asesorías jurídicas.	17 al 19 de julio de 2023	Centro de rehabilitación social municipal
		56 atenciones en salud y		



BRIGADA INTEGRAL	Tumaco	56 en jurídica, gestión de traslado de 4 PPL femeninas a la Cárcel de Buchelli y capacitación en prevención de actos de tortura a miembros del Ejército Nacional, como custodios del CDT	19 al 21 de julio de 2023	CDT "antiguo hospital"
BRIGADA INTEGRAL DEFENSORIAL PAA	Medellín	Medicina General 243 Odontología 115 el cual se solicitaron citas para tratamientos de ortodoncia Prueba de baciloscopia 5 Desparasitación 115 Drenaje 47 forúnculos, Vacunación COVID 17 Pruebas de VIH, Hepatitis B y Sífilis 128 *Atención solicitudes ATQ :185. 115 asesorías jurídicas.	24 al 28 de julio de 2023	CDT la candelaria
BRIGADA INTEGRAL	Puerto Carreño	Atención Medicina General. 42 PPL. Atención en odontología: 42 PPL. Vacunación con los biológicos Influenza (11). Actividades de sensibilización: Charla en "gripas a metros" a los 129 PPL. Asesorías jurídicas: 23	22 al 24 de agosto de 2023	Cárcel municipal
BRIGADA INTEGRAL	Valledupar	454 atenciones médicas y de salud (higiene oral, psicología, odontología, dermatología, vacunación, tamizajes de próstata y diabetes, TBC. 2 traslados urgencias de hospital. 208 asistencias jurídicas. Área Andina 25 asesorías jurídicas, consultorio jurídico. 50 kits de aseo.13 cortes de cabello.	18 al 22 de septiembre de 2023	CDT la permanente



		*TRASLADOS CDT Y URI: 20 (La Judicial, La Tramacúa y Cárcel Aguachica).		
BRIGADA INTEGRAL	San José del Guaviare	Desparasitación a 20 PPL. Actividades de sensibilización: Charla en manejo de residuos sólidos, VIH y Tuberculosis. 50 asesorías jurídicas, 23 Asesorías a víctimas del conflicto armado, 15 asesorías al programa PNIS, 6 quejas. *TRASLADOS 10.	25 al 27 de septiembre de 2023	Cárcel municipal
BRIGADA INTEGRAL DEFENSORIAL PAA	Quibdó	37 atenciones en salud, 23 atenciones en odontología, 44 asesorías jurídicas, entrega de 97 kits de aseo. Suscripción del pacto de convivencia y paz entre los líderes PPL de los grupos armados "Los Mexicanos, Loco Jam, Clan del Golfo y ELN"	26 al 28 de septiembre de 2023	Estación de policía la victoria
BRIGADA INTEGRAL	Pitalito	60 asesorías jurídicas en ERON y 20 en el CDT. 35 atenciones en salud y 2 psicológicas en el CDT. 89 KITS de aseo.	10 al 13 octubre de 2023	Establecimiento de reclusión y CDT
BRIGADA INTEGRAL	Aguachica	20 medicina general, 48 odontología, 30 vacunación COVID, 13 psicología, 92 cortes de cabello, 40 asesorías jurídicas. 172 kits de aseo.	24 al 26 de octubre de 2023	Estación de policía Aguachica
BRIGADA INTEGRAL DEFENSORIAL PAA	Aguazul, Paz de Ariporo y Yopal	56 atenciones en salud, 12 manicure, 53 odontología, 100 asesorías jurídicas y 134 entregas de kits de aseo.	7 al 10 de noviembre de 2023	Establecimiento Paz de Ariporo y estaciones de policía Aguazul y Yopal
		69 asesorías jurídicas, 89 atenciones medicina		Estación de



BRIGADA INTEGRAL	Barranquilla	general, 36 en psicología, 81 pruebas rápidas, 11 laboratorios.	20 al 24 de noviembre	policía San José y centro histórico
BRIGADA INTEGRAL	Ocaña	50 asesorías jurídicas y 25 atenciones en salud.	28 al 30 de noviembre de 2023	Estación de policía Ocaña

4.5 MECANISMO DE DENUNCIA CONTRA ACTOS DE TORTURA

La Defensoría del Pueblo diseñó e implementó un Mecanismo de Denuncia de Actos de Tortura en establecimientos de reclusión (MDAT), instrumento que viene ejecutando desde el año 2017 a través de la delegada de Política Criminal y Penitenciaria y con el apoyo funcional y técnico de la Defensorías Regionales, instrumento que constituye una hoja de ruta para evaluar y hacer seguimiento a la política pública en Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en Colombia.

El MDAT surge de sendas sentencias de la Corte Constitucional -T-388 de 2103 y T-282 de 2014-, a través de las cuales se denunciaron actos de tortura en establecimientos carcelarios del país. De igual manera del Quinto (5°) Informe Periódico de Colombia y de las Observaciones Finales a ese informe por parte del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas en el año 2015, en el que le indica al Estado colombiano la imposibilidad de evaluar sus actuaciones en la materia a la luz la Convención contra la Tortura, echando de menos la existencia de un mecanismo específico, independiente y eficaz encargado de recibir denuncias de tortura y malos tratos en los centros de detención permanentes y transitorios y de realizar investigaciones dentro del marco de su competencia.

Los principales motivos de preocupación del Comité en esa oportunidad fueron: i) la frecuente asimilación del delito de tortura a tipos penales de menor gravedad y la incorrecta subsunción jurídica de los actos de tortura tipos penales conexos; ii) informaciones según las cuales las denuncias por tortura y malos tratos rara vez son objeto de investigaciones, propiciando un clima de impunidad; iii) la omisión del Estado colombiano en la entrega de datos precisos sobre el número de denuncias, investigaciones, enjuiciamientos y condenas correspondiente a casos de tortura y malos tratos ocurrido durante el periodo objeto de examen.

