



COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA SENTENCIA
T-388 DE 2013



INFORME DE SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-388 DE 2013

10 AÑOS SIN RESPUESTA

Organizaciones participantes en el informe:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia
Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad
Externado de Colombia
Colectivo Abolicionista contra el Castigo
Corporación Humanas Colombia
Corporación Equipo Jurídico Pueblos
Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos
Mujeres Libres Colombia
Centro de Estudios para la Sociedad y el derecho SINENCIERRO

Dejusticia

Universidad
Externado
de Colombia

FACULTAD DE DERECHO
Centro de Investigación en Política Criminal



Corporación
humanas
Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género

CSPP
Fundación Comité de Solidaridad
con los Presos Políticos



Centro de Estudios para la Sociedad y el Derecho

SINENCIERRO



Este informe fue elaborado por:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia

- Kelly Johana Giraldo Viana

Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado de Colombia

- Angela Marcela Olarte Delgado
- Juan Pablo Valcárcel Moreno

Colectivo Abolicionista contra el Castigo

- Diana Restrepo Rodríguez

Corporación Humanas Colombia

- Juliana Rojas

Corporación Equipo Jurídico Pueblos

- Área de acompañamiento a cárceles

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

- Daniel Echeverry

Mujeres Libres Colombia

- María Cristina Suarez Peñuela
- Claudia Alejandra Cardona

Centro de Estudios para la Sociedad y el derecho SINENCIERRO

- Juan Sebastián Palacios Parra

Contacto:

comisiondeseguimientot388@gmail.com

Décimo Primer Informe de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia

Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la
Sentencia T-388 de 2013

Diciembre 2023

Décimo primer informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario

Índice de contenidos

1 Introducción: la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria

1.1 Contenido y metodología

1.2 Comentarios al XIV Informe de Seguimiento del Gobierno Nacional

1.3 Dinámicas generales del Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria en 2023

a) El desgobierno de los centros de reclusión en Colombia

b) La falta de coherencia en la agenda legislativa en materia de política criminal

c) La dispersión de la responsabilidad derivada de la Sentencia SU-122 de 2022

2 El derecho a la resocialización

3 La infraestructura como garantía de la dignidad humana

3.1 Introducción y estándares a observar en materia de infraestructura carcelaria

3.2 Problemas de infraestructura carcelaria

4 El derecho a la salud

4.1 Valoración del decimocuarto informe semestral de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria

4.2 Situaciones específicas relevantes para la garantía efectiva del derecho a la salud en prisión.

4.3 Obstáculos para el acceso a la atención médica

4.4 Problemas en la calidad de la atención en salud

5 El derecho a la alimentación

5.1 Análisis de respuesta a solicitud de información de la CSS sobre suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad.

5.2 Quejas de la Población privada de la libertad sobre el suministro de alimentos

5.3 Noticias de prensa sobre problemáticas en el suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad

6 El derecho al acceso a la justicia y a la administración pública

6.1. Información general sobre el uso del derecho de petición

6.2 La intervención judicial en la vida carcelaria: acciones constitucionales para el reclamo de derechos

6.3 Análisis del procesamiento, investigación y sanción de la tortura y los tratos crueles inhumanos y degradantes

7 Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Anexo I: Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en centros de detención transitoria

Anexo II: El impacto del encarcelamiento sobre los derechos de familiares de las personas privadas de la libertad

1. Introducción: la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria

El presente informe fue elaborado por las diferentes personas y organizaciones que integran la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, que en lo que sigue se denominará *La Comisión*. Este documento tiene como objetivo principal brindar insumos a la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional de la Corte Constitucional para valorar los avances, retrocesos o estancamientos de la crisis carcelaria en Colombia, así como a las entidades que hacen parte del Grupo Líder y, en últimas, a todas aquellas personas que resultan directa o indirectamente afectados en sus derechos por la actual situación, como lo son las personas privadas de la libertad y sus familias.

En atención a lo anterior, en este informe se abordarán algunas de las más graves problemáticas y afectaciones a derechos fundamentales que enfrentan en la actualidad miles de personas privadas de la libertad, quiénes luego de 10 años de declarada la crisis, continúan sufriendo múltiples afectaciones a su dignidad humana y a otros derechos fundamentales. Esperamos contribuir con nuestro trabajo a una mayor visibilidad y atención de estos problemas, de forma que redunde, ojalá en el corto plazo, en el mejoramiento de las condiciones de vida en reclusión para todas aquellas personas que -inhumanamente- hoy se encuentran privadas de la libertad.

1.1 Contenido y metodología

Como en ocasiones anteriores, la Comisión estructuró este informe siguiendo la conceptualización elaborada por la Corte Constitucional, buscando abordar problemáticas propias de los 6 ejes de seguimiento adoptados en el Auto 121 de 2018, a saber: resocialización, infraestructura, derecho a la salud, alimentación, acceso a la justicia y acceso a la administración pública. Así, la Comisión buscó concentrar sus esfuerzos en términos de recolección de información en problemas específicos relativos a estos ejes que puedan complementar el seguimiento adelantado por la Sala Especial.

Este informe contó con cuatro fuentes de información. La primera fue el análisis de documentos oficiales sobre ciertas dimensiones de la crisis. La segunda fue la realización de visitas por parte de integrantes de la Comisión a algunos establecimientos de reclusión del orden nacional, territorial y de centros de detención transitoria, incluyendo la participación en las inspecciones judiciales realizadas por la Corte Constitucional entre marzo y mayo de 2023.

La tercera fuente de información fue el análisis de datos oficiales de diversas instituciones involucradas en el funcionamiento y monitoreo del sistema penitenciario y carcelario. Para ello, la Comisión presentó solicitudes de acceso a la información pública para obtener y analizar datos oficiales de diferentes instituciones, entre las cuales están el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, entre otras. Frente a lo anterior, cabe destacar que algunas de las instituciones, como la Policía Nacional, no contestaron estas solicitudes de manera satisfactoria: algunas instituciones, por

ejemplo, no brindaron respuestas completas a las solicitudes de la Comisión, mientras que otras no contestaron los requerimientos incluso meses después de ser presentados. Lo anterior limitó de manera importante la capacidad de la Comisión para abordar algunos de los problemas escogidos con la profundidad esperada.

Finalmente, la cuarta fuente de información fue la que se obtuvo a partir de la realización de grupos focales que recogieron la percepción de familiares de personas privadas de la libertad sobre diversas problemáticas, los cuales se desarrollaron entre diciembre de 2022 y mayo de 2023. Aunque los grupos focales tuvieron como objetivo central caracterizar los impactos del encarcelamiento sobre familiares, en estos también se obtuvo información relativa a la vulneración de derechos de las personas en situación de reclusión. Esta información, así como consideraciones relativas a problemas del enfoque diferencial, se expondrá de manera transversal en el informe.

Este informe se divide así en 7 capítulos. El primero consta de la presente introducción y aclaración de los contenidos del informe, así como unos comentarios al XIV Informe de Seguimiento del Gobierno Nacional y la breve presentación de tres dinámicas generales identificadas para el periodo 2022-2023 en el Estado de Cosas Inconstitucional. Estos son: i) el desgobierno de los centros de reclusión; ii) la falta de coherencia en la agenda legislativa en materia de política criminal y; iii) la dispersión de responsabilidades derivada de la sentencia SU-122 de 2022.

Luego de esto, el informe presenta los capítulos temáticos. El segundo capítulo reiterará la situación de la resocialización, entendida como desarrollo del derecho a la dignidad humana y como fin primordial de la pena, reiterando especialmente que persisten problemas de falta de cobertura en programas de redención de pena, formación y trabajo, dentro de los cuales las mujeres siguen siendo destinatarias de un enfoque tradicional basado en roles de género. En el tercer capítulo se estipulan algunas consideraciones sobre los avances y retrocesos en materia de infraestructura, especialmente se analiza la destinación presupuestal del CONPES 4082/2022 y se llama la atención sobre la importancia de no caer en viejas lógicas que pretenden solucionar la crisis penitenciaria reduciendo las actuaciones del Estado a un asunto de creación de más cupos penitenciarios.

El cuarto capítulo, por su parte, analizará el derecho a la salud, especialmente se hará referencia a lo dispuesto en el último informe del gobierno nacional, a continuación de un desarrollo amplio y pormenorizado de las garantías asociadas a este derecho, los obstáculos para la atención de las personas privadas de la libertad y los problemas que persisten en los centros de reclusión en relación con este componente.

El quinto capítulo analizará el eje de acceso a la justicia y a la administración pública, el cual fue analizado en esta oportunidad desde cuatro frentes distintos: i) el análisis de la información general sobre uso del derecho de petición; ii) el análisis de datos referentes al uso de acciones constitucionales para el reclamo de derechos; iii) los datos referentes al impacto de la privación injusta de la libertad; y finalmente iv) el análisis del procesamiento, investigación y sanción de la

tortura y los tratos crueles inhumanos y degradantes como expresión del acceso a la justicia de la población reclusa.

El sexto capítulo aborda consideraciones específicas relativas al componente de alimentación y, finalmente, el séptimo y último capítulo presentará las conclusiones y recomendaciones generales elaboradas por la Comisión.

Adicionalmente, la Comisión de Seguimiento elaboró dos informes anexos. El primero de ellos contrasta información detallada sobre los centros de detención transitoria, identificando los hallazgos de la situación de este año respecto al informe anexo anterior. El segundo informe anexo presenta los hallazgos de los grupos focales realizados con familiares de personas privadas de la libertad, en los cuales se buscó analizar los impactos que padecen por el encarcelamiento y la realidad penitenciaria en Colombia.

1.2 Comentarios al XIV Informe de Seguimiento del Gobierno Nacional

En términos generales, la Comisión encontró que el XIV Informe de Seguimiento del Gobierno Nacional presentó mejoras considerables frente a los informes reportados en el pasado, los cuales, como se ha expuesto en otras ocasiones, presentaban falencias importantes en la información reportada y una ausencia de visión estratégica para enfrentar la problemática carcelaria y penitenciaria. En particular, la Comisión destaca que el nuevo informe evidencia una comprensión más estructural de la crisis, en la cual las reformas legislativas se han comenzado a entender como piezas clave para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Esto, además de estar sujeto a las consideraciones de las sentencias que declararon la crisis, evidencia el reconocimiento de los problemas que existen en la política criminal, tal como el uso excesivo e irracional del encarcelamiento.

Por otro lado, la Comisión también destaca que el XIV Informe de Seguimiento, a pesar de las limitaciones en su información, presentó de manera más transparente la información de gestión de algunos problemas de la vida carcelaria. El Informe presenta de manera transparente datos oficiales sobre asuntos que usualmente eran reportados de manera inconexa, incoherente u opaca. Por ejemplo, en materia de acceso a la justicia, por ejemplo, incluyó información que no sólo se limita a la presentación de peticiones, sino también a las remisiones a audiencias, datos sobre audiencias virtuales y los alcances de las brigadas jurídicas. Lo mismo ocurrió en materia de infraestructura (en el que se brindó el total de cupos adecuados o creados). Así, aunque presenta limitaciones, la información reportada evidencia un mayor interés y nivel técnico para el seguimiento.

No obstante lo anterior, la Comisión encontró que el levantamiento de la línea base y la consolidación de la batería de indicadores continúa siendo un problema sin resolver. Como lo reconoció el informe y fue advertido por la Comisión en el pasado, la batería de indicadores propuesta presenta diversos problemas. Por ejemplo, el informe señaló que las entidades encargadas de la recolección de información no cuentan con la experticia metodológica para esta tarea, mientras que los funcionarios que recopilan los datos no tienen la capacidad de recogerlos de manera rigurosa porque deben cumplir otras funciones. También se reportó que algunos

indicadores presentaron fallas graves, pues al ser procesada la información, algunos arrojaron niveles de cumplimiento por encima del 100% - resultado que no solo no se compadece con la realidad penitenciaria, sino que es imposible desde el punto de vista técnico.

En concordancia, el XIV Informe acierta al identificar que la batería de indicadores presenta diversos problemas, entre los que se encuentran la falta de claridad de algunos indicadores, su imposibilidad de medición, la falta de relevancia frente al goce efectivo de derechos, el elevado costo de recopilar la información, entre otros. Todo esto limitó de manera importante el alcance de la información suministrada en el informe, pues el gran número de indicadores y de valoraciones de aspectos de gestión no permiten identificar la garantía de los derechos fundamentales involucrados en el Estado de Cosas Inconstitucional. Por ejemplo, el indicador 07RS9, de resocialización, identifica el número de personas condenadas con actividades de resocialización vs. el total de población condenada, sin que estos datos permitan valorar si las actividades realmente satisfacen el derecho, es decir, si las actividades cursadas realmente brindan una oportunidad de reintegración social luego de la reclusión.

Para la Comisión, parte de este problema se deriva de la insistencia en dedicar los esfuerzos institucionales en la formulación de la batería de indicadores, la cual, desde 2018, ha presentado los mismos problemas¹. Aunque la Comisión ha reconocido en múltiples oportunidades que la construcción de una línea base y de la batería de indicadores es una pieza clave para el seguimiento, el desarrollo de estos instrumentos no puede subordinar los esfuerzos institucionales de garantizar los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, ni mucho menos desgastes institucionales que terminan por prolongar la situación de vulneración de derechos. Así, tal como lo afirma el informe, las actividades de recolección de información para los indicadores ha llegado a cargar sobre funcionarios penitenciarios la obligación de recoger datos al mismo tiempo que desempeñan sus funciones cotidianas.

Por esta razón, a juicio de la Comisión, es necesario que el Gobierno Nacional y la Corte Constitucional reformulen el esquema de seguimiento centrado en indicadores, de modo que el seguimiento y la recopilación de información no termine por generar desgastes institucionales. Así, la Comisión recomienda que el seguimiento sea ajustado en cuatro sentidos:

- *Asignar la función de consolidación de la batería de indicadores a una sola institución que tenga la experticia técnica para ello.* Como la Comisión lo ha mencionado en anteriores informes, los equipos del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría no tienen la formación técnica para crear indicadores de seguimiento. Por ello, la Comisión insiste en que la consolidación de la batería de indicadores y la recolección de información debe ser asignada a una entidad cuente con la experticia técnica para ello. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación o el DANE son instituciones mejor capacitadas para la formulación de indicadores.

¹ En efecto, en el Auto 121 de 2018 se exponen y recogen estas problemáticas en las disposiciones de la Corte para la reorientación de la crisis, las cuales, de acuerdo con lo expuesto, parece que no fueron abordadas de manera efectiva.

- *Asignar la recolección de información a entidades independientes.* Uno de los problemas identificados por la Comisión es que los indicadores, tanto en su formulación como en su medición, es llevada a cabo por instituciones que tienen un potencial conflicto de interés. Este es el caso, por ejemplo, del INPEC y la USPEC, que deben recopilar datos sobre asuntos de su propia gestión. A juicio de la Comisión, este fue un factor determinante para que los indicadores se concentraran en variables de gestión, pues las instituciones buscaron que se midiera su rendimiento de acuerdo con factores bajo su control, no al goce efectivo de derechos de las personas privadas de la libertad.

Por esto, la Comisión considera prioritario que la recolección de información no sea adelantada por funcionarios que pertenezcan a instituciones directamente involucradas con la función penitenciaria. Para ello, se propone que esta función sea adelantada por la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría General de la Nación, por personerías u otros mecanismos de veeduría, como aquellos que recojan la percepción de la población privada de la libertad e, incluso, a través de reportes de organizaciones independientes sobre garantía de derechos humanos en establecimientos de reclusión. Al pie de lo anterior, la Comisión considera de suma importancia que el Gobierno Nacional disponga de los recursos necesarios para asegurar que la recolección de información se haga de manera periódica, independiente y sin afectar el desempeño de labores cotidianas de funcionarios penitenciarios.

- *Identificar variables para el seguimiento provisional.* Adicionalmente, la Comisión ha defendido de manera reiterada que la consolidación de la batería de indicadores no implica que sea imposible hacer un seguimiento provisional con datos que, si bien no ilustran de forma completa el goce efectivo de derechos, sí indican tendencias en el comportamiento del Estado de Cosas Inconstitucional.

Por ejemplo, el Gobierno Nacional podría reportar información mínima relevante para valorar la evolución de la crisis -considerando en estos reportes los enfoques diferenciales y otros aspectos transversales especialmente relevantes- tales como: i) tasas de entrada, duración promedio y de salida al sistema penitenciario; ii) tasa de imposición de medidas de aseguramiento intramurales; iii) número de denuncias por tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes; o iv) número de proyectos de ley propuestos y aprobados que incrementan el uso del encarcelamiento, entre otros.² Así, mientras la batería de indicadores es consolidada, estos datos pueden alimentar el seguimiento de manera provisional y permitir identificar si el sistema globalmente está tendiendo al estancamiento, retroceso, hacinamiento o deshacinamiento, entre otros.

d) *Integrar a los centros de detención transitoria al seguimiento.* Finalmente, la Comisión considera necesario que la situación de los centros de detención transitoria (estaciones de policía y URI) sea integrada plenamente al esquema de seguimiento del Estado de Cosas Inconstitucional, de modo que el Gobierno Nacional tenga la obligación de consolidar y presentar datos sobre estos centros en sus informes semestrales. Esto se justifica en

² La Comisión identificó en su VIII Informe de Seguimiento los datos provisionales en más detalle. Consultar en: <https://www.uexternado.edu.co/centro-de-investigacion-en-politica-criminal/informes/>

atención a que, actualmente, la dispersión de la población privada de la libertad en centros de reclusión y centros de detención transitoria ha hecho que el seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional se fragmente. Así, ni la Policía Nacional ni las entidades territoriales publican información sobre la población detenida en centros de detención transitoria, incluso cuando estos centros tienen niveles de hacinamiento y de vulneración de la dignidad humana aún más graves que los presentes en establecimientos del INPEC. Para la Comisión, lo anterior ha significado que parte importante de la vulneración de derechos fundamentales del Estado de Cosas Inconstitucional haya quedado por fuera del esquema de seguimiento.