Por consiguiente, ese Comité recomendó al Estado colombiano adoptar las siguientes medidas y acciones: i) garantizar que se investigaran de manera pronta e imparcial todas las denuncias de tortura y malos tratos por un organismo independiente, sin relación institucional o jerárquico entre los investigadores y los presuntos autores; ii) fortalecer



investigaciones oficiosas por casos de tortura y malos tratos; iii) crear un registro centralizado de casos de tortura y malos tratos; iv) evaluar periódicamente la eficacia del mecanismo; v) desarrollar y ejecutar programas de reparación y rehabilitación; vi) proporcionar a todas las víctimas de tortura y malos tratos una reparación integral del daño que incluya una indemnización justa y adecuada y una rehabilitación lo más completa posible; vii) rechazo e inadmisibilidad de los elementos de prueba obtenidos mediante la tortura y malos tratos, como la confesión y, viii) ampliar programas de capacitación específica en relación con el “Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes” (Protocolo de Estambul) para jueces, fiscales, médicos forenses y todo el personal médico que se ocupe del detenido.

- **Funcionamiento del Mecanismo:**

En virtud de las sentencias de la Corte Constitucional T-388 de 2013 y T-282 de 2014 y de las Observaciones Finales de Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas en el año 2015, en respuesta al Quinto (5°) Informe Periódico de Colombia, la Defensoría del Pueblo expidió dos instrumentos normativos:

i) Resolución No. 070 de 2017 del Defensor del Pueblo “Por la cual se adoptan instrucciones respecto de los actos de tortura al interior de los centros de reclusión del país”, por la cual se le asignó a la delegada para la Política Criminal y Penitenciaria las funciones de coordinación, implementación y activación del Mecanismo de Denuncia de Actos de Tortura, así como las demás funciones necesarias para lograr la articulación con las entidades que demanda el funcionamiento del Mecanismo, y;

ii) El Memorando 4030-1006/2017 de la delegada para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo que contiene las nociones básicas para el funcionamiento del “Mecanismo de Denuncia de Actos de Tortura en Establecimientos de Reclusión” (MDAT), en cumplimiento de la Resolución N°070 de 2017.

El “Mecanismo de Denuncia de Actos de Tortura en Establecimientos de Reclusión” (MDAT) es un instrumento interinstitucional integrado por la Defensoría del Pueblo, que lo lidera, la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia del Derecho, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC-.

Cada una de esas entidades, desde el punto de sus competencias constitucionales y legales, ha participado en la implementación del Mecanismo. Su instalación en los centros de reclusión, su divulgación a las personas privadas de la libertad, a las autoridades



administrativas y personal de custodia y vigilancia del INPEC, así como en los distintos procesos de capacitación.

La respuesta estatal se manifiesta además en los compromisos de las autoridades responsables de la efectividad del Mecanismo que se inicia con la activación del mismo, a través de una solicitud a la Dirección General del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para la valoración médico legal inmediata del afectado con un presunto acto de tortura o malos tratos, conforme al Protocolo de Estambul. Con las acciones de las defensorías del pueblo regionales, a través del acompañamiento a la valoración médico legal del interno objeto de los actos de tortura o malos tratos presuntos y, si es del caso, mediante la radicación de la denuncia ante la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación.

- **Acciones en el segundo semestre de 2023**

Originariamente el MDAT fue previsto para ser implementado en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Sin embargo, ante el continuo crecimiento de la sobrepoblación en las estaciones de policía y en las unidades de reacción inmediata, la Defensoría del Pueblo extendió su implementación en unidades policiales donde se ha tenido conocimiento de la presunta comisión de actos de tortura hacia la población privada de la libertad, ya sea ocasionada por personal uniformado o proveniente de las mismas personas. En ese orden, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, ha procedido con la activación del mecanismo, generando la articulación inmediata con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Por otra parte, con el propósito de generar acciones de incidencia en la prevención del delito, la Defensoría Delegada de Política Criminal y Penitenciaria desde el mes de febrero de los corrientes, viene realizando jornadas de capacitación a miembros de los Comandos de Policía Metropolitana del país. Este personal fue seleccionado, teniendo en cuenta su continua interacción con la Población Privada de la Libertad en los centros de detención transitoria.

El principal componente de estos talleres de formación, es el desarrollo conceptual y jurídico de la tortura con un enfoque en derechos humanos, mediante el cual se exponen los instrumentos internacionales prescritos en esta materia como la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, entre otros. De igual manera, se examina el delito de tortura en nuestro ordenamiento jurídico interno, así como las consecuencias penales, disciplinarias y administrativas para los servidores públicos que incurran en esta conducta.

Estas capacitaciones contribuyen a un avance en los procesos de educación de los Derechos Humanos como quiera que el conocimiento y entendimiento de los mismos permiten al servidor público dirigir su accionar de manera correcta y asertiva, previniendo



la comisión de vulneraciones en el marco de la actividad policial. Por ende, la Defensoría del Pueblo resalta que la Policía Nacional nos permita crear estos espacios de formación a nivel nacional, los cuales están generando un impacto positivo en su proceso de transformación.

Vale resaltar que en el transcurso del segundo semestre de este año, se han capacitado alrededor de doscientos cuarenta (240) funcionarios en las ciudades de Cartagena, Tumaco, Medellín, Villavicencio, Riohacha y Cúcuta.

4.6 JUSTICIA RESTAURATIVA MEDIANTE LA MEDIACIÓN PENAL

La Justicia Restaurativa surge como una posible alternativa y complementaria al tradicional enfoque punitivo que se encamina en buscar medidas orientadas a resolver las causas generadoras de la conflictividad, retejer los lazos dañados a causa del delito y la reparación del daño ocasionado, siendo esta una forma de resolver conflictos de raíz y garantizar la no repetición, dotando de un papel activo a la víctima el infractor y la comunidad, con la ayuda de un tercero facilitador o mediador, restaurando el tejido social afectado.

La legislación colombiana define en el Artículo 523 de la Ley 906 de 2004 la mediación de la siguiente manera:

“[E]s un mecanismo por medio del cual un tercero neutral, particular o servidor público designado por el Fiscal General de la Nación o su delegado, conforme con el manual que se expida para la materia, trata de permitir el intercambio de opiniones entre la víctima y el imputado o acusado para que confronte sus puntos de vista y, con su ayuda logren solucionar el conflicto que les enfrenta.

La mediación podrá referirse a la reparación, restitución o resarcimiento de los perjuicios causados; realización o abstención de determinada conducta; prestación de servicios a la comunidad o pedimento de disculpas o perdón”.

Conforme a lo anterior y en cumplimiento de lo señalado en el Artículo 527 del Código de Procedimiento Penal, la Fiscalía General de la Nación – FGN, diseñó el **Manual de Justicia restaurativa** que reglamenta el funcionamiento de los mecanismos de justicia restaurativa en esa entidad, especialmente el de la mediación penal. Además, establece lineamientos de implementación de la mediación y se establecen requisitos esenciales para la suscripción de convenios interadministrativos con el fin de desarrollar las funciones de mediación penal, donde se prioriza la suscripción de convenios interinstitucionales con entidades nacionales y territoriales que tengan avances importantes o programas sólidos en la materia.

De esta manera la FGN expidió **la Resolución No. 0383 del 11 de mayo de 2022**, a través de la cual adopta el Manual de Justicia Restaurativa para el funcionamiento de la



mediación penal, motivo por el cual la Defensoría del Pueblo elevó ante el ente acusador solicitud de suscripción de convenio, que se materializó a través del **Convenio Interadministrativo No. 0115 de 06 de julio de 2023**, con el fin de adoptar las bases para la ejecución del Programa de Mediación Penal. Ante la suscripción de este, la entidad de derechos humanos expidió la **Resolución 1542 del 17 de julio del año en curso** por el que se crea el Programa Nacional de Mediación Penal.

Para el funcionamiento del programa de mediación penal, la Defensoría del Pueblo solicitó al Ministerio de Justicia y del Derecho la modificación al reglamento interno del Centro de Conciliación, el cual fue otorgado mediante Resolución **No. 1233 del 31 de julio de 2023**.

Diseño del Programa de Mediación Penal de la Defensoría del Pueblo:

El programa fue diseñado bajo los lineamientos establecidos por la Fiscalía General de la Nación y está dirigido a todos los servidores públicos y contratistas de la Defensoría del Pueblo, para orientar la estructuración, conformación, funcionamiento y prestación del servicio de mediación penal en las sedes de las Defensorías Regionales o, cuando haya lugar, en los Centros de Conciliación de la entidad, previa autorización del Ministerio de Justicia.

Para el debido desarrollo del programa se requiere de la articulación de la dos (2) entidades responsables (Defensoría del Pueblo y FGN) y de su talento humano, así como el debido desempeño de los roles específicos de cada uno de los participantes que se describen a continuación:

- Comité de Coordinación Nacional de Mediación (Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria y Subdirectora de Política Criminal y Articulación)
- Coordinador del servicio de mediación (Coordinador centro de conciliación)
- Mediadores (vinculados a la Defensoría del Pueblo bajo cualquier modalidad)

Trámite para la prestación del servicio de Mediación Penal:

La Defensoría del Pueblo de Colombia, estructuró las etapas que se deberán desarrollar para la adecuada prestación del servicio de mediación, las cuales se describen de la siguiente manera:

I. Remisión:

- La FGN remite el proceso en el periodo respectivo.
- Reparto por el coordinador del centro de conciliación.

II. Preparación:



- Verificación de impedimentos.
- Reunión preparatoria por separado con los involucrados.
- Evaluación de procedencia por riesgo de revictimización
- Expedir constancia de asunto no mediable
- Verificar cualquier desistimiento previo a la audiencia
- Citación a audiencia.

III. Desarrollo:

- Audiencia de mediación en fecha y hora fijada
- Acta de mediación y/o informe final
- Remisión a la Fiscalía General de la Nación del informe final de actividades
- No se hará el seguimiento a los acuerdos o compromisos.

Resultados del Programa de Mediación Penal para la aplicación de la Justicia Restaurativa desde la Defensoría del Pueblo

En el mes de noviembre del año en curso, luego de surtir diferentes trámites administrativos, la Defensoría del Pueblo inició el piloto en el centro de conciliación y mediación de las Defensorías del Pueblo -Regionales Bogotá y Cundinamarca-, recibiendo 60 solicitudes de mediación penal de procesos de inasistencia alimentaria que reposan en la Fiscalía General de la Nación, de los cuales, al día 1 de diciembre del año en curso, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 4. Solicitudes de aplicación de justicia restaurativa a través de la mediación penal

SOLICITUDES DE APLICACIÓN DE JUSTICIA RESTAURATIVA A TRAVÉS DE LA MEDIACIÓN PENAL	
No. De solicitudes con acuerdo	31
No. De solicitudes sin acuerdo	12
No. De solicitudes desistidas	13
No. De solicitudes devueltas sin tramitar	2
No. De solicitudes pendientes de audiencia	2
TOTAL	60

De esta manera, La Defensoría del Pueblo se convierte en la primera entidad de orden nacional que suscribe este tipo de convenios y que se habilita para prestar los servicios de Justicia Restaurativa a través de la mediación penal, inicialmente como piloto en el centro de conciliación y mediación de las regionales Bogotá y Cundinamarca de la Defensoría del Pueblo, pretendiendo su implementación a nivel nacional en las 42 Defensorías



Regionales del País.

De esta manera, la Defensoría del Pueblo contribuye en la resolución de los conflictos sociales de manera ágil y oportuna para lograr la construcción de entornos más seguros, que respondan a los intereses de justicia y reparación de las víctimas, mitigando la reincidencia por parte de los ofensores y el mejoramiento de la crisis del sistema penitenciario y carcelario, generando un impacto positivo en la reducción de la congestión en los despachos judiciales, en el hacinamiento carcelario y fortaleciendo los procesos de resocialización y de la reinserción de las personas en conflicto con la ley penal.

V. CONCLUSIONES

Aspectos para resaltar del decimoquinto informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario.