1.3 Dinámicas generales del Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria en 2023

Durante el periodo 2022-2023, la Comisión de Seguimiento logró identificar que, a pesar del cambio de agenda del Gobierno Nacional frente a la problemática carcelaria, continúan presentándose dinámicas estructurales de Estado de Cosas Inconstitucional en los centros de reclusión a nivel nacional. En este apartado se describen de manera general, con el fin de llamar la atención sobre problemáticas estructurales que rodean el actual estado de crisis.

a) El desgobierno de los centros de reclusión en Colombia

La primera de las dinámicas generales identificadas es el desgobierno de los centros de reclusión en Colombia, dado que en el sistema penitenciario y carcelario persisten prácticas contrarias a la Constitución que denotan falta de control por parte del INPEC de la vida carcelaria. Para la Comisión, este desgobierno se materializa en dos niveles: primero, respecto de la dirección general del INPEC sobre los establecimientos individuales y, segundo, respecto del control ejercido por las autoridades penitenciarias frente a las personas privadas de la libertad.

A juicio de la Comisión, la primera faceta del desgobierno se presenta en el control insuficiente que es ejercido por parte de la Dirección General del INPEC sobre la operación de los directores de cada establecimiento. Esto ha generado profundas asimetrías en términos de la vida al interior de cada centro de reclusión, entre los cuales se cuentan muchos aspectos, que incluyen desde factores de una vida digna (por ejemplo, la calidad de los servicios de alimentación o salud, la oferta de programas de resocialización, la infraestructura, entre otros), así como factores relacionados con otros derechos de las personas privadas de la libertad o de terceros (por ejemplo, los protocolos de ingreso de visitas, el régimen disciplinario interno, entre otros).

Para la Comisión, esta primera faceta tiene su origen en el diseño institucional adoptado por la Ley 65 de 1993, el cual estableció la dirección de cada establecimiento como el eje central de la administración de los centros de reclusión en el que el director es el jefe de gobierno interno de cada establecimiento³. En este sentido, los directores de cada establecimiento son nombrados

³ Congreso de la República. Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Nacional Penitenciario y Carcelario. Art. 36.

por el Director General y tienen múltiples funciones, entre las que se encuentran expedir el reglamento interno del establecimiento⁴, ordenar traslados, permitir excepcionalmente el ingreso de la Fuerza Pública⁵, ejercer como policía judicial en la investigación de delitos cometidos dentro de los establecimientos⁶, vigilar y controlar a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia⁷, verificar la necesidad del uso de la fuerza y de armas contra la población reclusa⁸, definir la oferta de actividades de resocialización⁹, procesar las faltas disciplinarias de las personas privadas de la libertad¹⁰ y de los funcionarios a su cargo, entre otras. Así, aunque nominalmente los directores de establecimientos están bajo la dirección y supervisión del Director General y los Directores Regionales del INPEC, estos cuentan con un poder elevado para regular una infinidad de aspectos del funcionamiento interno de cada establecimiento.

Por ejemplo, en 2017, la Comisión verificó que la implementación del nuevo reglamento general del INPEC – la Resolución 006349 de 2016 – tuvo una implementación asimétrica en diferentes establecimientos: en algunos, los reglamentos internos eran copia exacta del reglamento general sin que regularan de manera específica asuntos como las visitas, abriendo estas decisiones a la discrecionalidad de los funcionarios, mientras que en otros, los directores desconocían la existencia del nuevo reglamento. En 2022, la Comisión también verificó que, una vez superada la pandemia, había establecimientos – como el Buen Pastor en Bogotá – que restringían las visitas de menores de edad, mientras en otros establecimientos ya se habían habilitado este tipo de visitas. En ocasiones, como en el caso de las visitas, la Comisión corroboró que la asimetría en decisiones suele no seguir estándares objetivos, sino que denotan una alta discrecionalidad por parte de cada director.

Lo anterior ha implicado que el modelo, que tenía como eje unificador la Dirección General del INPEC, en la realidad ha generado un sistema asimétrico en el que la garantía de derechos depende casi en su totalidad de cada director del establecimiento sin que la Dirección General sea efectiva para homogeneizar el funcionamiento del sistema.

En este contexto, hechos notorios han puesto de relieve una ausencia de control – e incluso incentivos para la corrupción – en cabeza de los directores: algunos, por ejemplo, han utilizado el trabajo penitenciario para su enriquecimiento personal, sin que estas prácticas fueran identificadas y sancionadas por la Dirección General¹¹, mientras otros han utilizado la alta discrecionalidad y poder para cobrar sobornos¹² o extorsiones a personas privadas de la

⁴ Ibid. art. 53.

⁵ Ibid. art. 31.

⁶ Ibid. art. 41.

⁷ Ibid. art. 43.

⁸ Ibid. art. 49.

⁹ Ibid. arts. 81 y ss.

¹⁰ Ibid. Art. 133 y siguientes.

¹¹ Ver en: <https://www.wradio.com.co/2022/05/19/el-carcelero-papero-y-los-reclusos-esclavos/> y <https://periodicoeldiario.com/esclavitud-penitenciaria-en-la-carcel-de-mediana-seguridad-de-tunja-denuncio-daniel-coronel/>

¹² Al respecto ver: <https://www.semana.com/nacion/justicia/articulo/el-cartel-de-la-picota-semana-revela-las-pruebas-de-los-cobros-por-salidas-ingreso-de-celulares-drogas-licor-visitas-prohibidas/202333/>

libertad¹³. Otros han autorizado paseos para personas reclusas de alto perfil¹⁴, han permitido el ingreso de sustancias prohibidas¹⁵ para que las personas reclusas realicen fiestas,¹⁶ entre otros.

Por su parte, la segunda faceta del desgobierno hace referencia a una práctica común en las penitenciarías y cárceles colombianas, especialmente en aquellas para hombres: el gobierno efectivo al interior de patios y pabellones por parte de una persona privada de la libertad, quien usualmente logra ejercer este control debido a que tiene un alto poder dentro de estructuras criminales. El control de estas personas, conocidas coloquialmente como los “plumas”, usualmente es ejercido de manera concertada o con tolerancia de la guardia, incluso cuando imponen reglas de comportamiento abiertamente contrarias a reglas constitucionales o legales, como la prohibición de muestras de afecto entre personas del mismo sexo o personas pertenecientes a la comunidad LGTBIQ+, entre otras imposiciones arbitrarias.

Para la Comisión, esta faceta del desgobierno también genera afectaciones importantes sobre la vida y el goce de derechos al interior del sistema penitenciario y carcelario. Por ejemplo, durante las visitas realizadas al Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá “La Picota”, la Comisión logró verificar que, en la práctica, *el pluma* de los patios podía impartir órdenes contrarias a la ley y sin ninguna oposición por parte de la guardia. Entre estas se encontraban medidas restrictivas para la población transgénero del establecimiento, en el que se les prohibía estar en ciertos espacios o restricciones injustificadas como que no podían compartir celdas con otros reclusos, además de reglas de vestimenta, comportamiento en horas de visita, entre otros. Incluso, el gobierno de *los plumas* al interior de los establecimientos ha permitido que se sigan presentando pugnas internas, tal como la lucha de dos plumas en la Cárcel de Tuluá en 2022 que dejó como resultado, en unión a otros factores, 56 personas fallecidas¹⁷.

Esta situación, a juicio de la Comisión, ha llevado a que el sistema penitenciario y carcelario se caracterice por un desgobierno tanto a nivel nacional (en la relación Dirección General-establecimientos) como a nivel interno (en la relación guardia-población reclusa), la cual redundará en una situación de vulnerabilidad de la población privada de la libertad. Así, las personas privadas de la libertad se ven expuestas a arbitrariedades que son toleradas de manera generalizada, bien porque el gobierno de los establecimientos por parte de los llamados “plumas” es ejercido con la connivencia de las autoridades, o bien porque la falta de control sobre los directores de los establecimientos fomenta la corrupción, abusos de poder, entre otros.

¹³Ver en: <https://www.infobae.com/colombia/2023/03/22/director-de-una-carcel-estaba-extorsionando-a-un-presos-le-pedia-dinero-para-no-quitarle-beneficios/>, <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/director-de-la-carcel-de-velez-santander-capturado-por-presunta-extorsion>, <https://www.elpais.com.co/colombia/inpec-designa-nuevo-director-tras-escandalo-por-salidas-de-carlos-mattos-de-la-picota.html> y https://caracol.com.co/radio/2019/10/24/judicial/1571923536_812944.html.

¹⁴ Ver en: <https://www.pulzo.com/nacion/carlos-mattos-paseaba-e-ivan-duque-echa-director-inpec-PP1236849>

¹⁵ Ver en: <https://www.publimetro.co/co/bogota/2019/01/31/asi-delinquia-director-carcel-la-modelo-bogota.html>

¹⁶ Ver en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/gobierno-petro-destituye-al-director-de-la-picota-AI18765027>

¹⁷ Ver en: <https://www.semana.com/nacion/cali/articulo/la-guerra-entre-los-plumas-brayancito-y-miller-que-termino-con-56-muertos-en-la-carcel-de-tulua/202225/>

Para la Comisión resulta entonces prioritario que, dentro de la estrategia de superación del Estado de Cosas Inconstitucional, el Estado reconozca el problema del desgobierno de los establecimientos como un factor transversal que afecta de manera importante la garantía de derechos de la población privada de la libertad. Así, para la Comisión es crucial evaluar la posibilidad de una reforma al diseño institucional del INPEC, la cual, entre otros, aborde dos frentes específicos: i) el excesivo poder y funciones de los directores de los establecimientos y la ineficiencia de los controles desde el nivel central y; ii) estrategias para enfrentar la existencia de autoridades ilegales al interior de los establecimientos, así como la tolerancia o connivencia de las autoridades penitenciarias con estas.

b) La falta de coherencia en la agenda legislativa frente al Estado de Cosas Inconstitucional

La segunda dinámica general identificada por la Comisión de Seguimiento en el periodo 2022-2023 fue la persistencia en la falta de coherencia de la agenda legislativa en materia de política criminal en el Congreso de la República. Sobre este punto, aunque se evidenció una mejora importante en la posición del Gobierno Nacional, se continuó presentando un comportamiento errático de varias instituciones –entre ellas del Congreso y del Consejo Superior de Política Criminal- frente a la necesidad de racionalizar el uso del encarcelamiento y de adoptar los lineamientos constitucionales de la política criminal establecidos por la sentencia T-762 de 2015.

En primer lugar, la Comisión evidenció que, con la entrada del nuevo gobierno, la agenda legislativa del Gobierno Nacional se modificó de manera positiva, pues esta reconoció la necesidad de adoptar reformas legislativas que reduzcan y racionalicen el uso del encarcelamiento y expandan el uso de medidas alternativas. Así, el Gobierno Nacional finalmente sancionó el 8 de marzo la Ley 2292 de 2023 (que creó el servicio de utilidad pública como medida sustitutiva de la prisión para mujeres cabeza de familia) y promovió la participación de la sociedad civil en la reglamentación elaborada desde el Ministerio de Justicia y del Derecho.

A su vez, el Gobierno también promovió el proyecto de Ley de Humanización del Sistema Penitenciario, el cual buscó ampliar la aplicación de subrogados penales, incorporar estándares de justicia restaurativa, eliminar tipos penales inocuos e inoperantes de la legislación penal, entre otros. Este proyecto, aunque presentó problemas y limitaciones (como la falta de estimaciones claras sobre el impacto que tendría sobre la crisis, la insuficiencia en su fundamentación empírica, la ausencia de objetivos ambiciosos en términos de desencarcelamiento y la incorporación insular de enfoques diferenciales), fue una iniciativa encaminada en la dirección correcta. A esto se sumó la promoción gubernamental para ratificar el protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que busca crear mecanismos efectivos de control y monitoreo de este fenómeno en el sistema penitenciario y carcelario.

Con esto, el Gobierno Nacional se distanció de la actitud de gobiernos anteriores que, aunque reconocían discursivamente los problemas de la política criminal, limitaron sus esfuerzos a la ampliación de cupos y promovieron iniciativas legislativas en sentido contrario a este discurso, por ejemplo, con reformas que aumentaban el encarcelamiento sin justificación suficiente o sin evidencia empírica, y especialmente como respuesta a fenómenos mediáticos, coyunturales o guiados exclusivamente por la opinión pública.

A pesar de este cambio en la orientación del Gobierno Nacional, otros organismos del Estado han participado en la formulación legislativa de la política criminal de forma errática, incoherente y, en ocasiones, abiertamente contraria a los estándares constitucionales. Por ejemplo, la Comisión encontró que la actividad del Congreso de la República en materia de política criminal estuvo marcada por una tendencia a ignorar los esfuerzos gubernamentales para reducir el encarcelamiento o iniciativas de congresistas que buscaban modificar aspectos problemáticos del sistema penitenciario. En cambio, el Congreso concentró su actividad en proyectos que buscaron aumentar el encarcelamiento, contribuir a la seguridad ciudadana a través del enfoque clásico punitivo o, incluso, crear más centros de privación de la libertad bajo propuestas con una perspectiva pobre o inexistente en relación con la garantía de derechos fundamentales.

En este orden de ideas, la Comisión corroboró que la mayoría de proyectos de ley en materia penal fueron archivados durante la legislatura 2022-2023. Así, de 53 iniciativas, 31 fueron archivadas, 3 retiradas y 19 continuaron su trámite. Entre los proyectos que continuaron su trámite están, entre otros, varios proyectos que podrían redundar en el incremento del uso del encarcelamiento o del sistema penal en términos de expansionismo, tales como:

- ◇ La creación del delito de lesiones personales por uso de sustancias modelantes invasivas o inyectables no permitidas (PL. 358 de 2022 Senado, en fase de sanción presidencial)
- ◇ La creación del delito de retiro sin consentimiento del preservativo (PL 020 de 2022 Cámara)
- ◇ La ampliación de inhabilidades en condenas por delitos sexuales contra menores (PL. 105 de 2022 Senado)
- ◇ Ajustes normativos y aumentos punitivos contra el maltrato animal (PL. 102 de 2022 Senado)
- ◇ La eliminación de subrogados penales y beneficios para personas condenadas por feminicidio (PL. 050 de 2022)
- ◇ La creación del régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana (PL. 108 de 2022, Cámara)
- ◇ La creación del delito de acoso sexual en espacio público (PL. 249 de 2022, Cámara)
- ◇ La creación de delitos asociados a la violación de la intimidad personal mediante tecnología (PL. 214 de 2022 Senado)
- ◇ La creación de delitos contra la distribución de material íntimo y/o sexual sin consentimiento (PL. 256 de 2022, Senado)

- ◇ La creación de la política pública sobre cárceles productivas (PL. 311 de 2022, Cámara)

Mientras tanto, durante este periodo, el Congreso sólo recibió 2 iniciativas legislativas que tuvieron como objetivo explícito enfrentar problemáticas de derechos de la población reclusa o el Estado de Cosas Inconstitucional, a saber, el Proyecto de Ley de Humanización del Sistema Penitenciario y una reforma a la Ley 65 de 1993 que buscaba, entre otros, incorporar el enfoque de género en la regulación penitenciaria y eliminar la sanción disciplinaria a la protesta colectiva pacífica. Estos proyectos, a pesar de sus probables efectos positivos para mejorar el estado de cosas en el sistema penitenciario y carcelario, fueron archivados.

Para la Comisión, lo anterior evidencia que el Congreso de la República no tiene un verdadero interés o voluntad institucional para enfrentar los problemas que actualmente se presentan a causa de la política criminal del Estado, como lo es la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas en prisión, a la vez que ignora (o conscientemente promueve) los posibles efectos en términos de exacerbación de la crisis que genera su actividad legislativa por la creación de nuevos delitos, aumentos punitivos, restricción de acceso a medidas alternativas a la prisión, entre otros.

Al margen de discusiones como si los proyectos que fueron presentados pueden considerarse necesarios o valiosos en el contexto actual, como Comisión resaltamos que la mayoría de estos proyectos no incorporan los lineamientos constitucionales para la política criminal, de forma que carecen de justificación empírica, ignoran u omiten los impactos que pueden generar las medidas implementadas sobre el hacinamiento carcelario y se centran de manera casi exclusiva en preocupaciones de seguridad ciudadana. En otros, como el de la creación del régimen de tratamiento penal alternativo, el Congreso incluso ignoró problemáticas de derechos fundamentales relevantes al estipular el tratamiento forzado de adicciones o tratamientos supuestamente restaurativos que pueden conllevar la privación de la libertad. Mientras tanto, el Congreso ignora iniciativas encaminadas a resolver los problemas de la política criminal o mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad, especialmente cuando estos pueden conllevar el rechazo de la opinión pública.

Este desconocimiento de la crisis y de los lineamientos constitucionales de la política criminal también se ha presentado en las intervenciones de la Fiscalía General de la Nación en debates públicos sobre la legislación penal. En sus diferentes intervenciones, el actual Fiscal General, Francisco Barbosa, ha compartido conceptos que parten de un interés estrictamente punitivo, incluso llegando a brindar información falsa e interpretaciones erróneas sobre el contenido de iniciativas que buscan reformar la política criminal. Por ejemplo, ante propuestas gubernamentales de brindar tratamientos penales diferenciados para pequeños cultivadores de hoja de coca, el Fiscal General afirmó que el objetivo era legalizar toda la cadena del narcotráfico¹⁸. También afirmó que la Ley de Humanización pretendía lograr la excarcelación de

¹⁸

Ver en: <https://caracol.com.co/2023/03/28/el-gobierno-ha-presentado-propuestas-para-legalizar-el-narcotrafico-fiscal-barbosa/> y

líderes de organizaciones narcotraficantes y terroristas al buscar ampliar el uso del principio de oportunidad en casos de delitos leves¹⁹.

Adicionalmente, la Comisión también encontró inconsistencias profundas en los conceptos emitidos por el Consejo Superior de Política Criminal. Esta entidad, que, entre otros, fue creada para aumentar el nivel técnico de las reformas a la legislación penal, ha emitido conceptos cuya fundamentación es precaria y que pueden obedecer, en mayor medida, a criterios políticos.

Esto se evidenció, por ejemplo, en el concepto favorable del Consejo Superior a la creación de la prisión perpetua revisable (Acto Legislativo 01 de 2020), reforma que era abiertamente contraria al principio de dignidad humana de la Constitución Política y que incluso llevó a la renuncia pública del Presidente de la Comisión Asesora de esta entidad. Mientras tanto, en la actual legislatura, el Consejo emitió concepto desfavorable al Proyecto de Ley 103 de 2021, sin argumentos robustos para asumir dicha postura. Por ejemplo, el Consejo argumentó que el Congreso no podría modificar las faltas disciplinarias sobre protesta colectiva en los centros de reclusión, consagradas en la Ley 65 de 1993, de forma que se consideraran como faltas sólo las protestas colectivas violentas. Esto, bajo el argumento de que las normas vigentes ya habían sido declaradas constitucionales por la Corte, es decir, ignorando que una declaratoria de exequibilidad no imposibilita al Congreso modificar la norma posteriormente por otra que, a su vez, puede ser constitucional.

Para la Comisión, lo anterior evidencia que el Consejo Superior de Política Criminal no ha logrado el objetivo de tecnificar la actividad legislativa en materia penal. Por el contrario, el Consejo ha replicado en muchos de sus conceptos las fallas de la formulación legislativa de la política criminal que se han dado en el Congreso de la República. Así, sus conceptos parecen estar guiados, en múltiples ocasiones, por consideraciones políticas y de percepción ciudadana, ignorando u omitiendo evidencia empírica o técnica y, aún más, omitiendo la valoración de los impactos de las reformas penales sobre los derechos de la población reclusa y las condiciones del sistema penitenciario y carcelario, que lleva décadas en crisis.

Por lo anterior, la Comisión concluye que, a pesar del cambio positivo en la agenda legislativa del Gobierno Nacional, la formulación de la política criminal en Colombia continúa siendo contraria a los estándares constitucionales. Así, el Congreso de la República, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de Política Criminal siguen negándose activamente a incorporar los lineamientos constitucionales de esta política en el ejercicio de sus funciones y, en cambio, continúan profundizando las fallas estructurales identificadas por la Corte Constitucional en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

<https://redmas.com.co/colombia/Es-una-verdadera-calumnia-Petro-desmiente-al-fiscal-Barbosa-sobre-querer-legalizar-el-narcotrafico-20230329-0003.html>.

¹⁹

Ver

en:

<https://www.semana.com/nacion/articulo/urgente-fiscal-barbosa-denuncia-un-orangutan-en-el-proyecto-de-ley-de-humanizacion-carcelaria-que-beneficia-al-narcotrafico/202325/>

y

<https://www.elespectador.com/judicial/fiscal-barbosa-dice-que-hay-un-mico-en-el-poyecto-de-humanizacion-carcelaria/>

c) La dispersión de la responsabilidad derivada de la Sentencia SU-122 de 2022

Finalmente, la última dinámica general identificada por la Comisión tuvo su origen en la expedición de la Sentencia SU-122 de 2022, la cual extendió el Estado de Cosas Inconstitucional a las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata como centros de detención transitoria. Como la Comisión lo defendió en una intervención reciente en un proceso de tutela²⁰, aunque la sentencia adoptó decisiones acertadas, incurrió también en unos yerros interpretativos que terminaron por generar nuevos bloqueos institucionales que han obstaculizado de manera importante las acciones estatales frente a la crisis.

Para la Comisión, esta decisión de la Corte incurrió en dos errores interpretativos: i) omitió identificar la suspensión de traslados establecida en el Decreto Legislativo 546 de 2020 y la ausencia de una reforma estructural de la política criminal como causa directa de la expansión de la crisis; y ii) analizó de manera aislada las obligaciones de los entes territoriales y del Gobierno Nacional frente a la población sindicada. Aunque este punto se expondrá en más detalle en el anexo 1 de este informe, aquí se indicarán de manera general los efectos que tuvieron estos dos yerros.

El primer error de la SU-122 de 2022 es que la Corte Constitucional no identificó la causa fundamental de la crisis en los centros de detención transitoria, pues concluyó que el hacinamiento elevado de estos se debía a que los municipios y departamentos, al no haber invertido en cárceles territoriales, no contaban con los espacios para mantener en condiciones dignas a las personas que se encuentran privadas de la libertad en virtud de la detención preventiva. La Corte también interpretó de manera aislada las obligaciones carcelarias de los municipios y departamentos, sin considerar que el sistema adoptado por la Ley 65 de 1993 estableció una obligación subsidiaria del Gobierno Nacional en la custodia de la población sindicada.

Estos dos yerros llevaron a la Corte a ordenar a las entidades territoriales adecuar inmuebles temporales para reducir el hacinamiento hasta por 6 años, tiempo durante el cual estos deberán construir cárceles municipales para la reclusión de la población sindicada. La Corte también prohibió que la población detenida en estos centros fuera trasladada a establecimientos del orden nacional si esto aumentaba el hacinamiento.

A juicio de la Comisión, como lo defendió en su intervención, estas decisiones resultaron contraproducentes por dos razones. La primera es que, en su decisión, la Corte Constitucional impartió órdenes cuyo cumplimiento y seguimiento son imposibles. Crear establecimientos de reclusión no se limita a adquirir o construir bienes inmuebles, sino también otro número amplio de acciones administrativas – por ejemplo, adecuar su normatividad interna (planes de ordenamiento territorial), establecer apropiaciones presupuestales para tal fin, contratar y entrenar al personal necesario para operarlos, contratar los servicios de alimentación, de atención

²⁰ Ver en: <https://www.dejusticia.org/los-centros-de-detencion-transitoria-otra-herida-abierta-del-sistema-penal/>

en salud, de actividades de uso del tiempo, entre otros. En suma, esta orden implicó que los entes territoriales contaron sólo con 18 meses para crear todo un sistema carcelario paralelo un reto que, en las condiciones actuales, desborda la capacidad real para llevarlo a cabo.

La segunda razón es que, ante la imposibilidad de adecuar centros de reclusión en el corto plazo, la prohibición de traslados terminó por perpetuar la situación de vulneración de derechos en los centros de detención transitoria. Como la Comisión lo señaló en su anterior informe sobre este punto, las estaciones de policía y URIs en Colombia presentan niveles de hacinamiento aún más graves que los del sistema del orden nacional. De esta forma, mientras que las cárceles y penitenciarías más hacinadas antes de la pandemia registraban niveles de hacinamiento del 300 y 350%, en la actualidad, las 8 estaciones de policía más hacinadas presentan hacinamientos del 2000, 3000 y hasta del 4000%.

Adicionalmente, dado que los centros de detención transitoria no fueron diseñados para la reclusión de personas a largo plazo, la prolongación de la reclusión por más de 36 horas genera vulneraciones de derechos mucho más profundas. En estos lugares las personas detenidas pueden llevar meses e incluso años sin acceso a agua potable o luz solar, sin acceso a visitas o a actividades de resocialización, entre muchos otros. Así, con la prohibición de traslados y la incapacidad de los entes territoriales para adecuar inmuebles para la reclusión de sindicados en el corto plazo, las personas detenidas en centros de detención transitoria se ven obligadas a permanecer en espacios que vulneran de manera aún más gravosa sus derechos y bajo la custodia de instituciones que no tienen siquiera la competencia legal para ejecutar la detención preventiva.

Para la Comisión, contrario a lo pretendido, las decisiones contenidas en la SU-122 de 2022 han configurado nuevos obstáculos para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Por una parte, al determinar que las entidades territoriales son las responsables de la situación, la sentencia da pie para que las autoridades nacionales asuman que carecen de competencia y de responsabilidad frente a la situación de los centros de detención transitoria, incluso cuando, como lo demostró la Comisión en su intervención, el crecimiento exponencial del hacinamiento fue resultado directo de la suspensión de traslados que estableció el Decreto Legislativo 546 de 2020. Así, a pesar de que fueron las decisiones negligentes e improvisadas del Gobierno Nacional las que detonaron la crisis, en la actualidad el Gobierno Nacional interpreta que su rol frente a la crisis en los centros de detención transitoria se limita a la asesoría y la articulación entre las entidades territoriales.

Por otra parte, la SU-122 de 2022 también dispersó la responsabilidad en cientos de instituciones, lo cual imposibilita hacer un seguimiento adecuado y que el Estado actúe de manera coordinada. Hacer seguimiento a las acciones y avances individuales de más de 1.000 municipios y más de 30 gobernaciones representa un reto logístico descomunal, pues cada uno cuenta con sus propias ejecuciones presupuestales, su propia normatividad interna, su propia infraestructura, entre otros. Por su parte, la Policía Nacional también está involucrada en esta dispersión de responsabilidad, a pesar de ser la entidad que opera directamente estos centros, alega no tener competencia para negar el acceso a la información sobre la población bajo su custodia, su capacidad en términos de infraestructura, información sobre garantía de derechos

fundamentales y otros aspectos que de facto están a su cargo en los centros de detención transitoria. Del mismo modo, estos centros no son objeto de seguimiento por el informe del Gobierno Nacional o los entes de control, lo que, aunado a la dispersión señalada, los sitúa como los espacios que más se prestan para la vulneración de derechos.

Para la Comisión, esta situación ha llevado a una dispersión de responsabilidades tal que, incluso pasado más de un año de expedirse la SU-122 de 2022, la crisis de los centros de detención transitoria no sólo no ha visto mejoría significativa, sino que se ha visto agravada de manera continua, sin que exista una estrategia clara para reducir la vulneración de derechos. Así, el Estado de Cosas Inconstitucional de estos centros carece hoy de una estrategia articulada de Estado para su superación y de un esquema de seguimiento que permita identificar la vulneración de derechos fundamentales de la población detenida, factores que han dejado desprotegidas a las más de 20.000 personas que todavía están detenidas en estos espacios.

2 El derecho a la resocialización

Durante estos diez años de seguimiento, la Comisión ha denunciado que el sistema penitenciario y carcelario desconoce la verdadera función y propósito de la pena. Más allá de la protección de la sociedad y la prevención del delito, su objetivo principal es la resocialización del individuo, lo que resulta acorde con el carácter del derecho penal en un Estado social y democrático de Derecho, como lo es el nuestro. Sin embargo, los programas de resocialización, a pesar de ser considerados pilares fundamentales en los planes de intervención integral del Ministerio de Justicia, carecen de un enfoque humanista, diferenciado y de género.

En este sentido, la implementación de los programas de resocialización continúa enfrentando numerosos obstáculos. A través de sus diez informes anteriores, la Comisión ha documentado de manera detallada y exhaustiva las violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, así como las deficiencias que persisten en cada uno de los componentes de estos programas. A continuación, la Comisión reiteró las principales denuncias relacionadas con el componente de resocialización que ha podido identificar a lo largo del seguimiento.

En primer lugar, no existen suficientes cupos para actividades ocupacionales que garanticen la cobertura de toda la población privada de la libertad. Además, se evidencia una falta de equidad en el acceso a programas para la reintegración social de las mujeres, así como en la posibilidad de redimir el tiempo de prisión. De esta manera, los estereotipos de género persisten en las actividades ofrecidas en los centros donde son recluidas las mujeres. Un ejemplo de esto es que se privilegian más las actividades para la prestación de servicios o la capacitación en oficios tradicionalmente asignados a las mujeres como aquellos relacionados con actividades manuales, cocina o confección, lo que restringe sus posibilidades de adquirir habilidades que puedan ser útiles al recuperar su libertad.

En segundo lugar, el trabajo penitenciario enfrenta una serie de problemas que van desde la escasez de oportunidades laborales y formación hasta la discriminación en el mercado de trabajo y las precarias condiciones laborales. Se ha denunciado la falta de una oferta laboral adecuada dentro de los centros penitenciarios, con incentivos económicos muy bajos e insuficientes para

cubrir las necesidades básicas propias y las de sus familias. Además, la falta de supervisión y control efectivos ha dado lugar a situaciones de abuso laboral y violación de los derechos humanos.

En tercer lugar, los programas educativos y técnicos continúan presentando dificultades. Entre ellos se destacan la falta de acceso equitativo y suficiente a estos programas, lo que limita las oportunidades de desarrollo personal y laboral de las personas privadas de la libertad. Además, existe una escasez de recursos y personal capacitado para ofrecer una educación de calidad. La falta de coordinación y continuidad entre el sistema penitenciario y el sistema educativo externo también representa un desafío, ya que dificulta la validación y reconocimiento de los estudios realizados dentro de la prisión.

Por último, la Comisión ha realizado un seguimiento al trabajo de Casa Libertad, el programa piloto de tratamiento postpenitenciario en el país, pero que sólo funciona en Bogotá, y ha identificado limitaciones desde su inicio. Desde su creación, el programa no ha establecido metas ni indicadores claros para evaluar los avances y resultados de sus procesos. Además, la falta de coordinación entre las instituciones penitenciarias y carcelarias, así como las encargadas de formular políticas criminales y Casa Libertad, ha dificultado la prestación efectiva de atención postpenitenciaria. A pesar de su alcance limitado, la Comisión reconoce que la creación y los avances de Casa Libertad representan un paso positivo hacia la garantía de una atención adecuada de los problemas que enfrentan las personas después de la privación de la libertad.

3 La infraestructura como garantía de la dignidad humana

3.1 Introducción y estándares a observar en materia de infraestructura carcelaria

La infraestructura carcelaria es un tema de gran importancia en el seguimiento y supervisión del sistema penitenciario y carcelario. Garantizar condiciones de vida dignas y adecuadas para las personas privadas de la libertad es esencial y, para ello, la planificación y evaluación de la infraestructura son componentes críticos. El análisis de la infraestructura, a través de un plan maestro, nos permite identificar áreas que requieren mejoras y desarrollar estrategias de inversión efectivas.

Sin embargo, la evaluación y las medidas deben ser integrales y sistemáticas, abordando las deficiencias en la infraestructura carcelaria que han sido motivo de preocupación durante mucho tiempo. La planificación y ejecución de proyectos de infraestructura deben estar en línea con los estándares internacionales de derechos humanos y centrarse en la creación de espacios seguros y saludables para las personas en reclusión. Esperamos que, tras la planificación y evaluación de la infraestructura, se tomen medidas concretas para abordar las deficiencias identificadas y mejorar las condiciones en los establecimientos de reclusión. Esto es fundamental para proteger los derechos humanos de la población en reclusión y lograr un sistema penitenciario y carcelario más justo y respetuoso de los derechos fundamentales.

El respeto de los derechos humanos, la atención a la salud mental y el bienestar de las personas privadas de la libertad, la prevención de enfermedades y la promoción de la salud, el cumplimiento legal y la responsabilidad, y la facilitación de la reinserción social son todos aspectos clave que deben considerarse al diseñar la infraestructura del sistema penitenciario y carcelario. Estos aspectos son fundamentales para el funcionamiento eficaz y humanitario del sistema penitenciario y carcelario de cualquier país. No obstante, la infraestructura carcelaria actual presenta deficiencias que han llevado a problemas graves para la población en reclusión. El hacinamiento, la falta de suministro de agua, la iluminación y ventilación inadecuadas, problemas en la atención médica y la saturación de los servicios de salud han resultado en un deterioro en la salud mental, problemas nutricionales y enfermedades crónicas y de transmisión sexual.

Para abordar estos problemas, es crucial que las autoridades se adhieran a la normativa existente, como la Ley 1709 del 2019, y consideren soluciones integrales. A pesar de la importancia de la infraestructura carcelaria, la construcción de más cárceles no es la única solución. Se requiere un enfoque más completo que aborde las cuestiones estructurales y sistémicas en el sistema penitenciario y carcelario, además de la inversión en la infraestructura existente antes de construir nuevas instalaciones. Las vidas y derechos de las personas en reclusión exigen una acción inmediata y una rendición de cuentas efectiva.

El análisis de las normativas respaldadas por el Estado para financiar y diseñar cárceles para sindicados muestra limitaciones significativas, lo que subraya la necesidad de una revisión integral de la política penitenciaria y carcelaria. Es esencial abordar críticamente la revisión presupuestaria y buscar un uso más eficiente de los recursos públicos, especialmente aquellos destinados específicamente a cárceles. La falta de implementación efectiva de estas normas, junto con la política criminal vigente, ha dado lugar a una infraestructura carcelaria que no cumple con los marcos legales establecidos.

En este contexto, el Plan de Desarrollo Nacional 2022 - 2026 "Colombia potencia mundial de la vida" se centra en la humanización de la política criminal y la superación del hacinamiento carcelario. Sin embargo, antes de embarcarse en nuevos proyectos, es necesario abordar las deficiencias en la infraestructura existente. La inversión en la mejora de las condiciones de vida de la población carcelaria en las instalaciones existentes es una prioridad. Además, es fundamental revisar la situación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria, que enfrentan una grave superpoblación.

La falta de recursos es un problema que enfrentan muchas entidades territoriales, y las normativas actuales presentan limitaciones para abordar esta problemática. Se necesita un enfoque más integral para abordar la crisis penitenciaria y carcelaria, y es crucial abordar de manera efectiva la revisión presupuestaria para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos. Las normativas actuales han demostrado ser insuficientes para abordar el problema del hacinamiento en las cárceles y los centros de detención transitoria. Es necesario considerar alternativas a la prisión y revisar críticamente las medidas judiciales que permiten la liberación de personas que han excedido el tiempo legalmente estipulado en detención o reclusión. La construcción de nuevas cárceles no debe ser una solución aislada, sino parte de un enfoque integral para abordar esta problemática.

La planificación y evaluación de la infraestructura en los establecimientos de reclusión son componentes críticos para garantizar condiciones de vida adecuadas y dignas para las personas privadas de la libertad. La medición y el análisis de la infraestructura a través del plan maestro son pasos importantes para identificar áreas que requieren mejoras y para desarrollar estrategias efectivas de inversión y desarrollo.

Sin embargo, es fundamental que estas evaluaciones y medidas se lleven a cabo de manera integral y sistemática, con el objetivo de abordar las deficiencias en la infraestructura carcelaria que han sido motivo de preocupación durante mucho tiempo. La planificación y ejecución de proyectos de infraestructura deben estar alineadas con los estándares internacionales de derechos humanos y enfocarse en la creación de espacios seguros, saludables y humanos para las personas en reclusión.

Se espera que, una vez realizada la planimetría y la evaluación de la infraestructura, se tomen medidas concretas y efectivas para abordar las deficiencias identificadas y mejorar las condiciones en los establecimientos de reclusión, lo que contribuirá significativamente a la protección de los derechos humanos de la población en reclusión y al logro de un sistema penitenciario y carcelario más justo y respetuoso de los derechos fundamentales.