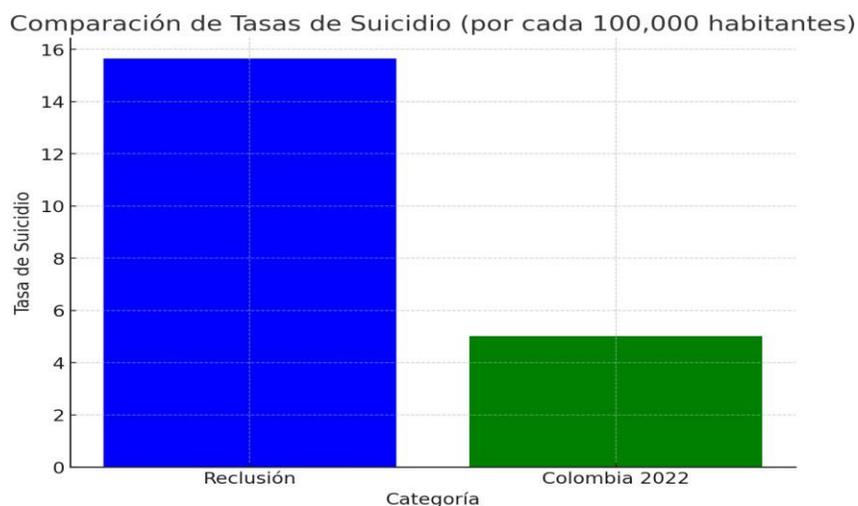
La Defensoría del Pueblo valora los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional enfocados a humanizar el sistema penitenciario y carcelario. La correcta implementación de la Ley 2292 de 2023 es un ejemplo para la reestructuración de la política criminal y penitenciaria con enfoque de género y restaurativa. Esta ley contiene una sanción al imponer una obligación en contra de la voluntad de la persona condenada. Adopta un enfoque restaurativo al brindar reparación a la comunidad y efectúa un efecto de reinserción al proporcionar competencias laborales para la adecuación a un entorno laboral. Por último, apoya en la descongestión de los establecimientos de reclusión y fomenta alternativas al encarcelamiento.

En la misma línea, es positiva la continuación de la medición de indicadores de vida en reclusión y el contraste realizado entre los dos periodos de recolección de datos. No obstante, es preciso que este ejercicio no sea únicamente enunciativo, sino que contenga un análisis de las variaciones presentadas. En este sentido es preciso también verificar la idoneidad de algunos indicadores, como el pago de los servicios públicos que no informan si las personas reclusas tienen acceso al agua o a la electricidad, ya que el Comité Interdisciplinario para la elaboración de las normas técnicas de reclusión elaboró estos indicadores como complementarios a aquellos que miden el goce efectivo de los derechos¹².

¹² Corte Constitucional. Auto 141 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 9. “(...) aun cuando la orientación de los indicadores debe estar guiada por la satisfacción de los mínimos constitucionalmente asegurables en todos los centros de reclusión, es plausible que, en ocasiones, ante la imposibilidad de construir una herramienta más precisa de medición, se estructuren indicadores de gestión. Con todo, en estos casos, dichos indicadores deberán estar orientados a la persecución de un objetivo relevante dentro de la estrategia de protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la

Otro aspecto para resaltar es la inclusión de información relacionada con la vida e integridad de las personas al añadirse las cifras de suicidio. Para el año 2023 se reportaron 16 suicidios en los establecimientos de reclusión del orden nacional¹³, lo que representa una tasa de 15.65 suicidios por cada 100.000 personas en reclusión. Esto contrasta con la tasa de suicidio de 5.02 personas por cada 100.000 habitantes reportada para Colombia en el año 2022¹⁴.

Gráfica 5. Comparación de la tasa de suicidio por 100.000 habitantes de las personas en reclusión vs. la población colombiana en el año 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos del INPEC, INMLCF y DANE. 2022-2023

libertad. Es decir, estos indicadores deberán ser utilizados, siempre y cuando sean entendidos como un complemento necesario para contribuir al entendimiento del nivel de satisfacción del goce efectivo de derechos, y estén enmarcados en lo dispuesto por el **Auto 121 de 2018**". Fundamento jurídico 16 " La Sala reitera al Comité Interdisciplinario que los indicadores tienen tres características particulares: (a) son la herramienta que permite la medición de los mínimos constitucionalmente asegurables; (b) su número puede ser depurado siempre que este ejercicio no excluya la medición de los mínimos identificados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia; y (c) pueden medir gestiones o procedimientos, siempre y cuando se trate de indicadores complementarios de los indicadores de goce efectivo de derechos."

¹³ Gobierno Nacional. Informes catorce y quince del seguimiento al ECI Penitenciario y Carcelario. En la página 94 del informe catorce se reportó: "En el periodo analizado se presentaron 8 suicidios, de los cuales 6 fueron bajo la modalidad ahorcamiento, 1 por intoxicación y 1 por autolesiones con objeto afilado. De estos, 6 se realizaron en celda, 1 en el pabellón y 1 en la Unidad de Atención Primaria". En la página 116 del informe quince se reportó: "En el periodo analizado se presentaron ocho suicidios ocurridos en celdas bajo la modalidad de ahorcamiento".

¹⁴ Para el efecto, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó que para el año 2022 en Colombia se consumaron 2.595 suicidios de los cuales 2.101 lo realizaron hombres y 494 mujeres (Visto en: <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/boletines-estadisticos-mensuales>) y se contrastó con la población colombiana proyectada para el año 2022 que el Departamento Nacional de Estadística la ubicó en 51,680,000 habitantes (Visto en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>)



Un diagnóstico más preciso de la situación de las personas encarceladas se facilita con un incremento en la calidad y cantidad de información disponible. Esta información, idealmente, debería incluir detalles como el género, rango etario, situación jurídica y el lugar de reclusión de aquellos que han cometido suicidio. Estos datos son cruciales para priorizar políticas de salud mental y determinar el nivel de riesgo en el ingreso a 'unidades de tratamiento especial', entre otras acciones posibles. En este contexto, la Defensoría del Pueblo insta al Gobierno Nacional a proveer datos más detallados y abundantes, incluyendo estadísticas sobre muertes violentas y no violentas, las prevenibles, la capacidad del cuerpo de custodia y vigilancia, denuncias por malos tratos y el uso de 'unidades de tratamiento especial'. Estos datos son fundamentales no solo para el seguimiento, sino también para la optimización de las políticas de atención penitenciaria.