Es fundamental que las autoridades tomen en cuenta la normativa mencionada para el diseño de la infraestructura del sistema penitenciario y carcelario del país por varias razones significativas:

- ◇ Respeto de los Derechos Humanos: cumplir con estas disposiciones legales garantiza el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. El diseño de establecimientos que excluyen a inimputables con trastornos mentales de las cárceles, y proporcionan condiciones adecuadas para mujeres embarazadas y madres lactantes, es esencial para tratar a los reclusos con dignidad y respetar sus derechos fundamentales.
- ◇ Salud Mental y Bienestar: las personas con trastornos mentales y las mujeres embarazadas tienen necesidades específicas que deben abordarse adecuadamente. Diseñar infraestructuras que ofrezcan un entorno propicio para su bienestar psicosocial y físico es crucial para su rehabilitación y salud a largo plazo.
- ◇ Prevención de Enfermedades y Promoción de la Salud: la infraestructura adecuada puede contribuir a prevenir brotes de enfermedades y promover la salud. Un ambiente limpio y seguro, especialmente en el caso de establecimientos con madres lactantes y niños pequeños, es esencial para evitar la propagación de enfermedades y promover un desarrollo saludable.
- ◇ Cumplimiento Legal y Responsabilidad: el respeto a la legislación penitenciaria no solo garantiza el bienestar de los reclusos, sino que también permite a las autoridades cumplir con sus obligaciones legales y demostrar responsabilidad en la gestión del sistema penitenciario y carcelario.

- ◇ Reinserción Social: facilitar un ambiente que promueva el bienestar y la rehabilitación de los reclusos es crucial para su posterior reinserción en la sociedad. Esto contribuye a reducir la reincidencia y a la creación de una sociedad más segura en el futuro.

En resumen, el diseño de la infraestructura del sistema penitenciario y carcelario de acuerdo con la normativa relevante es esencial para garantizar el respeto de los derechos humanos, el enfoque diferencial y de género, la prevención en la salud y el bienestar de los privados de la libertad, el cumplimiento de la ley y la preparación para su futura reinserción en la sociedad. Estos aspectos son fundamentales para el funcionamiento eficaz y humanitario del sistema penitenciario y carcelario de cualquier país.

3.2 Problemas de infraestructura carcelaria .

Por otra parte, el hecho del incendio en la cárcel de Tuluá del 28 de junio de 2022, que resultó en la trágica pérdida de 51 vidas, plantea múltiples cuestiones y problemas relacionados con la garantía de una infraestructura adecuada para la privación de la libertad. A continuación, se presentan varios análisis que se pueden hacer respecto a este incidente:

- ◇ Condiciones carcelarias: la tragedia en Tuluá destaca las precarias condiciones en las que se encuentran muchos Establecimiento de Reclusión de Orden nacional y Centros de Detención Transitoria. La falta de mantenimiento de la infraestructura, incluyendo la red contra incendios que no funcionaba, la falta de extintores y otros dispositivos de seguridad, y la carencia de cámaras de vigilancia, plantean serios problemas en términos de garantizar la seguridad de los reclusos y del personal de custodia.
- ◇ Superpoblación: el hecho de que la cárcel de Tuluá tuviera una superpoblación del 17% también es un tema crítico. La sobrepoblación carcelaria puede llevar a una gestión inadecuada de los reclusos y dificultar la respuesta en caso de emergencia. Además, la sobrepoblación puede contribuir a la tensión y los conflictos entre los presos, como se señala en el informe, además cuando no se cuenta con ningún mecanismo de prevención ni gestión de conflictos.
- ◇ Responsabilidad de las autoridades: la pregunta sobre la responsabilidad de las autoridades, en particular del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), es relevante. ¿Qué medidas se tomaron para abordar las preocupaciones sobre la infraestructura y la seguridad antes del incendio? ¿Por qué no se implementaron soluciones a pesar de las advertencias anteriores.
- ◇ Violencia y control de cárceles: el incidente pone de manifiesto la presencia de bandas criminales y la violencia dentro de las cárceles colombianas. La lucha por el control de las instalaciones penitenciarias a menudo conduce a disturbios y enfrentamientos entre los reclusos, lo que plantea desafíos adicionales para garantizar la seguridad en prisión.

- ◇ Respuesta a emergencias: el tiempo de respuesta de los bomberos y la efectividad de su actuación son temas críticos. ¿Por qué la respuesta de los bomberos se demoró y cuáles son las limitaciones que enfrentan para acceder a las cárceles en caso de emergencia?

Referenciado lo anterior, la Comisión considera necesario que las autoridades tomen en cuenta la normativa existente, como la Ley 1709 del 20 de enero de 2019, para el diseño de la infraestructura del sistema penitenciario y carcelario del país, la cual considera de gran importancia los asuntos que se mencionan a continuación:

- ◇ Cumplimiento legal: esta normativa, que modifica aspectos fundamentales de la Ley 65/93, establece pautas claras y obligatorias para el diseño de las instalaciones penitenciarias. El acatamiento de estas disposiciones es esencial para garantizar que el sistema penitenciario cumpla con la legislación vigente y las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.
- ◇ Respeto a los derechos fundamentales: la ley pone un énfasis claro en la necesidad de separar a personas inimputables con trastornos mentales de las cárceles, asegurando su atención en entornos apropiados. Esto es crucial para proteger los derechos fundamentales de estas personas y garantizar su acceso a atención médica y tratamientos adecuados.
- ◇ Bienestar de las mujeres en prisión: el marco legal también se preocupa por el bienestar de las mujeres en prisión, particularmente las embarazadas y las madres lactantes. Exige que las instalaciones proporcionen un ambiente que garantice un desarrollo adecuado del embarazo y fomente el correcto desarrollo psicosocial de los niños menores de tres años que conviven con sus madres.
- ◇ Salud Mental y prevención de enfermedades: establecer un ambiente apropiado para personas con trastornos mentales no solo es un imperativo legal, sino que también es esencial para abordar sus necesidades específicas de salud mental y prevenir situaciones de abuso, violencia y consumo de sustancias psicoactivas.
- ◇ Reinserción social: el diseño de la infraestructura de acuerdo con esta normativa contribuye a la rehabilitación de los reclusos, promoviendo su reinserción social efectiva. Esto, a su vez, ayuda a reducir la reincidencia delictiva y fomenta la creación de una sociedad más segura.

El acatamiento de esta normativa es fundamental para garantizar que el sistema penitenciario cumpla con la ley, respete los derechos humanos, proporcione atención adecuada a los reclusos con necesidades específicas y promueva su futura reinserción en la sociedad. Además, brinda a las autoridades una base legal sólida para demostrar su responsabilidad en la gestión del sistema penitenciario y carcelario del país. En resumen, esta ley es esencial para el funcionamiento eficaz y humanitario del sistema penitenciario y carcelario.

Sin embargo, es evidente que la falta de implementación efectiva de estas normas, en conjunto con la política criminal vigente, nos enseña una infraestructura carcelaria que no se ajusta a los marcos legales establecidos.

En este contexto, es crucial mencionar el Plan de Desarrollo Nacional 2022 - 2026 "Colombia potencia mundial de la vida". Este plan establece la "humanización de la política criminal y la superación del hacinamiento carcelario y penitenciario" como uno de sus objetivos principales. Su enfoque radica en aplicar una política criminal basada en un genuino respeto por los derechos humanos, con el propósito de garantizar la dignidad de las personas privadas de la libertad, promover la resocialización efectiva y elevar la calidad de vida de esta población. Con base en esta herramienta de planificación, el Ministerio de Justicia planea trabajar de manera interinstitucional para materializar sus propuestas a través de un plan de choque diseñado para un período de seis meses.

Actualmente, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) reporta una población de 195.809 personas privadas de la libertad, de las cuales 101.254 se encuentran en establecimientos de reclusión ordinaria (ERON), y sufren un alarmante hacinamiento cercano al 24.4%. Además, 69.489 personas cumplen condenas en prisión domiciliaria. Es destacable que, de esta población, solo 110.000 están condenadas, mientras que 84.864 están sindicadas. Esto plantea interrogantes acerca de si se está haciendo un uso excesivo de la privación de la libertad en establecimientos penitenciarios, lo que contribuye significativamente al hacinamiento que se vive en la mayoría de los centros de reclusión.

Otro asunto a considerar dentro de este plan de choque es la situación que afrontan las 22.270 personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria que sufren un hacinamiento del 120.89%, de los cuáles sólo 1.370 están condenados y 20.900 sindicados, según datos de la Policía Nacional (mayo 2023). Sumando a este número las 2.796 personas privadas de la libertad en las entidades territoriales.

Es crucial destacar que la situación en los lugares de reclusión refleja una vulneración sistemática y generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad. Ante esta realidad, es imperativo que se impulse una transformación de la política criminal, de acuerdo con lo establecido en la Sentencia T-762 de 2015; así como la priorización de la inversión en la mejora de la infraestructura carcelaria existente antes de embarcarse en la construcción de nuevos establecimientos de reclusión.

El CONPES 4082/2022 es, en esencia, una evolución del CONPES 3871 de 2016, con un preocupante índice de ejecución del 19.33%. Esta falta de cumplimiento en las metas previamente establecidas debería ser motivo suficiente para cuestionar la efectividad de los planes y políticas actuales. La Contraloría General de la Nación, en su función de seguimiento a la Sentencia T-762 de 2015, ha identificado hallazgos fiscales que suman un deterioro fiscal de 169.000 millones de pesos en los 20 establecimientos carcelarios priorizados por la Corte Constitucional. Estos hallazgos indican negligencia administrativa y financiera.

Ejemplos concretos, como la no entrega de obras en infraestructura penitenciaria en Santa Marta, Barranquilla y Cartagena, a pesar de la asignación de grandes sumas de dinero, resaltan la falta de rendición de cuentas y la ineficiencia en la gestión de recursos.

Este incumplimiento y el desglose de hallazgos fiscales ponen de manifiesto una situación crítica que requiere medidas inmediatas. La inversión en la mejora de las condiciones de vida de la población carcelaria en las instalaciones existentes es una prioridad; así como la conclusión de proyectos ya iniciados, como en Pereira, Riohacha, Salinas de San Ángel (Magdalena), y por qué las nuevas obras en Silvia, Mocoa, San Andrés, Barrancabermeja, Buenaventura y San Martín (Meta) se financiarán con vigencias futuras de 2023 a 2026.

Igualmente es importante destacar que el Ministerio de Justicia presentó el “Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario”, en el que el componente de infraestructura se concentra en: i) la ampliación de cupos para mitigar los impactos del hacinamiento; ii) el traslado de personas privadas de la libertad en calidad de condenadas que están actualmente recluidas en Unidades Policiales hacia Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional; y iii) una estrategia de acompañamiento técnico a las entidades territoriales para habilitar cupos para personas sindicadas. Aunque estas acciones pueden reducir la presión sobre la infraestructura carcelaria, pueden tener un impacto limitado en la mejora de las condiciones de las personas reclusas, en especial es necesario considerar también las necesidades de mejora y fortalecimiento de la infraestructura existente en orden a asegurar el acceso, la calidad y la disponibilidad de servicios públicos esenciales como el agua, así como la infraestructura necesaria para el trabajo y la educación como forma de contribución a la resocialización, que en todo caso no debería ser la única.

Es imperativo cuestionar la efectividad de las normativas respaldadas por el Estado para financiar y diseñar cárceles para personas sindicadas. Actualmente, se basan en el Código Penitenciario y Carcelario y la Sentencia de la Corte Constitucional SU-122 de 2022. Sin embargo, la realidad es que estas normativas se quedan cortas frente a la crítica situación de hacinamiento y vulneración de derechos en los centros de detención transitoria, principalmente debido a la falta de recursos por parte de las entidades territoriales.

El artículo 19A del Código Penitenciario y Carcelario hace referencia a la financiación de las obligaciones relacionadas con los establecimientos carcelarios y la detención preventiva. Estipula que los recursos provendrán del Presupuesto General de la Nación, y se supone que las cárceles departamentales y municipales estarán destinadas a las personas detenidas preventivamente. No obstante, esta disposición se ha visto limitada por la escasez de fondos y la falta de voluntad para garantizar las condiciones adecuadas de detención.

La Sentencia SU-122 de 2022 emitida por la Corte Constitucional buscaba abordar la problemática del hacinamiento y la vulneración de derechos en los centros de detención transitoria. Sin embargo, su impacto real ha sido limitado debido a la falta de recursos por parte de las entidades territoriales. Según expertos como el Dr. Hugo Acero, ex secretario de Seguridad y Convivencia de Bogotá, se requieren al menos 30 mil millones de pesos para acondicionar las instalaciones carcelarias existentes y más de 3 mil millones de pesos para mantenerlas en funcionamiento anualmente. (En: Cuestión Pública)

El proceso de construcción o adecuación de las instalaciones carcelarias se prevé que tome mucho más tiempo de lo establecido en la sentencia, posiblemente alrededor de seis años. Además, la construcción de nuevas cárceles, como la propuesta en Medellín y Bogotá, agrega una capa de complejidad a la situación. A pesar de los esfuerzos en la planificación de estas nuevas infraestructuras, el panorama general sigue siendo incierto.

Las observaciones anteriores dejan en claro que las entidades territoriales que no se encuentran categorizadas como especiales, es decir, aquellas con limitados recursos, enfrentan un futuro desafiante. Deben revisar exhaustivamente sus ingresos, considerando rentas endógenas, exógenas, rentas con destinación específica y otras fuentes de cofinanciación para poder financiar proyectos de infraestructura carcelaria. Esta incertidumbre pone de manifiesto la necesidad urgente de una revisión integral de la política penitenciaria y carcelaria.

Es esencial abordar de manera crítica la revisión presupuestaria, ya que el uso eficiente de los recursos públicos es fundamental. Las oficinas de planeación deben asumir un papel proactivo al elaborar un documento detallado que describa el proyecto en cuestión. Este documento debe especificar con claridad cómo se destinarán los recursos en caso de que el proyecto se ponga en ejecución. Además, estos planes deben estar en total concordancia con los parámetros establecidos en el documento "Proyectos Tipo 22. Lineamientos para el diseño de cárceles para sindicados". En este sentido, las entidades territoriales también pueden buscar apoyo para formular y ejecutar estos proyectos a través de instituciones como Findeter, Enterritorio o el Departamento Nacional de Planeación.

Es clave recalcar que los recursos que podrían utilizarse de manera más eficiente son aquellos destinados específicamente a cárceles. Sin embargo, estas asignaciones están respaldadas por normativas que, aunque establecen buenas intenciones, pueden presentar limitaciones significativas. Por ejemplo:

La Ley 1955/19, en su artículo 133, párrafo 3, numeral 1o, menciona la "contribución especial de obra pública" como fuente de financiamiento. A pesar de su disponibilidad, este tipo de recursos puede no ser suficiente para abordar de manera integral la problemática carcelaria.

La Ley 65/93, en su artículo 34A (adicionado al artículo 63 de la Ley 2197/22), contempla dos modalidades para la creación y sostenimiento de infraestructura carcelaria. Una de ellas es la figura de Asociación Público Privada (APP), pero esta opción no es aplicable a los servicios de tratamiento penitenciario y la prestación de seguridad y vigilancia de la población carcelaria. Además, no todos los municipios están en capacidad de acometer proyectos de esta envergadura, lo que limita su aplicabilidad.

La otra opción de la Ley 65/93 permite la utilización de los fondos territoriales de seguridad (FONSET) y los fondos de seguridad y convivencia ciudadana (FONSECON) para proyectos de infraestructura carcelaria, pero con restricciones y montos específicos de inversión.

La Ley 2276/22, en su artículo 100, establece ciertos porcentajes de inversión que se pueden utilizar de los fondos de seguridad, dependiendo de su destinación y su inclusión en el Plan

Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). Esto puede restringir aún más la flexibilidad para abordar las necesidades de infraestructura carcelaria.

Además, se debe considerar que las entidades territoriales pueden buscar cofinanciación a través de recursos de cooperación internacional o recursos no reembolsables de la banca multilateral. Sin embargo, es esencial aclarar que estos recursos generalmente no financian la infraestructura ni la administración u operación de proyectos de este tipo. Se limitan a donaciones para servicios, dotación, financiación de eventos, publicaciones, capacitación o asistencia técnica.

Esta revisión crítica revela que las normativas actuales plantean desafíos significativos en la búsqueda de soluciones efectivas para la infraestructura carcelaria. Desde la Sentencia T-388 de 2013, se ha destacado que el grave problema de hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario no se resuelve únicamente mediante la construcción de más cárceles. Esta solución resulta insuficiente debido a los altos costos asociados a la infraestructura adicional y a la falta de suficiencia para satisfacer la creciente demanda. El hacinamiento no solo se origina por la falta de cárceles, sino también por el uso excesivo de la privación de la libertad como medio de control social. Por tanto, el enfoque tradicional de ampliar la infraestructura carcelaria no aborda de manera efectiva la sobrepoblación carcelaria y sus problemas subyacentes.

Asimismo, la Sentencia T-762 de 2015 reiteró que el hacinamiento es solo uno de los problemas en el sistema penitenciario y carcelario. A pesar de la inversión presupuestal dirigida exclusivamente a la creación de nuevos espacios carcelarios, esta estrategia es insuficiente. Se ha abandonado la atención de otras problemáticas igualmente cruciales, como la resocialización, servicios de salud adecuados, agua potable, prevención de enfermedades, condiciones de vida dignas y seguras, entre otros aspectos esenciales para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad.

En este sentido, es crucial adoptar un enfoque integral y efectivo para abordar la crisis penitenciaria y carcelaria, que no se limite sólo a la construcción de cárceles. Las soluciones deben abordar una serie de problemas relacionados que afectan la vida de las personas privadas de la libertad y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos. El hacinamiento es un síntoma de un sistema penitenciario y carcelario profundamente afectado por problemas estructurales y sistémicos que requieren una atención más completa.

La Corte Constitucional parece apartarse de sus planteamientos previos en la Sentencia SU-122 de 2022 al priorizar la construcción de más espacios carcelarios sobre la adopción de otras medidas de política criminal. Esto resulta sorprendente ya que en sus anteriores pronunciamientos, como el Auto 121 de 2018, la Corte había enfatizado que la infraestructura carcelaria es un requisito previo para la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

La Comisión comparte la perspectiva de la Corte en cuanto a la importancia de mejorar y ampliar la infraestructura carcelaria como un paso necesario para garantizar los derechos de las personas en reclusión. Sin embargo, también resalta de manera enfática que la solución al hacinamiento en las cárceles y centros de reclusión transitorios no radica únicamente en la construcción de más cupos que permitan recluir a un mayor número de personas. En lugar de esto, se requiere un

enfoque que promueva un uso más racional de la pena privativa de la libertad, lo que implica la liberación o evacuación de personas de estos lugares.