Aspectos para mejorar en las políticas penitenciarias del Gobierno Nacional

Ahora bien, las políticas penitenciarias del Gobierno Nacional, si bien parecen ser adoptadas con los mejores propósitos, sufren por contar con dos características: (i) **inercia** y (ii) **insularidad**.

Inercia en la política penitenciaria colombiana

Según las estadísticas del INPEC, para el 30 de agosto de 2022 en Colombia había 97.369 en reclusión. Se contaba con 80.967 cupos, había una sobrepoblación 18.851 personas y el índice de hacinamiento era de 20,30%¹⁵. A la par, el informe estadístico del mes de diciembre del INPEC reporta que en las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata estaban detenidas para esa misma fecha 23.035 personas.¹⁶

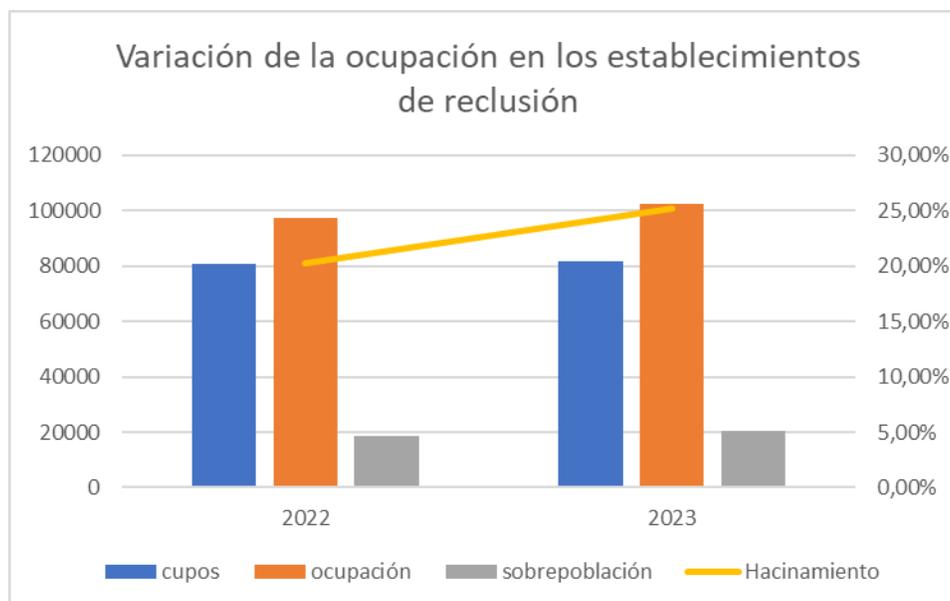
Para el día 30 de noviembre de 2023, el INPEC reportó que los establecimientos de reclusión del orden nacional contaban con una capacidad para albergar a 81.726 personas, con una ocupación de 102.343 internos, una sobrepoblación de 20.617 y una tasa de hacinamiento del 25.20%.

A su vez, la Policía Nacional reportó que para el 30 de noviembre de 2023 contaba con 8.640 cupos en las estaciones de policía con una ocupación de 20.040 personas, una sobrepoblación de 11.400 individuos recludos y un hacinamiento del 131,94%. Informó igualmente que la capacidad de las unidades de reacción inmediata es de 1.060, con una ocupación de 1.484 personas, una sobrepoblación de 424 y una tasa de hacinamiento del 40%. La ocupación de estos dos tipos de espacios es de 21.524 personas.

¹⁵ Visto en: <https://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos>

¹⁶ En contraste, la Sentencia SU122 de 2022 reportó para el 16 de abril de 2021, 19.108 personas se encontraban privadas de la libertad en salas de detención de unidades policiales del país. De estos, reportó que 17.401 eran personas procesadas y 1.707 eran personas condenadas.

Gráfica 6. Variación de la ocupación en los establecimientos de reclusión



Fuente: Elaboración propia con datos del INPEC. Agosto de 2022 y noviembre de 2023

Se tiene entonces que la variación de la ocupación y capacidad del sistema penitenciario y carcelario ha variado de la siguiente manera:

1. Capacidad de Reclusión:

- Aumento absoluto: 759 cupos
- Aumento porcentual: aproximadamente 0.94%

2. Ocupación en Reclusión:

- Aumento absoluto: 4.974 internos
- Aumento porcentual: aproximadamente 5.11%

3. Sobrepoblación en Reclusión:

- Aumento absoluto: 1.766 personas
- Aumento porcentual: aproximadamente 9.37%

4. Tasa de Hacinamiento:

- Aumento absoluto: 4.9%
- Aumento porcentual: aproximadamente 24.14%

Ahora bien, es relevante mencionar que actualmente la Defensoría del Pueblo recibe un boletín diario de la Policía Nacional en donde informan la ocupación de las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata, no obstante, para el 31 de agosto de 2022 la única fuente oficial de esa información eran los informes mensuales del INPEC, por lo anterior, solo es posible realizar una comparativa de la ocupación absoluta en estos dos momentos:



Tabla 5 Variación de la ocupación de estaciones de policía y unidades de reacción inmediata

Fecha	Ocupación de estaciones de policía y unidades de reacción inmediata
31 de diciembre de 2022	23.035
30 de noviembre de 2023	21.524
Variación	-1.511/ 6,65%

Fuente: Elaboración propia con datos del INPEC y de la Policía Nacional de Colombia. Agosto de 2022 y noviembre de 2023