En otras palabras, la superación del hacinamiento no se logra simplemente con la ampliación de la capacidad de reclusión, como se hizo en el pasado sin resultados sostenibles. Se debe abordar la problemática del hacinamiento de manera más integral, considerando alternativas a la prisión y evaluando detenidamente las medidas judiciales que permitan la liberación de aquellas personas que han excedido el tiempo legalmente estipulado en detención o reclusión. La construcción de nuevas cárceles no debe ser una solución aislada, sino parte de un enfoque más integral y efectivo para abordar la crisis penitenciaria.

Es importante señalar que resulta incoherente llevar a cabo inversiones significativas en la construcción de infraestructura carcelaria cuando el Gobierno Nacional no ha logrado establecer un conjunto de indicadores de infraestructura que cumplan con los mínimos constitucionalmente asegurables, como lo estableció la Sentencia T-762 de 2015. En dicha sentencia, la Corte Constitucional advirtió que, a pesar del aumento en la construcción de cupos carcelarios y penitenciarios, estos espacios en la mayoría de los casos no son adecuados para satisfacer las necesidades humanas más básicas y no respetan los estándares mínimos reconocidos a nivel nacional e internacional.

La Comisión reconoce la importancia de la construcción y adecuación de infraestructura carcelaria para abordar la crisis, pero subraya que estas inversiones presupuestales deben realizarse considerando parámetros mínimos que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de las personas privadas de la libertad. Lamentablemente, en los documentos CONPES y en los informes del Gobierno a la Corte, no se han realizado ejercicios serios ni consideraciones concretas en relación con estos parámetros, lo que plantea una preocupación significativa.

Es fundamental recordar que estas inversiones presupuestales no deben perder de vista las necesidades financieras que requieren la atención de otras problemáticas igualmente urgentes. Además, no se debe pasar por alto la importancia de aprender de lecciones y consensos previos que indican que la construcción de nuevos espacios carcelarios no es la solución principal para abordar el problema de hacinamiento. De hecho, esta lógica podría exacerbar el encarcelamiento y agravar la crisis.

Es especialmente relevante destacar que el Gobierno y las entidades involucradas no han logrado llevar a cabo reformas sustanciales en la política criminal en las fases de criminalización primaria y secundaria. Esto aumenta el riesgo de que las acciones emprendidas por las autoridades no estén alineadas con el objetivo de establecer una "política criminal articulada, consistente, coherente, basada en evidencia empírica y fundamentada en la Constitución".

4 El derecho a la salud

Tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional, la salud es un derecho humano fundamental e inalienable que debe ser respetado y protegido en todas las circunstancias, incluyendo aquellas en las que las personas se encuentran privadas de la libertad. La detención, ya sea en virtud de

una medida de aseguramiento o como consecuencia de la imposición judicial de una pena, no debería poner en peligro la salud ni el bienestar de ningún individuo, pues como se ha estipulado en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional, se trata de uno de esos derechos que no se ven restringidos o impedidos con ocasión de la sentencia condenatoria. No obstante, como Comisión reiteramos nuestra preocupación porque en la actualidad las personas privadas de la libertad enfrentan una serie de desafíos que afectan de manera significativa e injustificada su salud física y mental, sin que se tomen medidas efectivas por parte de los entes competentes para conjurar estas situaciones.

De acuerdo con lo anterior, en este apartado la Comisión realiza un análisis de la garantía del derecho a la salud en las prisiones, explorando los factores determinantes para la satisfacción de este derecho en los entornos de reclusión y las necesidades persistentes en términos de atención médica en contextos de encarcelamiento. Así mismo, se referirán los desafíos y barreras que obstaculizan el acceso a servicios de salud y las deficiencias que persisten por las acciones u omisiones de los entes competentes en la materia, atendiendo especialmente a lo reportado por el Gobierno Nacional en su último informe de seguimiento.

Como Comisión resaltamos la urgente necesidad de disponer todo lo necesario para que la atención en salud en los centros de reclusión se brinde atendiendo a los mínimos constitucionalmente asegurables definidos por la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018 y con especial consideración a las necesidades de salud de poblaciones vulnerables como adultos mayores, mujeres en estado de gestación o con riesgo de enfermedades propias del género, niños y niñas que residen con sus madres en prisión, así como personas con patologías especialmente severas como VIH, cáncer u otras enfermedades graves.

4.1 Valoración del decimocuarto informe semestral de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria²¹

Tras la revisión del informe, como Comisión resaltamos la incorporación detallada de datos y fuentes de información para evaluar los indicadores del componente de salud. Este enfoque transparente en la identificación de las fuentes de datos, que incluyen el Fondo Nacional de Salud PPL y la Subdirección de Atención en Salud del INPEC, resulta fundamental para respaldar la credibilidad de los resultados presentados en el informe y permite corroborar los fundamentos o datos que soportan los hallazgos y conclusiones expuestos por el Gobierno. Así mismo, consideramos que la segmentación de los datos entre las personas afiliadas al Fondo Nacional de Salud PPL y aquellas en regímenes contributivos o especiales constituye un enfoque valioso que debería mantenerse en los reportes que sobre el componente de salud realice el Gobierno en lo que sigue, pues esto permite un análisis más detallado y específico de cada grupo, lo que hace más fácil identificar posibles disparidades en la atención médica dentro del sistema penitenciario.

Por otro lado, frente a la potencial variabilidad en los datos individuales que anticipó el Gobierno

²¹Gobierno Nacional de Colombia 9 de junio de 2023. Ver en <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/SEGUIMIENTO-ECI/Informe%2014%20-%20ECI%20Ca%CC%81rceles.pdf>

en lo referido a los indicadores del eje de salud y las observaciones que apuntan a que esto no menoscaba significativamente su fiabilidad, la Comisión considera esencial que, pese al sostenimiento en términos de fiabilidad de los datos y las mediciones que arrojan, esto no obsta para que se sigan realizando esfuerzos que minimicen dicha variabilidad de forma que los datos sean más precisos en futuras evaluaciones. De igual forma, hacemos un llamado a la consolidación de la “Mesa de Verificación y Veeduría” ordenada en el numeral octavo del Auto 428 de 2020, ya que esta Mesa y la participación de la sociedad civil en ella resulta crucial para garantizar la confiabilidad de los datos de las mediciones de los indicadores de vida en reclusión aprobados en el Auto 428 de 2020 y en el Auto 065 de 2023.

El informe también hace hincapié en que esta experiencia de recopilación de datos ha servido para identificar errores en el diligenciamiento de la información. Este reconocimiento de errores y la intención de realizar capacitaciones en el futuro son pasos cruciales hacia la mejora continua de la calidad de los datos y la metodología de evaluación. Las capacitaciones planificadas pueden abordar los desafíos específicos que surgieron durante esta evaluación inicial y, con suerte, contribuirán a un proceso de recopilación de datos más preciso y eficiente en el futuro. La Comisión espera que estas declaraciones de compromisos sean en efecto llevadas a cabo y que no se queden en excusas que retrasen de manera injustificada el avance en las mediciones para consolidación de la línea base.

En relación con lo reportado por el Gobierno en este componente, la Comisión también resalta con preocupación los hallazgos que arroja la primera medición de indicadores de vida en reclusión, especialmente en lo referido a la desigualdad en la atención en salud y las deficiencias en la prestación de algunos servicios. En este sentido, los datos muestran que las personas afiliadas a los regímenes contributivo, especial o excepcional reciben niveles de atención en salud significativamente más bajos que aquellos respaldados por el Fondo Nacional de Salud para las Personas Privadas de la Libertad. Asimismo, se identifica un alto grado de incumplimiento en las citas médicas con especialistas y atención extramural, lo que genera un estado de represamiento de solicitudes que afecta negativamente la garantía del derecho a la atención médica oportuna y adecuada para las personas privadas de la libertad.

La falta de implementación de programas de promoción y prevención en los establecimientos penitenciarios es otro problema significativo. Solo el 39% de los establecimientos cuenta con estos programas, lo que sugiere una necesidad urgente de mejorar las iniciativas destinadas a mantener y mejorar la salud de los reclusos.

En cuanto al Fondo Nacional de Salud para las Personas Privadas de la Libertad, se destacan problemas contables y financieros relacionados con cambios en la empresa fiduciaria que administra estos recursos. Esta situación genera inquietud sobre la transparencia y la disponibilidad de fondos para garantizar una atención médica adecuada en el sistema penitenciario. Finalmente, la falta de un seguimiento adecuado de la afiliación de la población en los centros de detención transitoria plantea un riesgo significativo de que estas personas no tengan acceso a servicios de salud. Dado que la prolongación de la detención en estos espacios es irregular, es crucial garantizar que estas personas no se queden sin atención médica²².

²² Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022

La Comisión considera que los derechos a la atención médica no deben verse comprometidos por la ubicación geográfica o el perfil de la población. Así, aunque en el último informe se menciona una cobertura del 97% de los contratos activos a través de la Fiduciaria Central, es alarmante notar que persiste la cifra del 3% de perfiles no cubiertos (equivalente a 33 vacantes pendientes). Así mismo, aunque el recurso a brigadas intramurales y la derivación a la red extramural son estrategias necesarias para abordar la falta de personal médico en algunos casos, estas medidas no deben ser vistas como soluciones definitivas.

Al pie de lo anterior, vale la pena señalar que la atención médica extramural es esencial para garantizar la atención oportuna y adecuada en salud, por eso cualquier obstáculo en este aspecto es un fallo que redundan negativamente en la protección de este derecho fundamental de las personas privadas de la libertad. Por eso como Comisión observamos con alarma que en lo referido a la contratación de IPS en la red extramural se reporte una disminución del 1,27% en comparación con informes anteriores, ya que esto plantea preocupaciones significativas sobre la disponibilidad y calidad de la atención médica extramural. En este orden de ideas, la reticencia de algunas IPS a contratar servicios para esta población es una clara violación de los derechos humanos y debería abordarse con mayor firmeza por parte de las autoridades competentes.

Finalmente, a pesar de que en el informe del Gobierno se menciona la continuación del mismo modelo de contratación a través de operadores regionales como prestadores de servicios de salud, en comparación con informes anteriores, se observa una disminución en la cantidad de población atendida bajo la modalidad de brigadas de salud. Esta reducción plantea serios interrogantes sobre la priorización de órdenes pendientes y la capacidad resolutoria del médico general, así, como Comisión entendemos que priorizar órdenes pendientes puede ser necesario, pero resaltamos la necesidad de que esto se lleve a cabo sin que suponga una disminución a servicios médicos requeridos, ya que la falta de valoración por especialistas podría tener repercusiones graves para la salud de las personas reclusas.

4.2 Situaciones específicas relevantes para la garantía efectiva del derecho a la salud en prisión.

- ◇ La población carcelaria se enfrenta a una serie de desafíos únicos en lo que respecta a su salud. Estos son el resultado de diversos factores, incluida la exposición a entornos carcelarios estresantes y a menudo peligrosos, la falta de acceso a atención médica oportuna y de calidad durante su estancia en prisión, así como las condiciones de vida actuales que incluyen alimentación deficiente, entornos insalubres y desatención de las condiciones sanitarias más básicas, que pueden conllevar al deterioro de su salud.
- ◇ Las enfermedades crónicas, como la hipertensión arterial, la diabetes tipo 2 y las enfermedades cardiovasculares, son altamente prevalentes entre las personas privadas de la libertad. Esto se debe en parte a la falta de acceso continuo a la atención médica antes de su detención y a factores de riesgo relacionados con el estilo de vida, como la falta de ejercicio y una dieta deficiente. Además, el estrés y las tensiones inherentes a la vida en prisión pueden agravar estas afecciones. La falta de diagnóstico y tratamiento oportuno puede llevar a complicaciones graves y, en algunos casos, a discapacidades, o incluso a la muerte. La atención médica en las cárceles debe incluir

estrategias para el manejo y el control de las enfermedades crónicas. Esto implica no solo el acceso a medicamentos y tratamientos adecuados, sino también la promoción de estilos de vida más saludables y la educación sobre la gestión de estas afecciones. La falta de adherencia al tratamiento y la atención deficiente pueden exacerbar estas enfermedades, lo que a menudo resulta en una carga económica y de salud pública más grande cuando estas personas son liberadas y reincorporadas a la sociedad. De acuerdo con las cifras presentadas por el Gobierno, la hipertensión arterial persiste como la patología más prevalente a nivel nacional, afectando a 4.535 personas privadas de la libertad, seguida por enfermedades como la diabetes mellitus, el cáncer, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica y la enfermedad renal crónica. La hipertensión arterial es una afección de gran importancia, ya que está directamente relacionada con una serie de enfermedades graves, incluyendo la insuficiencia renal, enfermedades cardíacas y derrames cerebrales. Bajo estas condiciones, la Comisión señala con alarma que en varios establecimientos penitenciarios se ha informado sobre la deficiencia o ausencia total de equipos esenciales para atender emergencias, como desfibriladores, lo que pone en riesgo la atención oportuna de personas con enfermedades cardíacas. Así mismo, una de las organizaciones adscritas a la Comisión (CSPP) ha recibido información preocupante que sugiere que algunas muertes registradas en los establecimientos de reclusión están directamente relacionadas con este tipo de enfermedades, lo que pone de presente la urgente necesidad de mejorar la atención médica y la disponibilidad de equipos médicos críticos en el sistema penitenciario y carcelario.

- ◇ Atención inmediata y prevalente de la salud mental en entornos de reclusión. Tal como lo viene exponiendo la Comisión en el transcurso del seguimiento, la salud mental es un tema de gran preocupación en las cárceles. La detención puede ser un factor desencadenante de diversas afecciones o trastornos mentales de las personas en situación de privación de la libertad, así mismo puede ser un factor que empeore condiciones preexistentes. En esta línea, la población carcelaria enfrenta niveles tan altos de estrés, aislamiento social, violencia y traumas por experiencias previas o concomitantes al encarcelamiento que esto puede causarles o detonarles trastornos mentales como depresión, ansiedad y trastorno de estrés postraumático (TEPT). A lo que se suma aquellos problemas en la salud mental que están asociado al consumo de sustancias que generan adicción como fármacos, alucinógenos, alcohol u otras sustancias. El acceso a servicios de salud mental en prisión es esencial, pero los recursos en términos de infraestructura, personal médico especializado, medicamentos y atención general suele ser insuficiente. La estigmatización y la falta de recursos pueden incidir negativamente en la identificación y el tratamiento adecuado de estas afecciones. Además, el riesgo de suicidio es significativamente mayor en entornos carcelarios, lo que subraya la importancia de una atención diferenciada. La Comisión considera que para abordar la salud mental en las cárceles, es fundamental ofrecer evaluaciones regulares, acceso a terapias y tratamiento continuo, especializado y de calidad, así como programas de prevención del suicidio y estrategias de apoyo emocional en todas las etapas de ejecución de la pena, pero especialmente en los momentos más coyunturales de la instancia en prisión como el momento de ingreso, momentos de ruptura-duelo en medio del encarcelamiento y situaciones de crisis a nivel socio-afectivo, por ejemplo cuando las mujeres deben separarse de sus hijos e

- hijas menores al ingresar a prisión o cuando aquellos superan los tres años de edad.
- ◊ De igual manera, consideramos que la atención de esta área de la salud por parte de los entes competentes debe incluir la capacitación y sensibilización del personal de prisión en la identificación y trato adecuado de estas afecciones o patologías, la reducción del estigma entre todas las personas del entorno carcelario, así como la adopción de programas relacionados con actividades de ocio y ocupación del tiempo en prisión, salud física y tratamiento para adicciones, ya que todos estos son factores que están directamente conectados al bienestar mental y emocional de las personas en prisión.

Finalmente, resulta de suma importancia que todas las actuaciones y programas se lleven a cabo con enfoques diferenciales, pues como hace tiempo lo viene señalando la Comisión, hay ciertas poblaciones que no solo tienen necesidades especiales en la materia, sino que han resultado particularmente afectadas por la privación de la libertad -de acuerdo con los datos disponibles- como es el caso de las mujeres.

Otro asunto a considerar en este apartado está relacionado con las comorbilidades en la población carcelaria. La comorbilidad, que implica la presencia de múltiples afecciones médicas o mentales en una misma persona, es común en este grupo poblacional. Las personas pueden enfrentar una combinación de enfermedades crónicas, como la diabetes y la hipertensión, junto con problemas de salud mental, como la depresión. La presencia de comorbilidades puede complicar significativamente la atención médica y aumentar el riesgo de complicaciones.

Para abordar las comorbilidades, los sistemas de atención médica en las cárceles deben ser integrales y coordinados. Los profesionales de la salud deben estar capacitados para tratar a personas con múltiples afecciones y garantizar una atención continua y efectiva. La coordinación entre los departamentos de atención médica y salud mental es indispensable entonces para garantizar un enfoque completo y bien informado.

Por otro lado se deben tener en cuenta las conductas de riesgo para la salud, por ejemplo: el consumo de sustancias que generan dependencia o adicción, las autolesiones y las relaciones sexuales sin las prevenciones necesarias, se suman a las conductas de riesgo adicional para la salud de las personas en los entornos penitenciarios y carcelarios. La situación de privación de la libertad, como lo ha señalado la experiencia, puede fomentar el uso de sustancias psicoactivas para conjurar el estrés y la ansiedad, lo que a su vez puede dar lugar a problemas de adicción. Además, la falta de acceso a recursos e información para la prevención, así como las deficiencias en la educación sobre la salud sexual, pueden aumentar el riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual (ETS). Lo que, aunado a las condiciones de precariedad para la atención en salud e insalubridad de las prisiones puede configurar un panorama en el que la vida de los portadores de estas patologías puede verse seriamente comprometida.

En este orden de ideas, la Comisión resalta la necesidad de abordar estos importantes factores de riesgo con programas de prevención y tratamiento adecuados. Esto incluye la provisión de servicios de desintoxicación y rehabilitación para personas con problemas de adicción, programas de prevención de autolesiones y educación sobre salud sexual y prevención de ETS. También es importante fomentar un entorno que promueva comportamientos saludables,

inclusivos, no discriminatorios y que brinde apoyo con sensibilidad a quienes se encuentran inmersos de forma especial en alguno de los escenarios de riesgo antes mencionados.

Preocupa a la Comisión la ausencia de un enfoque de género en la atención médica de mujeres y otras poblaciones en prisión. A menudo, las necesidades de salud específicas de las mujeres en contextos de detención, como la atención prenatal, la salud reproductiva y la atención a víctimas de violencia de género, son pasadas por alto o abordadas de manera deficiente en el tratamiento penitenciario. Esta omisión no sólo socava el bienestar de las mujeres encarceladas, sino que también perpetúa la desigualdad de género en el sistema penitenciario y la sociedad en general. Por esta razón llamamos la atención sobre lo crucial que resulta para la garantía del derecho a la salud en establecimientos de reclusión, implementar políticas y protocolos que consideren de manera integral el enfoque de género y otros enfoques diferenciales.

Especialmente, es necesario que los servicios y atenciones en salud se brinden teniendo en cuenta las condiciones que en virtud del género demandan una atención diferenciada de la salud de las mujeres, lo que incluye factores propios de las mujeres que elevan el riesgo de padecer ciertas enfermedades o patologías. Así, las experiencias únicas de las mujeres en prisión, como la violencia de género, el trauma y otras situaciones difíciles, requieren un enfoque especializado que el sistema actualmente no proporciona de manera oportuna y permanente. Esta omisión pone en peligro la salud mental de las mujeres detenidas y perpetúa la discriminación de género dentro del sistema carcelario.

Desde la Comisión se ha identificado el incumplimiento de lineamientos internacionales acogidos en el orden interno sobre esta materia. Especialmente, observamos el incumplimiento de las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus comentarios* (Reglas de Bangkok). Por ejemplo, en lo referido en la Regla 5a que establece la importancia del reconocimiento médico en el proceso de ingreso de mujeres al establecimiento de reclusión, la información disponible sugiere que el reconocimiento médico puede no estar siendo realizado de manera adecuada y efectiva.

Por otro lado, la Regla 8a enfatiza la confidencialidad de la información médica de los detenidos y lo que se ha evidenciado a partir de entrevistas con algunas personas privadas de la libertad es que actualmente no se atiende este lineamiento de manera estricta, en tanto luego, por estigmatización de otros detenidos, los pacientes se dan cuenta de que la información es revelada. Lo que sugiere que la confidencialidad de los registros médicos bajo las condiciones en que actualmente se opera no es asegurada, colocando en riesgo, tanto la privacidad como la dignidad de las personas detenidas. En esta misma línea las Reglas 10a y 11a destacan la importancia de llevar a cabo exámenes médicos de manera respetuosa y confidencial en todos los procedimientos relacionados con la detención, pero la información disponible sugiere que estos principios pueden no estar siendo plenamente respetados en la práctica. De igual forma sucede con las Reglas 22a y 26a.

De acuerdo con lo anterior, la Comisión sugiere que se adelanten acciones específicas encaminadas a incorporar de forma integral el enfoque de género en la atención en salud, frente a

lo cual se revela como especialmente urgente la atención en salud mental especializada para mujeres, adelantar todas las adecuaciones en términos de infraestructura física, personal médico y medicamentos necesarios para que se lleven a cabo de forma segura los tratamientos hormonales que requieren personas de la comunidad LGTBIQ+, como aquellos que requieren las mujeres y hombres transgénero. Así mismo, que se brinde una oferta suficiente, continua y de calidad de servicios especializados para mujeres como mamografías, ginecologías, ginecobstetricia, procedimientos de aborto seguro -según lo contemplado en la Sentencia C-055 de 2022- y todos aquellos relacionados con los derechos sexuales y reproductivos.

También se deben considerar los factores externos que influyen en la salud de las personas privadas de la libertad. Estos agentes exógenos son aquellos que no están directamente relacionados con el entorno carcelario, pero que tienen un impacto significativo en la salud de las personas privadas de la libertad. Estos factores pueden influir en la salud antes de la detención, durante la reclusión y después de la liberación. Para abordar de manera efectiva la salud de esta población, es necesario considerar estas causas externas, veamos: 1. Condiciones habituales de vida en centros de detención. Los ERON y en especial los CDTs tienen una tasa de hacinamiento histórica, lo que dificulta el distanciamiento social y aumenta el riesgo de propagación de enfermedades infecciosas. El espacio reducido también puede contribuir al estrés y la violencia en prisión, lo que tiene un impacto negativo en la salud física y mental de los detenidos. En la mayoría de ERON, las condiciones de saneamiento e higiene son precarias y la falta de instalaciones sanitarias adecuadas, así como la insuficiente limpieza pueden dar lugar a la propagación de enfermedades transmitidas por el agua. De igual manera, dado que el acceso a agua potable está limitado en muchos ERON, hay deficiencias en el acceso a recursos hídricos aptos para el uso y consumo, tanto para la hidratación de los detenidos, como para la preparación de alimentos y la atención de las necesidades de higiene de estos. 2 Exposición a enfermedades infecciosas. La población carcelaria está en mayor riesgo de exposición a enfermedades infecciosas, como el VIH, la hepatitis C y la tuberculosis. Esto se debe a la concentración de personas en un espacio reducido y al mayor riesgo que representan ciertos comportamientos, como el uso compartido de agujas o relaciones sexuales sin protección. Además, las condiciones de hacinamiento facilitan la propagación de enfermedades infecciosas.

3. Por otro lado, la prevención y el control de enfermedades infecciosas dentro de las cárceles son fundamentales para proteger la salud de los detenidos. Por lo que resaltamos que la falta de programas de vacunación y medidas de control adecuadas puede agravar la situación y dar lugar a brotes de enfermedades infecciosas. Así, a la Comisión le preocupa el aumento de casos de Leptospirosis y Tuberculosis en las prisiones y consideramos que esto está directamente relacionado con las deficientes condiciones sanitarias en los espacios de detención. En la misma línea, resaltamos que estas enfermedades infecciosas, que son altamente contagiosas, pueden propagarse rápidamente en entornos donde la higiene y la sanidad son insuficientes.

En definitiva, la falta de acceso a agua limpia, instalaciones de saneamiento adecuadas y condiciones de vida higiénicas crea un ambiente propicio para la proliferación de estas enfermedades, por lo que la sobrepoblación y la falta de medidas efectivas de control de infecciones agravan aún más la situación. El aumento de casos de Leptospirosis y Tuberculosis entre la población en reclusión subraya la urgente necesidad de abordar las condiciones sanitarias

precarias en los establecimientos penitenciarios y garantizar la salud y el bienestar de quienes están privados de la libertad.

4. Estrés y violencia en prisión. La privación de la libertad es un factor causante del estrés de acuerdo con la evidencia. La incertidumbre, el aislamiento y la falta de privacidad contribuyen al estrés psicológico crónico entre los detenidos, así mismo, el estrés prolongado puede tener efectos negativos en la salud mental y física, incluyendo problemas cardíacos, trastornos del sueño y problemas digestivos. Por eso, la Comisión sugiere poner especial atención al estrés como factor externo que debe ser intervenido mediante diferentes medidas que permitan reducir los riesgos que de este se derivan para la salud de la población privada de la libertad.

De la misma manera, sugerimos incorporar en las medidas que se asuman la violencia en prisión como factor externo relevante, sobre todo en lo referido a la prevención y atención de comportamientos o actitudes que pueden desencadenar en lesiones físicas o daños graves contra la integridad física que pongan en peligro la vida. Las tensiones entre las personas detenidas, así como la falta de seguridad adecuada, pueden dar lugar a episodios de violencia que afectan la salud y la seguridad de todos los involucrados.

5. El acceso oportuno a la atención médica es fundamental para el bienestar de las personas detenidas. Las barreras para acceder a la atención médica, como la falta de personal médico, la burocracia o la falta de transporte, pueden tener graves consecuencias para la salud de estas personas. De igual manera, la falta de atención médica adecuada puede dar lugar a diagnósticos erróneos, tratamientos inadecuados y problemas de salud desatendidos que degeneren en alteraciones más graves. La colaboración entre el sistema penitenciario y el sistema de salud es esencial para abordar estos factores y garantizar que los detenidos reciban la atención médica y el apoyo necesario.

Muchos ERON se encuentran en áreas remotas o distantes de centros médicos y hospitales. Esto crea una barrera geográfica significativa para el acceso a la atención médica, especialmente en casos de emergencia. El transporte para recibir atención especializada es logísticamente complicado y muchas personas privadas de la libertad enfrentan dificultades financieras para acceder a la atención médica. Esto se debe a que algunos servicios médicos pueden no estar cubiertos por el sistema de salud penitenciaria, lo que obliga a los detenidos a pagar por tratamientos o medicamentos. Como apenas es lógico, estas barreras financieras se posicionan como obstáculos caso siempre infranqueables para el acceso a los servicios de esta población.

Por otra parte, existe un estigma social asociado a la población carcelaria que en muchos casos genera un trato insensible o discriminatorio por parte del personal médico o de salud. La Comisión ha conocido casos donde esta situación disuade a las personas privadas de la libertad de buscar atención médica cuando la necesitan debido al temor a juicios o mal trato. Además, los centros de detención tienen dificultades para proporcionar acceso oportuno a especialistas médicos, lo que retrasa el diagnóstico y el tratamiento de condiciones médicas complejas o crónicas y tiene un impacto negativo en la salud de los detenidos.

El seguimiento realizado a estos factores externos, ha encontrado que en algunos casos existe

falta de capacitación del personal médico. En ocasiones, el personal médico que trabaja en los centros de detención puede carecer de la formación adecuada para abordar las necesidades de salud específicas de la población carcelaria. Este déficit de entrenamiento puede tener consecuencias graves, como diagnósticos incorrectos o tratamientos inapropiados para los internos. Además, dificulta la identificación de delitos que son comunes en el contexto de la privación de la libertad, como la violencia sexual o la tortura.

Un ejemplo ilustrativo de esta problemática se manifestó durante una visita realizada por la Comisión de Seguimiento a la Cárcel y Penitenciaría de Alta y Media Seguridad para Mujeres de Bogotá. Durante dicha visita, se constató que ninguno de los profesionales de la salud presentes estaba familiarizado con el *Manual para la investigación y documentación eficaz de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* (Protocolo de Estambul). Esta falta de conocimiento de los lineamientos internacionales más básicos en la materia nos resulta alarmante, ya que el Protocolo de Estambul es un instrumento crucial para identificar y documentar casos de tortura y malos tratos, especialmente en entornos de detención, lo que implica que en estos momentos la desatención de estas disposiciones aumenta el riesgo de que conductas contenidas en el protocolo se presenten al interior de los establecimientos.

A esta situación se suma la insuficiencia en la dotación de recursos para la atención médica y/o medicamentos que demande una situación específica.

El diagnóstico actual de la atención médica en el sistema penitenciario revela una preocupante precariedad en la prestación de servicios de salud. El CSPP constató que en un ERON la atención médica para 2884 personas estaba asignada a un solo profesional, lo que revela una sobrecarga significativa en la capacidad de atención y, a su vez, limita la calidad de los servicios brindados. Otro de los problemas más notables se encuentra relacionado con la falta de entrega oportuna y completa de los medicamentos recetados en el área de sanidad. Esto degenera en una situación donde muchas personas privadas de la libertad no reciben el tratamiento adecuado, lo que termina por agravar su condición de salud. Además, se ha observado una tendencia preocupante a medicar y clasificar a un gran número de personas como pacientes psiquiátricos, sin remisiones a especialistas para una evaluación más precisa.

Este panorama se traduce directamente en el deterioro constante de la salud de las personas reclusas, quienes enfrentan barreras significativas para acceder a la atención médica. En este sentido, también se resalta con preocupación las deficiencias en cuanto al acceso a la consulta médica, asunto frente al cual se evidencia fuertes indicios de corrupción en el sistema, como lo es el hecho de que aquellas personas que cuentan con recursos para pagar por una atención médica inmediata y oportuna reciban citas rápidas, mientras que las que no cuentan con medios económicos deben esperar hasta seis meses para recibir la atención. Situación que, por presentarse de forma reiterada, se considera "normal" dentro del trámite para obtener una cita médica en prisión.

Los centros de detención transitoria enfrentan desafíos para adquirir suficientes recursos médicos y medicamentos. Esto puede llevar a la escasez de suministros esenciales y dificultar la prestación de atención médica de calidad. El último informe del Gobierno menciona que la

distribución de medicamentos sigue siendo responsabilidad de los operadores regionales, quienes trabajan con aliados estratégicos para el suministro y dispensación de medicamentos e insumos médico-quirúrgicos. Sin embargo, se plantea una preocupación importante relacionada con la disponibilidad de algunas moléculas farmacéuticas, lo que ha causado retrasos o la falta de entrega de estos medicamentos.

Como Comisión queremos poner de presente que esta situación puede tener graves consecuencias, sobre todo en aquellos casos donde se requieran cambios en las órdenes médicas afectándose la continuidad y efectividad de los tratamientos médicos de las personas privadas de la libertad. Por otro lado, durante las entrevistas con el personal de salud de los establecimientos, se destacó un problema crítico relacionado con el abastecimiento de medicamentos. Se señaló que este problema surge debido a que el suministro de medicamentos se hace a partir del promedio de los meses anteriores, el cual es insuficiente para satisfacer la demanda, precisamente debido al desabastecimiento previo.

Esta situación crea un círculo vicioso en el que la falta de suministros suficientes en el pasado conlleva a un mayor desabastecimiento en el presente, lo que afecta negativamente la atención médica de las personas y revela la necesidad de abordar este problema desde su origen para garantizar un acceso continuo y adecuado a los medicamentos necesarios para asegurar la salud de las personas detenidas.

Finalmente, la Comisión de Seguimiento realizó entrevistas a personas pertenecientes a la comunidad LGTBIQ+, específicamente a personas trans privadas de la libertad, y se constató que se les impedía el acceso al tratamiento hormonal, incluso cuando existían órdenes judiciales que ordenaban al prestador de salud garantizar dicho acceso. Esta situación plantea serias inquietudes sobre la falta de cumplimiento de las órdenes judiciales y la negación del acceso a tratamientos médicos esenciales para sujetos de especial protección constitucional. Por eso desde la Comisión instamos a las autoridades competentes para asegurar que las órdenes judiciales se cumplan y que se respeten los derechos de las personas con orientaciones sexual y de género diversa.

Otro de los hallazgos encontrados es la atención inadecuada de condiciones de salud mental. Como se estableció antes, la atención de la salud mental en prisión es esencial para la población carcelaria debido a los altos niveles de estrés y trauma. Sin embargo, en muchos casos, las personas detenidas pueden enfrentar dificultades para acceder a servicios de salud mental especializados, lo que agrava el estado inicial o condición preexistente. Si bien el último informe del Gobierno menciona una disminución en el número de casos por patologías o afecciones mentales, como Comisión anticipamos que se debe profundizar en el reporte de las razones detrás de esta disminución ¿Es el resultado de una mejora en la atención y el diagnóstico temprano, o es una señal de que las personas con patologías mentales no están siendo debidamente identificadas y atendidas?

Así mismo, el informe plantea un punto crítico en cuanto a la identificación de más de 5000 personas con antecedentes de enfermedades mentales durante el examen médico de ingreso. En atención a este dato, surge la inquietud sobre el trato diferenciado que se le brinda a esta población. Así, hemos tenido conocimiento de información relevante que apunta a que estas

personas son aisladas en Unidades de Tratamiento Especial (UTEs) sin las garantías propias para asegurar sus derechos y muchas veces sin diagnósticos precisos, lo que puede agravar su salud mental debido al aislamiento y las condiciones inhumanas que pueden estar presentes en algunos de estos sitios. Por lo anterior, instamos a las autoridades encargadas a que se realice una evaluación exhaustiva de las prácticas en las UTEs y se aborden las preocupaciones relacionadas con el bienestar y la atención adecuada de las personas con patologías mentales en el sistema penitenciario y carcelario.

En estas celdas, los períodos de aislamiento pueden extenderse injustificadamente en el tiempo, llegando a superar un mes e incluso alcanzando los siete meses en ciertos casos, especialmente cuando se trata de problemas de convivencia, donde grupos conocidos como "*los plumas*" excluyen al privado de la libertad de cualquier patio. Estas celdas carecen de instalaciones básicas como baños, agua y luz, convirtiéndolas en espacios inhumanos con inundaciones frecuentes, presencia de roedores y limitaciones extremas en sus medidas. Las personas privadas de la libertad indican que estas celdas suelen ser utilizadas para personas con problemas de salud mental o para aquellos que recién ingresan al establecimiento.

Una de las organizaciones integrantes de la Comisión de Seguimiento ha constatado que varias de las personas que han intentado suicidarse lo han hecho mientras estaban retenidas en estas celdas, frente a lo cual resaltamos la información del último informe del Gobierno (2023) que refiere que en el periodo analizado se presentaron 140 intentos de suicidio y 8 suicidios que se llevaron efectivamente a cabo. La detección, seguimiento y prevención de estos casos son fundamentales para brindar una atención integral en salud mental.

Es fundamental destacar que el aislamiento indefinido o prolongado, así como el encierro en una celda oscura o que no es permanentemente iluminada, no sólo plantean preocupaciones éticas y humanitarias, sino que también vulneran principios y normas internacionales. En particular, estas prácticas desconocen lineamientos como la Regla 43 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, que prohíbe el uso de un aislamiento prolongado como método de castigo. Además, la Regla 45, en su segundo párrafo, establece que la imposición de sanciones de aislamiento está prohibida cuando el recluso tiene una discapacidad física o mental que podría agravarse bajo dicho régimen. Estas normativas subrayan la importancia de respetar los derechos humanos y garantizar un trato digno y adecuado a todas las personas en reclusión, especialmente aquellas con problemas de salud mental.

La Comisión de Seguimiento espera que la situación actual sea abordada con prontitud y diligencia mediante la implementación de la política de atención integral para la promoción, prevención y seguimiento en materia de salud mental, cuidado psicológico y acompañamiento psicosocial en los establecimientos carcelarios del país. Esta política, establecida por la Ley 2292 de 2023 en su artículo 15, asigna la responsabilidad de su diseño e implementación al Ministerio de Salud y Protección Social.