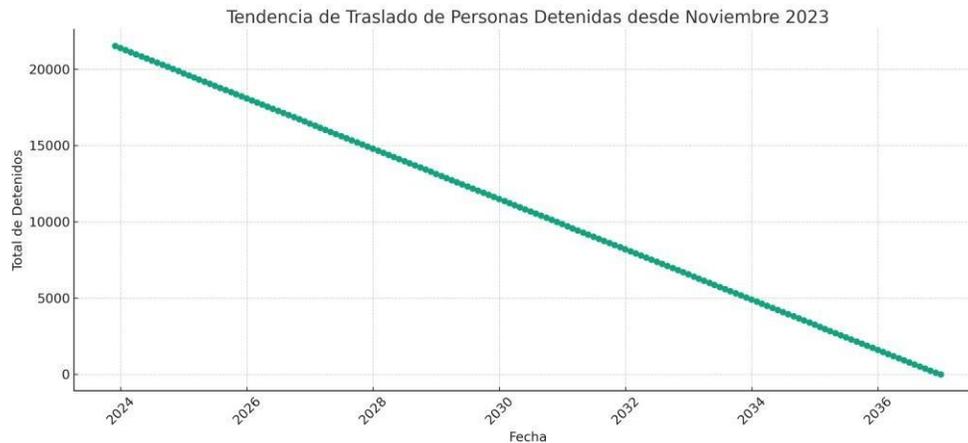
Para el efecto, se tiene que hubo una reducción de 1.511 personas en las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata, que no representa una mejora mayúscula en las condiciones de reclusión. Este dato se contrasta con la información suministrada en el decimoquinto informe semestral en el que manifiestan que durante los primeros once meses de 2023 habían trasladado a 40.008 personas desde los espacios de reclusión transitoria a un establecimiento de reclusión para ser reseñados y asignar centro permanente o traslado al domicilio.

Estos traslados se dan en virtud de lo ordenado en la sentencia SU122 de 2022¹⁷ y se realizan desde antes que se posesionara el actual Gobierno, que implica que no es una política novedosa, sino que continuó implementándola y, probablemente, fortaleciéndola. Sin embargo, el ritmo de traslados es muy lento respecto de los ingresos que continúan presentándose a estos espacios no adecuados para reclusión permanente. Para ponerlo en perspectiva, a pesar de que se realizaron 40.008 traslados desde centros transitorios en once meses, la disminución neta en la población fue solo de 1.511 personas, significa que en el mismo periodo ingresaron 38.497, lo que implica una tasa de traslados de 137

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia SU 122 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. Orden cuarta: “**ORDENAR** al Inpec que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, realice las actuaciones adecuadas y necesarias y traslade efectivamente a establecimientos penitenciarios a **todas** las personas condenadas que se encuentran privadas de la libertad en centros de detención transitoria. La Procuraduría General de la Nación vigilará el cumplimiento estricto de esta orden. Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente numeral, el Inpec debe dar un trámite preferencial al traslado de: (i) las mujeres gestantes, (ii) las mujeres cabeza de familia, (iii) las personas que requieran la prestación de servicios y tecnologías en salud de manera permanente y (iv) los adultos mayores”. Negrillas del original.

personas mensuales aproximadamente. De continuar con esta tendencia, se requerirán 157 meses o alrededor de 13 años para culminar con la desocupación total de las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata.

Gráfica 7. Tendencia de ocupación de las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata



Fuente: Elaboración propia

La propuesta de reducir la ocupación en los espacios transitorios de reclusión, bajo el esquema actual, es insuficiente y problemática. Estos espacios, aparte de no contar con la infraestructura adecuada para la reclusión a largo plazo ni con la institucionalidad necesaria para implementar las medidas de aseguramiento, están marcados por un hacinamiento crónico. Esta realidad transforma la reclusión en estas condiciones en una forma de trato cruel, inhumano y degradante. La falta de adecuación de estos espacios para una detención prolongada va en contra de los principios básicos de dignidad y derechos humanos, lo que subraya la urgencia de una reforma sustancial en el sistema penitenciario.

La inercia institucional en el sistema penitenciario se manifiesta en la falta de cambios administrativos significativos dirigidos a abordar la problemática actual. A pesar del incremento significativo en la inversión por persona privada de la libertad, este aumento no parece reflejarse en una mejora palpable de las condiciones de reclusión, lo que indica la necesidad de una revisión profunda de cómo se están utilizando estos fondos. Según datos del INPEC, mientras que en diciembre de 2019 la inversión mensual por persona privada de la libertad era de \$1.490.691, para noviembre de 2023 esta cifra aumentó a \$2.594.481¹⁸. Este incremento de \$1.103.790 representa una variación del 74.05% en los últimos cuatro años.

¹⁸ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informes estadísticos mensuales de diciembre de 2019 y noviembre de 2023.



Además de estos desafíos en las condiciones de reclusión, un análisis del presupuesto asignado al INPEC y a la USPEC, según los decretos de liquidación anual del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, revela:

Tabla 6. Variación de los presupuestos de las entidades del sistema penitenciario y carcelario 2016-2023

Año	Presupuesto Asignado INPEC	Aumento respecto del año anterior INPEC	Presupuesto Asignado USPEC	Aumento respecto del año anterior USPEC
2016	983,347,452,010	0	818,854,493,105	0
2017	1,023,766,056,359	40,418,604,349	1,245,178,576,941	426,324,083,836
2018	1,073,957,042,496	50,190,986,137	1,028,424,832,506	-216,753,744,435
2019	1,152,554,682,804	78,597,640,308	1,035,332,719,962	6,907,887,456
2020	1,374,350,127,818	221,795,445,014	1,203,373,840,000	168,041,120,038
2021	1,486,434,927,818	112,084,800,000	1,291,795,810,000	88,421,970,000
2022	1,532,394,353,953	45,959,426,135	1,480,599,774,371	188,803,964,371
2023	1,686,497,223,458	154,102,869,505	1,447,334,731,643	-33,265,042,728

Fuente: Elaboración propia con datos de los decretos 2550 de 2015, 2170 de 2016, 2467 de 2017, 2411 de 2018, 1805 de 2019, 1793 de 2020, 2590 de 2021, 2590 de 2022; y de la Ley 1837 de 2017.

Gráfica 8. Variación de los presupuestos de las entidades del sistema penitenciario y carcelario 2016-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de los decretos 2550 de 2015, 2170 de 2016, 2467 de 2017, 2411 de 2018, 1805 de 2019, 1793 de 2020, 2590 de 2021, 2590 de 2022; y de la Ley 1837 de 2017.

Se deduce que el sistema penitenciario y carcelario no ha experimentado una reducción en el presupuesto asignado, a pesar de la disminución de su población carcelaria. De hecho, durante el año 2020, que coincidió con la pandemia de COVID-19 y se caracterizó por la mayor reducción de personas en establecimientos de reclusión del orden nacional, el presupuesto asignado aumentó de manera significativa.