No obstante, preocupa profundamente a la Comisión de Seguimiento el hecho de que esta política pueda estar siendo construida sin la debida participación de la sociedad civil y de las personas privadas de la libertad. Como ejemplo, el Comité de Solidaridad con los Presos

Políticos solicitó al Ministerio de Salud su inclusión en este proceso. La respuesta del ministerio señaló que se encontraban coordinando con el Ministerio de Justicia, el INPEC y la USPEC la conformación de mesas de trabajo para la construcción de la política. Se comprometieron a programar espacios de trabajo con entidades interesadas una vez acordada la ruta de trabajo.

Pese a que la respuesta no fue negativa, cabe destacar que el plazo establecido por la ley para la implementación de esta política vence el 8 de marzo de 2024, y hasta la fecha, aún no se conoce cuál será la ruta de trabajo ni cuán amplia será la participación de la sociedad civil y de las personas privadas de la libertad en este proceso. La Comisión de Seguimiento solicita que se garantice una participación efectiva y representativa en la formulación de esta política, para asegurar que sea verdaderamente inclusiva y responda a las necesidades reales de la población carcelaria en materia de salud mental.

La Comisión ha identificado que la atención médica de las personas privadas de la libertad se ve amenazada por una serie de factores que interfieren en su acceso a servicios de salud. La movilidad de las personas detenidas, la imposibilidad de ser trasladados a citas externas, cambios en los prestadores de salud, la falta de suministros de medicamentos en los establecimientos y otros desafíos logísticos pueden interrumpir significativamente la continuidad de la atención médica. Como resultado, se corre el riesgo de que los tratamientos médicos sean incompletos o de que los detenidos pierdan el seguimiento médico necesario.

Esta interrupción en la atención médica tiene consecuencias graves para la salud de las personas privadas de la libertad, ya que puede conducir al empeoramiento de condiciones médicas preexistentes, la falta de control de enfermedades crónicas y la negación de la atención médica preventiva. La falta de una atención médica continua y efectiva agrava aún más los desafíos de salud que enfrentan las personas en reclusión y subraya la necesidad crítica de abordar estas barreras para garantizar el acceso a atención médica coherente y de calidad dentro del sistema penitenciario y carcelario.

Las personas privadas de la libertad a menudo enfrentan dificultades significativas en el acceso a la información para recibir la atención médica que requieren. En muchos casos, no se les proporciona acceso a los resultados de sus exámenes médicos, lo que limita su capacidad para comprender su estado de salud y participar en decisiones sobre su tratamiento. Además, varios detenidos han informado que, cuando se les prescriben medicamentos especializados, no se les proporciona la cantidad completa o incluso, que no se les brindan los medicamentos correspondientes para la patología o condición a tratar.

El contexto de la privación de la libertad suele ser un ambiente hostil y peligroso en el que las personas reclusas sienten que su seguridad está en riesgo. Esta percepción de amenaza puede disuadir a las personas en cuanto a buscar atención médica para problemas de salud mental. El temor a represalias o la estigmatización por parte de otros reclusos pueden llevar a una renuencia a revelar las dificultades emocionales o psicológicas que están experimentando. Como resultado, muchas personas privadas de la libertad pueden optar por sufrir en silencio en lugar de buscar ayuda.

Además, la cultura carcelaria a menudo perpetúa el aislamiento, ya sea de manera deliberada o como una consecuencia inherente de la vida en prisión. El aislamiento prolongado puede tener efectos devastadores en la salud mental, ya que puede provocar depresión, ansiedad y otros trastornos. Sin embargo, la búsqueda de atención médica en un entorno donde el aislamiento puede ser visto como una señal de debilidad puede ser un desafío adicional para las personas detenidas.

Es crucial reconocer que la cultura de la prisión y las condiciones en las que viven las personas privadas de la libertad pueden contribuir al deterioro de su salud mental y dificultar su acceso a la atención médica necesaria. Abordar estos problemas requiere un enfoque integral que promueva un entorno carcelario más seguro y saludable, así como la eliminación de barreras que impidan a los reclusos buscar y recibir atención médica adecuada para sus necesidades de salud mental. Esto no solo es fundamental para proteger los derechos humanos de la población en reclusión, sino también para la rehabilitación y la reintegración exitosa de los individuos en la sociedad una vez que cumplan sus condenas.

La falta de coordinación efectiva entre las instituciones penitenciarias y los sistemas de salud representa un desafío significativo en la prestación de la atención médica dentro del sistema penitenciario y carcelario. Este problema tiene consecuencias directas en la continuidad y la calidad de la atención médica que reciben las personas detenidas.

Uno de los principales problemas radica en la transferencia de información médica cuando un detenido es liberado. Con frecuencia, esta información crítica no se transfiere de manera adecuada o completa a los sistemas de salud públicos, lo que genera una brecha en la continuidad de la atención. La falta de comunicación puede llevar también a que las personas recién liberadas enfrenten dificultades para acceder a la atención médica que requieren, ya sea para continuar tratamientos existentes o para abordar nuevas necesidades de salud.

Asimismo, la falta de coordinación puede llevar a que se dupliquen innecesariamente los esfuerzos y recursos, lo que es ineficiente desde el punto de vista económico y logístico. Todo lo anterior, conlleva a que las personas que pasan de la prisión a la comunidad a menudo enfrenten barreras para acceder a servicios médicos básicos, lo que puede resultar en un empeoramiento de sus condiciones de salud y una mayor carga para los sistemas de atención médica públicos.

Como Comisión, en esta medida, resaltamos que la coordinación efectiva entre las instituciones penitenciarias y los sistemas de salud públicos es esencial para garantizar la atención médica adecuada y la continuidad de la atención para las personas privadas de la libertad. Esto incluye la transferencia oportuna y completa de registros médicos, la planificación de la atención médica después de la liberación y la colaboración entre todas las instancias involucradas en la transición. Así, abordar las deficiencias en la coordinación como un problema, contribuiría a proteger la salud y los derechos de las personas que pasan por prisión, una vez que son liberadas.

Finalmente la Comisión ha identificado que en varios ERON la corrupción y los abusos de poder limitan la calidad de la atención médica en las cárceles. Esto incluye la desviación de recursos médicos, el soborno de personal médico y la negación de atención médica como forma de

castigo. Estos obstáculos y problemas institucionales y culturales pueden tener un impacto significativo en la salud de las personas privadas de la libertad. Por eso instamos al Gobierno y demás autoridades encargadas a abordar estas cuestiones con prontitud para mejorar la atención médica y el bienestar general de esta población.

5. El derecho a la alimentación

En el presente acápite, a manera de introducción, se desarrolla el marco jurídico del derecho a alimentación de las personas en condiciones de prisión, luego, se expone la situación actual en relación a la garantía del derecho a la alimentación para esta población, de acuerdo con información recabada por la Comisión de Seguimiento a través de denuncias, encuestas y entrevistas realizadas a la población reclusa, así como mediante solicitudes de acceso a información pública tramitadas ante la institucionalidad, las respuestas suministradas por estas, los informes periodísticos sobre el tema y, los avances reportados por el gobierno en el X informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-260 de 2019, señaló que el fundamento jurídico del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad se halla en los artículos 1 y 12 de la Constitución Política, que estipulan que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana y que se prohíben las torturas y los tratos crueles y degradantes. Así mismo, en este pronunciamiento la Corte resalta que el Derecho a la alimentación de las personas en condiciones de prisión es una garantía fundamental en relación con el derecho a la vida, a la salud y la integridad personal, contenidos en los artículos 11 y 49 de la Constitución Política, así como en la Ley 1751 de 2015.

De otra parte, la Corte Constitucional señaló que en el marco jurídico internacional, se tienen tratados y convenios suscritos por Colombia la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 25.1, que estipula que la alimentación es un componente del derecho a un nivel de vida adecuado reconocido a favor de cualquier persona; luego, en 1974, con la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, se estableció el derecho inalienable de toda persona de la especie humana a no padecer hambre y malnutrición, de forma que pueda desarrollar sus facultades físicas y mentales.

De igual manera, el derecho a la alimentación también se reafirma con el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, Artículo 11, en 1976, momento en el que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales indicó que el derecho a una alimentación adecuada se encuentra inseparablemente vinculado a la dignidad humana y requiere la adopción de políticas económicas, ambientales, y sociales adecuadas en los planos nacional e internacional, y que la alimentación adecuada implica disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, aceptables para una cultura determinada, además de accesibles en formas sostenibles que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

Ya en el marco del derecho penitenciario y carcelario, la Corte Constitucional indicó que el derecho a la alimentación se tiene en cuenta en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre

Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en 1955. En éste, se acordaron las reglas mínimas para el tratamiento de las personas privadas de la libertad, estableciendo parámetros elementales con los que deben cumplir las administraciones de los centros carcelarios, especialmente, que todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, con el valor nutritivo suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas, así como la posibilidad de proveerse agua potable cuando la necesite.

Así mismo, que en el ámbito nacional la Ley 65 de 1993 en los artículos 52, 67, y 68, desarrolla la garantía del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en el territorio colombiano, señalando que esta se puede cubrir directamente o mediante contratos con particulares. En el mismo sentido, establece que el INPEC tiene a su cargo la obligación de establecer el reglamento en el que se regule, entre otras cosas, lo concerniente a la alimentación de los internos, y que la USPEC tiene a su cargo la alimentación de estos. Ambas entidades, cumpliendo criterios y estándares de calidad y cantidad para una nutrición balanceada, higiene y preservación tanto en la manipulación como en el aprovisionamiento.

No obstante, y como veremos más adelante, pese a la marcada relevancia del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en el ámbito de los derechos humanos, así como en la ley, lo que se observa en la práctica es que la realidad de algunas cárceles contradice todos los principios y estándares del derecho a la alimentación en contextos carcelarios, así como el derecho de los privados de la libertad a que las problemáticas de alimentación sean atendidas y solucionadas de forma oportuna y eficaz, pues la atención prestada por las entidades competentes de velar por la situación, no va más allá del simple trámite y la mera gestión documental del caso, pero sin tomar medidas de fondo. Asunto que como Comisión venimos visibilizando y reportando en múltiples informes presentados en el marco del seguimiento a la crisis penitenciaria y carcelaria.

5.1 Análisis de respuesta a solicitud de información de la CSS sobre suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad.

Entre las solicitudes de información realizadas por esta Comisión de Seguimiento para la construcción del décimo informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, se tramitó ante el INPEC una petición relacionada con las condiciones de prestación del servicio de alimentos en los establecimientos carcelarios del país.

Entre la información recabada en el escrito de respuesta que se nos allegó -la cual es insuficiente y no responde de fondo a las preguntas realizadas- se informó desde la subdirección de atención en salud del INPEC que, con base en la Resolución 243 de 2020, el INPEC tiene como función realizar el seguimiento de los requisitos higiénico sanitarios y nutricionales en la cadena de procesamiento, preparación y distribución de alimentos dentro de los establecimientos de reclusión para la población privada de la libertad. Esto último se realiza a través del Comité de Seguimiento al Suministro de la Alimentación – COSAL y Grupo de Alimentación de la dirección de Atención y Tratamiento – DIRAT, que por su parte, el COSAL, tiene la función de verificar que la alimentación suministrada cumpla con las características de calidad y cantidad en las condiciones de salubridad que fija el Ministerio de Salud y Protección Social, y demás

obligaciones establecidas en contrato celebrado por la USPEC. Por procedimiento se realizan la verificación de todos los aspectos una vez a la semana y remiten la información consolidada para el mes durante los 10 días siguientes.

De igual forma, se indicó que mensualmente se remiten las actas al Grupo de Alimentación, en donde se realiza el análisis estadístico de las quejas, solicitudes, visitas de entes de control, y derechos de petición presentados. En esta revisión se encontró entre los incumplimientos más graves por parte de los operadores que, para la contratación del mes de junio, el 70% de los establecimientos asignados a la Organización Nueva Aurora, manifiestan posibles incumplimientos tanto de ejecución higiénico-sanitaria, como de obligaciones contractuales, y que le sigue el operador Alimentación Técnica y DNP Servicios, con un 67% cada una con respecto a los establecimientos asignados a dicho proveedor. Esto, aclarando que se tomaron los riesgos alto y medio en razón a que ya no les aplica lo concerniente a asuntos de infraestructura por solicitud de la USPEC.

Con respecto al cumplimiento de las obligaciones higiénico-sanitaria de los operadores, se señala que, en relación con equipos y utensilios, el 54% de los establecimientos reportan posibles falencias al respecto. En relación con el personal manipulador de alimentos, el 25% de los ERON manifiestan posibles incumplimientos en el seguimiento realizado por parte del operador sobre ítems como seguimiento en el estado de salud, reconocimiento médico y práctica de exámenes, prácticas higiénicas de las personas internas, así mismo en lo referido a educación y capacitación de las personas privadas de la libertad.

En materia de requisitos higiénicos, informan que el 46% de los ERON señalaron tener falencias en requisitos higiénicos básicos tales como: control de materias primas e insumos, contaminación cruzada, manejo de temperaturas y condiciones de almacenamiento, que el 40% de los ERON se quejaron de sus operadores por deficiencias en todo lo relacionado con el plan de saneamiento básico y sus diferentes planes, como suministro y calidad de agua potable de áreas, equipos, utensilios y soportes documentales de saneamiento.

En relación con las obligaciones administrativas de los operadores, se señala que en el informe de cada ERON se pormenoriza las obligaciones contractuales que posiblemente se están incumpliendo, destacándose entre las más incumplidas las siguientes:

- ◇ Un 28% de incumplimiento en la obligación de realizar continuos cambios de los alimentos en los menús y de hacer uso del máximo número de intercambios permitidos de los alimentos.
- ◇ Un 24% de incumplimiento en la obligación de entregar los alimentos conforme a los gramajes establecidos en la minuta patrón.
- ◇ Un 23% de incumplimiento en la obligación de suministro e instalación de equipos mínimos requeridos, de acuerdo con la USPEC.
- ◇ Un 20% de incumplimiento en la obligación de suministrar el ciclo de menús de acuerdo con lo establecido en la minuta patrón, así como del menú a ofrecer el día de la visita.
- ◇ Un 14% de incumplimiento en la obligación de realizar la instalación de medidores calibrados y certificados por la empresa de servicios públicos local.

- ◇ Un 14% de incumplimiento en la contratación y asistencia diaria al ERON del ingeniero de alimentos.
- ◇ Un 13% de incumplimiento en la obligación de cumplir con la entrega de todos los componentes establecidos en el menú, por ejemplo, no entregan el postre, o la fruta etc.
- ◇ Un 11% de incumplimiento en la obligación de contratar la cantidad mínima de operadores de alimentos.
- ◇ Un 10% de incumplimiento en la obligación de cumplir con la entrega del postre estipulado en el ciclo de menús.
- ◇ Un 10% de incumplimiento en la obligación de suministrar fiambra, vaso y cuchara en tiempo y oportunidad, de acuerdo con las obligaciones contractuales establecidas.

De otra parte, señalaron que el INPEC no realiza investigaciones a los operadores de alimentación, ya que no es la entidad contratante del servicio. Así mismo, que el INPEC no aplica sanciones a los operadores de la alimentación, que dicha actividad corresponde a la USPEC como entidad contratante.

También indicaron, con respecto al número de intoxicaciones por consumo de alimentos en mal estado, o enfermedades transmitidas por alimentos -ETAs-, durante el 2021, se presentaron cuatro reportes en cuatro ERON y que, a pesar de que el INPEC ha realizado varios requerimientos al Ministerio de Salud y Protección Social, no ha sido posible obtener los informes finales en los que se determine si el evento corresponde a una intoxicación alimentaria, con reporte de la identificación de los alimentos causantes y los análisis microbiológicos que pudieran ser insumo para la toma de medidas correctivas, la no repetición de estos eventos, y la aplicación de las sanciones por parte de la entidad contratante si fuera el caso. Con respecto a los cuatro ERON en los que se identificó esta problemática se encuentran los siguientes:

- ◇ En el mes de agosto de 2021 se reportaron 4 notificaciones de enfermedades transmitidas por alimentos, en el EPMS de Pereira.
- ◇ El 7 de enero de 2021 un total de 101 internos se vieron afectados posiblemente por consumo de carne.
- ◇ El 24 de marzo de 2021, en el CPMSACS de Acacías, un total de 404 internos se vieron afectados por contaminación de alimentos en ensaladas, pollo, agua, etc., por inadecuados procesos de manipulación de los alimentos por parte de los internos, falta de control por parte de la Unión Temporal contratada por la USPEC, inadecuado control de la cadena de frío en alimentos de alto riesgo -como el pollo-, incorrecto almacenamiento y equipos de frío en regulares condiciones de mantenimiento.
- ◇ El 29 de mayo en la Estación de Policía la Candelaria, en Medellín, 90 internos, de 374 que estaban expuestos, se vieron afectados por consumo de alimentos como arroz blanco, carne molida, ensalada de repollo con zanahoria, chorizo, frijoles, sancocho (papa), pollo, jugo de guayaba y bebida láctea larga vida.
- ◇ El 30 de junio de 2021, en el EP de Guaduas, 73 internos, de 444 que se encontraban expuestos, se vieron afectados por consumo de alimentos como hígado y agua.

ALIMENTANDO LA RESOCIALIZACIÓN	DNP SERVICIOS	SERVICIOS Y SUMINISTROS CJVN
-----------------------------------	---------------	---------------------------------

EPMSC CALI	EPAMSCAS VALLEDUPAR	EPMSC SAN ANDRÉS
ORGANIZACIÓN NUEVA AURORA	PROALIMENTOS LIBER	EPMSC SANTA MARTA
COPEP PEDREGAL	CPAMSMBOG BOGOTA	UT ALIMENTOS SALUDABLES
EPMSC APARTADÓ	EPAMSCAS COMBITA	COBOG BOGOTA
UT ALIMENTACIÓN TÉCNICA	EPMSC SOGAMOSO	EP FLORENCIA LAS
		HELICONIAS
CPMSACS ACACIAS	UT DUFLO USPEC 2020	EPMSC CAQUEZA
UT COMPARTIR 2020	EP GUADUAS LA ESPERANZA	EPMSC FLORENCIA
CPMS BOGOTÁ	EPAMS LA DORADA	EPMSC NEIVA
CPMSUBA UBATE	EPMSC PUERTO BERRÍO	EPMSC PITALITO
EPMSC LETICIA	UT EFICIENTE	UT GREEN FOOD
	COCUC CÚCUTA	CPAMSPY POPAYÁN
	EPMSC PAMPLONA	RM DE POPAYÁN

Cuadro suministrado por el INPEC con los operadores y los establecimientos carcelarios en los que más se incumplen las obligaciones en relación con el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad.