En un escenario ideal, este incremento presupuestario debería reflejarse en mejoras tangibles en distintos aspectos del sistema penitenciario. Entre ellos, se esperaría ver una mejora notable en la calidad de los servicios de salud, proporcionados a través del Fondo Nacional de Salud para las Personas Privadas de la Libertad. Además, debería haber un aumento en la cobertura y efectividad de los programas de resocialización, así como una ampliación en la garantía y protección de los derechos de los reclusos. Cabe destacar que el presupuesto de alimentación continuó cubriendo a las personas en centros transitorios de detención. Esta inercia se refleja en la continuidad de los mismos esquemas de prestación de servicio de alimentación y de comunicación, el cual se ordenó modificar mediante la sentencia T-276 de 2017¹⁹ y que a la fecha se presta en las mismas condiciones que cuando se expidió esta providencia.

Ahora bien, según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 les corresponde a las entidades territoriales "la creación, fusión o supresión, dirección, y organización,

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-276 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.



administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente". En Colombia para el 30 de noviembre de 2023 había privadas de la libertad en detención preventiva 20.292 en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata, 23.898 en establecimientos de reclusión del orden nacional y 2.383 en establecimientos carcelarios²⁰ para un gran total de 46.572 personas detenidas preventivamente. Ahora bien, se reporta una capacidad en las cárceles de las entidades territoriales de 2.850 cupos²¹ lo que implica un déficit de 43.722 cupos en establecimientos carcelarios.

Si bien la sentencia SU122 de 2022 ordenó que las entidades territoriales edificaran centros carcelarios para las personas detenidas preventivamente a su cargo en los siguientes seis años, resulta poco probable construir 43.722 cupos en el próximo quinquenio, máxime cuando en los establecimientos de reclusión del orden nacional se pasó de 75.679 cupos en 2012 a 81.726 en 2023, es decir, se construyeron 6.047 cupos²² y que el CONPES 4082 de 2022 planea la construcción de 9.805 cupos a entregarse en el año 2026²³. Esto significa que entre los 14 años entre el 2012 y el 2026, el Gobierno Nacional espera habilitar 15.852 nuevos cupos.

Entonces esperar que las entidades territoriales construyan 43.722 espacios para las personas detenidas preventivamente no es realista. Se espera que el Gobierno Nacional adopte medidas enfocadas a que el sistema penitenciario y carcelario reciba a las personas detenidas preventivamente en los centros de detención transitoria. Esto ocasionará niveles de ocupación similares a los que el sistema presentaba en febrero de 2020²⁴ que no son deseables, pero que en nada se compara con las escenas dantescas que se viven diariamente en la reclusión en las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata.

Insularidad de la política penitenciaria colombiana

La declaratoria de un estado de cosas inconstitucional implica la emisión de órdenes complejas de tipo estructural que se "dirigen no solo a una entidad, sino que como parte de una estrategia de superación de esa anómala situación, se orientan a corregir elementos propios del diseño o la ejecución de políticas públicas o institucionales, que se

²⁰ Datos obtenidos de: <https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Paginas/SEJ-Politica-Criminal-y-Penitenciaria-Indicadores-Centros-Reclusion-Entes-Territoriales.aspx>

²¹ Ibid.

²² Según los datos estadísticos de la ocupación real, estos datos no tienen en cuenta los cierres de establecimientos de reclusión por vetustez o razones administrativas.

²³ Departamento nacional de planeación. Conpes 4082 de 2022.

²⁴ De acuerdo con los tableros estadísticos del INPEC, en febrero de 2020 en los establecimientos de reclusión del orden nacional estaban internadas 123.063 personas, existía una sobrepoblación de 44.816 individuos y una tasa de hacinamiento del 53,7%. Visto en: <https://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos>



han constituido en barreras para el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de sus titulares”²⁵.

Advierte la Defensoría del Pueblo que esta insularidad se predica hacia adentro de las instituciones del sistema penitenciario y, en mayor medida, hacia los demás órganos del ejecutivo, los gobiernos territoriales y las demás ramas del poder público.

En primer lugar, la insularidad interna se observa en el día a día del quehacer penitenciario. El INPEC y la USPEC procuran trabajar de forma armónica a nivel directivo pero esa cercanía se erosiona en los demás eslabones siendo una ilusión en los establecimientos de reclusión. Es común que estas dos entidades evadan sus responsabilidades acusándose permanentemente de no ser las competentes para resolver las necesidades de las personas reclusas. Dos ejemplos paradigmáticos son la prestación del servicio de alimentación y el mantenimiento de la infraestructura penitenciaria.

En lo que respecta a la alimentación, el INPEC indica que la prestación del servicio es netamente responsabilidad de la USPEC, siendo que esta entidad es la encargada de facilitar logísticamente la prestación del servicio, seleccionar el personal para la preparación de los alimentos, custodiar las áreas de preparación y abastecimiento, así como vigilar que la entrega se realice de forma equitativa y no responda al autogobierno de los diferentes patios de los centros penitenciarios.

De otro lado, cuando se requiere a la USPEC la realización del mantenimiento de la infraestructura, esta acusa al INPEC de no haberlo previsto en los planes anuales de necesidades y estableciendo que el presupuesto fue asignado según lo que se solicitó. Esta excusa a pesar de que no existe un “Plan Maestro de Reposición, Rehabilitación y

²⁵ Cfr. Corte Constitucional. Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 10. *“Cabe recordar que a la declaratoria de un ECI la precede la constatación de un panorama de múltiples afectaciones a los derechos fundamentales de una población numerosa, a causa de la inoperancia del aparato estatal entendido como un todo sistémico. La sigue la emisión de órdenes complejas y particulares que propenden por restaurar el orden constitucional. // Las órdenes complejas son de tipo estructural y apuntan a señalar el camino para que las autoridades públicas puedan llegar a superar las falencias que causan la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales afectados. Se dirigen no solo a una entidad, sino que como parte de una estrategia de superación de esa anómala situación, se orientan a corregir elementos propios del diseño o la ejecución de políticas públicas o institucionales, que se han constituido en barreras para el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de sus titulares. Por eso “la orden general supone la realización y verificación de una serie de acciones complejas en las que intervienen diversos actores.” // Las órdenes complejas, generales o estructurales, se distinguen de aquellas que atañen a un círculo más reducido o incluso particular de instituciones involucradas. Estas últimas invocan las competencias jurisdiccionales de la primera instancia para lograr su acatamiento. Entre tanto las órdenes complejas precisan de métodos de seguimiento reforzados que, conforme el carácter excepcional de la declaratoria ECI, son inusuales. Se explican por el objetivo central: restablecer el goce de derechos fundamentales en la forma más rápida y sostenible posible”.*



Mantenimiento de Infraestructura” ordenado por el Decreto 4150 de 2011 que crea a la USPEC.

Asimismo, el rol de la Presidencia de la República no se aviene a lo dispuesto en la sentencia T-762 de 2015 como articulador “con los Ministros y Directores de Departamento Administrativo en la gestión de las políticas gubernamentales correspondientes a sus respectivos sectores y en la medida de sus competencias particulares”²⁶. La superación del estado de cosas inconstitucional pasa por el concurso de las diferentes carteras ministeriales, en tanto existe una problemática estructural y en el mundo penitenciario se evidencian potencializadas las carencias de la sociedad.

Por citar algunos casos, el Ministerio de Salud y la Protección Social no realiza un acompañamiento cercano para que las Empresas Promotoras de Salud realicen una debida atención a las personas reclusas afiliadas a regímenes contributivos o de excepción, así como ha fallado a su responsabilidad de reglamentar la Ley 2261 de 2022 o de salud menstrual; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no está vinculado activamente en la mejora del servicio de comunicación de las personas en reclusión que denuncian que el servicio es sumamente costoso y que presenta intermitencias permanentes en el servicio; el Ministerio de minas y energías no cuenta con una política de transito a energías renovables en aquellos establecimientos de reclusión que dependen de precarias redes que no están capacitados para cubrir ciudadelas que pueden albergar hasta 7000 personas reclusas, otros tantos miembros del INPEC y población flotante; el Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible no tiene una dirección para el manejo de residuos y de vertimientos de estas ciudadelas, a la par que no tiene una política para el manejo de los desechos de las comidas que se entregan a las personas reclusas en centros transitorios²⁷. Esta lista podría ser más extensiva y contener una necesidad que podría ser cubierta por cada uno de los ministerios y departamentos administrativos nacionales.

Esta insularidad se refleja más dramáticamente en la falta de coordinación con las entidades territoriales, labor de la que poco participa el Ministerio del Interior y que el Ministerio de Justicia y del Derecho ha asumido un rol pasivo dedicándose a la elaboración de documentos de apoyo y requerimientos. Se requiere una participación más decidida del Ministerio de Justicia y del Derecho, principalmente en la regulación del artículo 19 de la Ley 65 de 1993 para que se realicen los convenios adecuados para el recibo de detenidos

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 107.

²⁷ La Policía Nacional reporta que al 30 de noviembre de 2023 la USPEC les brinda alimentación a 13.385 personas en estaciones de policía. A cada una de esta le entregan una ración que compone desayuno, almuerzo, cena y refrigerio. Los desayunos, almuerzos y cenas se transportan en recipientes de poliestireno expandido y vasos plásticos por lo que en promedio se usan a diario 40.155 recipientes para los sólidos, 13.385 para sopas (contando que solo se entreguen al almuerzo) y 40.155 vasos de plásticos. Esto sin contar con los tenedores y cucharas,



preventivamente en establecimientos de reclusión del orden nacional, en tanto la construcción de 40.000 cupos para las personas sindicadas se advierte muy lejano.

Otra responsabilidad le asiste a la rama legislativa con un congreso que no prioriza las decisiones relacionadas con la política criminal, tal como se evidenció con no haber debatido siquiera el proyecto de ley de humanización del sistema penitenciario y carcelario.

Por último, las personas reclusas manifiestan que en la postura de los jueces penales impera una visión maximalista del derecho punitivo y aducen además que son reacios a la concesión de beneficios judiciales. Se requiere una participación activa de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad en las reclusiones para que acompañen el tratamiento progresivo de las personas condenadas que tienen a su cargo. Adicionalmente, es preciso que los jueces en función de control de garantías al momento de imponer las medidas de aseguramiento privativas de la libertad atiendan a lo dispuesto por la Corte Constitucional: " (...) es el juez de control de garantías al imponer la medida de aseguramiento, quien debe definir el lugar en el que se debe cumplir la medida de aseguramiento, atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad de la medida, pero a la vez, teniendo en cuenta las circunstancias de hacinamiento en las que se encuentren los lugares de reclusión. De tal forma, la entidad territorial competente será aquella en la que se encuentre el centro carcelario o establecimiento penitenciario señalado por el juez"²⁸.

Es así, como estas dos autoridades judiciales, tanto los jueces en función de control de garantías y los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, les corresponde constatar el lugar en el cual se cumplen las sanciones y las medidas cautelares, y adoptar las acciones correspondientes para que se materialicen en los sitios que hayan dispuesto para esto.



Ante este panorama, la Defensoría del Pueblo enfatiza la importancia de que los esfuerzos emprendidos por el Gobierno Nacional para mejorar las condiciones de reclusión se traduzcan efectivamente en el respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. Es fundamental implementar medidas que fomenten una coordinación y colaboración efectivas entre las distintas autoridades públicas, con el objetivo de desarrollar una política penitenciaria y carcelaria coherente, integral y estructural. Además, se hace imperativo innovar y fortalecer el sistema penitenciario, especialmente en este período de transición y de relativa baja ocupación. Solo a través de una estrategia articulada y novedosa, que incluya la participación activa de todas las entidades relevantes, se podrá asegurar una mejora real y sostenible en las condiciones del sistema penitenciario colombiano.

Tramitado y proyectado por: Equipo de la Defensoría Delegada para Política Criminal y Penitenciaria
Revisado para firma por: Pedro Said Neira Molina - Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales.

Revisó y aprobó: César Augusto Abreo Méndez, Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales.
Alberto Andrés Gómez Amin, Delegado para para la Política Criminal Penitenciaria

Quienes tramitamos, proyectamos y revisamos declaramos que el documento lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia SU 122 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. Fundamento jurídico 89.