En relación con el cumplimiento de las obligaciones higiénico-sanitarias de los operadores en lo que tiene que ver con equipos y utensilios, el 54% de los establecimientos carcelarios reportaron posibles falencias en cuanto a las condiciones de esos instrumentos y también de las superficies de contacto con el alimento. En lo relacionado con el personal manipulador de alimentos, el 25% de los ERON manifestaron posibles incumplimientos en el seguimiento por parte del operador, así mismo se informó sobre el estado de salud, el reconocimiento médico, la práctica de exámenes, las prácticas higiénicas de las personas privadas de la libertad, la educación y capacitación en la manipulación de alimentos.

En cuanto al cumplimiento de requisitos higiénicos, el 46% de los ERON manifestaron tener falencias en el cumplimiento de los requisitos higiénicos básicos sobre el control de materias primas e insumos, contaminación cruzada, manejo de temperaturas y condiciones de almacenamiento. Mientras que el 40% de los ERON señalaron que el operador tiene deficiencias en todo lo relacionado con el plan de saneamiento básico y sus diferentes planes (plan de suministro y calidad de agua potable, el de residuos líquidos y el de residuos sólidos, el plan de control integral de plagas, el de limpieza y desinfección de áreas, equipos y utensilios, así como el de soportes documentales de saneamiento).

En igual sentido se informó en relación con el cumplimiento de las obligaciones administrativas. De esta manera en la respuesta indicaron que entre las obligaciones que más se incumplieron, para el mes de junio de 2021, se encuentran:

- ◇ 28% de incumplimiento en obligaciones relacionadas con los continuos cambios de alimentos en los menús.
- ◇ En un 24% se incumplieron los gramajes de los alimentos servidos a los internos pues estos no coincidían con los establecidos en la minuta patrón.
- ◇ Se presentó un 23% de incumplimiento de obligaciones referidas al suministro e instalación de los equipos mínimos requeridos.
- ◇ 20% de incumplimiento del ciclo de menús de acuerdo con lo establecido en la minuta patrón y del menú a ofrecer el día de la visita.
- ◇ 14% de incumplimiento respecto a la instalación de medidores calibrados y certificados por la empresa de servicios públicos local, ya que no se realizó la instalación.
- ◇ En un 14% de la contratación no se cumple con la obligación de asistencia diaria al ERON del Ingeniero de alimentos.
- ◇ En un 14% de la contratación no se cumplió con la entrega de todos los componentes establecidos en el menú (ejemplo el postre, la fruta, etc.)
- ◇ En un 11% de la contratación no se contrata la cantidad mínima de manipuladores de alimentos según las obligaciones adquiridas, en un 10% no hay cumplimiento en entrega del postre estipulado en el ciclo de menús y en un 10% no se suministró fiambarrera, vaso y cuchara, de acuerdo con las obligaciones contractuales en términos de tiempo y oportunidad.
- ◇ Así mismo, se indicó, que se sigue teniendo notificaciones de no asistencia de los profesionales contratados por los operadores (ingenieros y nutricionistas), por lo que se le solicitó a la USPEC verificar en campo esto, ya que los operadores reportan la contratación efectiva a la USPEC, pero los establecimientos reportan la no asistencia de estos.

En relación con los horarios del suministro de los alimentos a las personas privadas de la libertad, se señala que de acuerdo con el seguimiento que realiza el INPEC a la prestación del servicio de alimentación, los COSAL reportan que el 93% de los establecimientos cumplen con horarios. Desayuno, entre las 06:00 a 08:00 de la mañana, almuerzo, entre las 11:00 de la mañana y la 13:30 de la tarde, y cena, entre las 16:00 a 18:00 de la tarde.

Para agosto de 2021 se reportaron con medida sanitaria o cerrados los servicios de alimentos de COBOG Picota en Bogotá y Pedregal en Medellín. Así mismo, se reporta el incumplimiento en relación con el 10 % de la población privada de la libertad a nivel general que cuenta con requerimientos de una dieta especial y a la cual se le incumple en el EPMSC SOGAMOSO, el COBOG BOGOTÁ, el CPAMSMBOG BOGOTÁ, el EPAMSCAS COMBITA, el EPAMSCAS VALLEDUPAR, el EPMSC PAMPLONA, y el EPMSC de PUERTO BERRÍO, con un total de aproximadamente 580 internos afectados.

Sobre las estrategias implementadas para superar las falencias del suministro de alimentos en los establecimientos objeto de la sentencia T-388 de 2013 y T-762 de 2015, el INPEC informó que realiza mesas de trabajo con la USPEC, en donde se tratan las principales falencias identificadas por el INPEC en la prestación del servicio de alimentación y los establecimientos que reportan

mayores incumplimientos. Al respecto informan que están generando un plan de acción, con participación de la interventoría, el cual se encuentra en proceso para aplicar medidas correctivo-sancionadoras como descuentos a los operadores que han presentado incumplimientos en la prestación del servicio.

Finalmente, en cuanto a las condiciones actuales en materia de infraestructura, así como de los utensilios e implementos necesarios para la preparación de alimentos -y en relación con cada uno de los establecimientos vinculados a la Sentencia T-388 de 2013- el INPEC señaló que, entre mayo y agosto de 2021, se pasó de un 35% a un 39% en la cantidad de ERON que manifiestan posibles problemas de infraestructura para prestación adecuada de los servicios de alimentación, aclarando que algunos de esos establecimientos se encuentran en adecuaciones y/o ya se les realizó, pero que pueden estar presentando problemas de la calidad de obra, retrasos y/o incumplimientos en las mismas. Por otro lado, remitió un cuadro en el que se observan 50 Establecimientos con déficit de mantenimiento y/o adecuación, de los cuales 18 se ubican en la regional central, 6 en el regional occidente, 6 en la regional noreste, 9 en la regional norte, 5 en la regional oriente y 5 en la regional viejo caldas.

5.2 Quejas de la Población privada de la libertad sobre el suministro de alimentos

Entre las inconformidades manifestadas por parte de las personas privadas de la libertad sobre el incumplimiento de las garantías frente al derecho a la alimentación y ante organizaciones de derechos humanos que hacen parte de esta Comisión de Seguimiento, se tiene, por ejemplo, que las personas privadas de la libertad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelario de Acacias, señalaron que los alimentos que le son suministrados cumplen con el estándar de cantidad, pero no de calidad en la presentación. En el mismo sentido, afirmaron que algunos alimentos del menú como el pollo con verdura son muy repetidos y que las verduras son de mala calidad.

Además, reportaron que, si bien aparecen 18 menús en el contrato de alimentos para variar las raciones, solo les dan 4 menús, que en repetidas ocasiones los alimentos llegan crudos o en mal estado, que las bebidas tipo jugo son de mala calidad y enferman a algunos internos que las ingieren y que las raciones de alimentación que se suministran a los internos con dietas especiales por razones de salud son las mismas que la del resto de personas privadas de la libertad. También se señaló que la alimentación que se les suministra les genera problemas de salud²³.

Junto a lo anterior, se allegó información sobre posibles casos de corrupción y mala prestación del servicio de alimentación en el EPAMSC DE VALLEDUPAR por la entrega de alimentos en estado de descomposición y en horarios irregulares (desayuno 9:30 am, almuerzo 4: 00 pm y cena 9: 30 pm), situación que hace que los internos pasen hambre y se enfermen y/o se deteriore su salud, en especial, la de aquellos que tienen alguna enfermedad o complicaciones de salud, problemática que los internos indican que empeora cada día, y que las entidades y empresas responsables de garantizarles el suministro de alimentos óptimos en calidad, cantidad y de forma

²³ Oficio No. 2021 015 – Corporación Equipo Jurídico Pueblos – trámite de acción urgente. EPMSCVALL – Alimentos.

digna, no tienen en cuenta las denuncias que estos realizan. Incluso desacatan fallos de tutela y recomendaciones de entidades de control que los favorecen²⁴.

En otra oportunidad, los internos de la torre 5 A de la cárcel de Alta y mediana Seguridad de Valledupar informaron que, a partir del 19 de abril de 2021, desde las 6:00 am, iban a iniciar una jornada de huelga de hambre indefinida, pues desde el mes de marzo les empeoraron el servicio de alimentos en cuanto a la preparación y a los horarios de entrega, además, que acudían a dicha acción:

“porque han agotado todas las instancias legales sin que se les resuelvan las problemáticas que enfrentan en la cárcel. Denunciaron que reciben el desayuno entre las 9:00 y las 11:00 de la mañana, cuando el horario establecido es entre 7:00 y 7:30 y media de la mañana, que les entregan las raciones de almuerzo desde las 3:00 de la tarde en adelante, el 01 de abril, a las 7:10 pm, el 06 de abril, a las 4:30 pm, el 07 de abril, a las 4:30 pm, el 08 de abril, a las 3:40 pm, y el 09 de abril, a las 5:00pm, cuando el horario establecido para que les entreguen el almuerzo es entre las 12:00 y las 12:30 pm, y que las raciones de la cena se las entregan desde las 8:30 pm en adelante, el 01 de abril a las 10:20 pm, el 05 de abril a las 9:00 pm, y el 9 de abril a las 9:30 pm, cuando el horario establecido para que reciban la cena es entre las 5:00 y las 5:30 pmlos gramajes de los alimentos no son los establecidos, el menú que suministran no es el contratado, no les suministran la fruta, hace 20 días no les entregan el refrigerio, que consta de un jugo de 200 mililitros y un pan tipo mogolla. Culpan de dicha problemática, a la ineficiente función de la empresa de alimentos DNP Servicios SAS, la cual les a causado problemas de salud, además de empeorar a los que ya presentan complicaciones en su estado de salud.”²⁵.

²⁴ Oficio No. 2021 008 – Corporación Equipo Jurídico Pueblos – trámite de acción urgente. EPMSCVALL – Alimentos. Esta acción fue diligenciada ante el EPMSC de Valledupar, el INPEC, la USPEC, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la Nación. Mediante Radicado 2021EE0055594 la subdirección de atención en salud del INPEC, señaló que la USPEC es la entidad competente de la provisión de alimentos de las personas privadas de la libertad, no obstante, que el Grupo de Alimentación GRUAL - INPEC, manifiesta mensualmente dichas inconformidades a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho. Así mismo, que se convocaron mesas de trabajo para el cumplimiento de compromisos sobre la prestación del servicio de alimentación, tales como rotación de personal administrativo, visitas periódicas de inspección junto con la USPEC, y entes de control a fin de establecer un mecanismo de control que garantice el cumplimiento de las condiciones técnicas establecidas en la ficha técnica de negociación.

²⁵ Oficio No. 2021 019 – Corporación Equipo Jurídico Pueblos – trámite de acción urgente. EPMSCVALL – Alimentos.

Imagen allegada por los internos del EPMSC de Valledupar

En el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana seguridad – EPAMS- de Valledupar, las personas privadas de la libertad informan que se están enfermando de problemas digestivos y dolores de estómago a causa de la ingesta del agua que se les está suministrando en dicho establecimiento, que han durado hasta 5 días seguidos en los que no se les suministra agua a los internos y que cuando realizan el suministro del líquido lo hacen de forma racionada y que el agua que se les suministran no es higiénica²⁶. Así mismo, la ingesta de esa agua -con la que les preparan los alimentos- les está causando problemas digestivos como gastroenteritis y fuertes dolores de estómago.

5.3 Noticias de prensa sobre problemáticas en el suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad

Las noticias recopiladas revelan una preocupante realidad en las cárceles colombianas, específicamente en torno al suministro de alimentos para las personas privadas de la libertad. A través de diferentes situaciones en Cúcuta, cambios operativos a nivel nacional y persistentes problemas en el Valle de Aburrá, se evidencian una serie de desafíos que afectan directamente la calidad de la alimentación en estos entornos. La importancia de garantizar una alimentación digna y de calidad en el sistema penitenciario se vuelve esencial para salvaguardar los derechos fundamentales de quienes están privados de su libertad.

◇ Caso en Cúcuta:

En la Ciudad de Cúcuta, un juez de Tutela ordenó a varias entidades proteger los derechos de las personas privadas de la libertad en centros transitorios, entre las órdenes impartidas a la USPEC, esta el adoptar medidas necesarias para que se suministren los alimentos a los reclusos que permanecen transitoriamente, sin interrupción y observando todos los requerimientos nutricionales y normas de protocolo de tratamiento higiénico sanitario de alimentos, que garanticen una correcta alimentación de las personas privadas de la libertad”²⁷.

◇ Caso en El Pedregal, Medellín:

²⁶ Oficio No. 2021 028 – Corporación Equipo Jurídico Pueblos – tramite de acción urgente. EPMSCVALL – Agua.

²⁷ <https://www.laopinion.com.co/cucuta/piden-garantizar-derechos-los-recluidos-en-sitios-transitorios> (Nota del 23 de noviembre de 2021)

Las fallas en el suministro de alimentación a los privados de la libertad de la cárcel El Pedregal, que llevaron a que se cerrara el Rancho, lugar donde el operador Nueva Aurora SAS preparaba la comida, estarían próximas a terminar con la firma de un nuevo contrato por licitación y el inicio de la función por un nuevo operador desde el primero de diciembre, anunció la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, Uspec²⁸.

La directora Logística de esta entidad, Rosa Yolanda Sánchez, quien ha estado al frente de este asunto desde septiembre, cuando se denunció una intoxicación masiva de 640 personas privadas de la libertad de este penal, afirma que esta situación es una prioridad y que las soluciones iniciaban ayer viernes, cuando Nueva Aurora SAS cesó sus funciones en el lugar.

Así mismo, la funcionaria señaló que: “el nuevo operador arranca el primero de diciembre por 8 meses, no solo para El Pedregal sino para los 132 establecimientos de reclusión que tenemos a cargo. Estamos adelantando el proceso licitatorio y confiamos en que no se presente nada extraordinario y podamos estar haciendo entrega de este proceso a esa fecha (...) para la población de 100.000 privados de la libertad a nivel nacional, este contrato es para 17 grupos que están regionalizados y dentro de esos grupos está este, no es un contrato de \$400.000 millones para una sola persona sino por regiones; en este caso entrarían 17 grupos a operar, cada uno según el número de privados de la libertad, se hace un análisis financiero y se determina cual es su cupo”.

El cierre del Rancho en la cárcel El Pedregal, tras problemas en el suministro de alimentos, ha llevado a un cambio de operador a nivel nacional. Se busca mejorar la situación con un nuevo contrato por licitación y una mayor atención a la calidad alimentaria en 132 establecimientos penitenciarios.

Para ilustrar la magnitud de la problemática, se estableció contacto con la progenitora de un recluso en la cárcel El Pedregal, actualmente albergando a 4,700 internos, a pesar de su capacidad designada para únicamente 1,200 personas. Recientemente, debido a complicaciones en el suministro de alimentos y denuncias sustentadas sobre la ingestión de comestibles en estado de descomposición, se rescindió el contrato con el operador. Como medida paliativa, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) autorizó la introducción de alimentos caseros mientras se procede a una nueva contratación.

La fuente consultada, quien solicitó la reserva de su identidad por temor a represalias, manifestó que esta medida resulta insuficiente, considerándola como un paliativo con un impacto mínimo en la resolución de la problemática. Se cuestiona la efectividad de permitir el ingreso de alimentos una vez al mes a partir de noviembre, planteando la interrogante sobre la carencia de soluciones para los días restantes.

Es relevante destacar que, además de esta disposición, se autorizó la entrada de un kit de alimentos perecederos. Sin embargo, la madre angustiada sostiene que esto constituye una falacia, ya que la entrega de dichos paquetes está contemplada en las normativas del Inpec, que

²⁸ <https://www.elcolombiano.com/antioquia/las-soluciones-a-alimentacion-en-el-pedregal-llegaran-en-diciembre-MF15988631> (Nota del 06 de noviembre de 2021)

establecen el derecho de los reclusos a recibir este kit mensualmente junto con el paquete de aseo, una práctica que solo se cumple en La Picota, ubicada en Bogotá²⁹.

La fuente denuncia la situación crítica en El Pedregal, donde la cocina ha sido clausurada y la preparación de alimentos se realiza en Bellavista, generando retrasos significativos en la entrega de las comidas. El desayuno, en ocasiones, se sirve a las dos de la tarde, el almuerzo entre las cinco y seis de la tarde, y la cena se ve afectada de manera similar.

La madre resalta que, durante el transporte, muchos alimentos se descomponen, llegando al penal con una calidad inferior. Además, expresa su preocupación por un grupo de presos en el patio denominado Mediana, quienes padecen enfermedades como la diabetes y requieren horarios precisos de alimentación e inyecciones de insulina. Los retrasos, según argumenta, resultan fatales para esta población.

Para concluir, con base en las mencionadas noticias, es evidente que la situación en las cárceles colombianas refleja una serie de desafíos sistémicos en el suministro de alimentos para personas privadas de la libertad. A pesar de medidas judiciales y cambios operativos, persisten problemas que van desde la calidad de los alimentos hasta la continuidad en su entrega. La intoxicación masiva en El Pedregal y los retrasos en la entrega de alimentos, especialmente para aquellos con necesidades médicas específicas, subrayan la urgencia de abordar estas deficiencias. La falta de una solución integral plantea interrogantes sobre la voluntad política para abordar de manera efectiva los problemas estructurales que afectan a la población privada de la libertad en Colombia.

6. El derecho al acceso a la justicia y a la administración pública

6.1. Información general sobre el uso del derecho de petición

El derecho de petición es una garantía que permite, en sus condiciones y posibilidades, la materialización de los mínimos constitucionales asegurable establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015. En particular, la petición es un derecho que activa dos rutas fundamentales en la vida penitenciaria: la administración pública y de justicia. Es mediante la apertura de este camino procesal en el que las personas privadas de la libertad pueden elevar solicitudes, presentar quejas o requerir la voluntad de la autoridad para la superación de fallas y bloqueos institucionales. Es decir, la petición es la única forma en la que los y las internas retroalimentan al sistema penitenciario, así como también les permite mantener el contacto con la sociedad civil, en el exterior, y la burocracia estatal.

En palabras de la Corte Constitucional: “El ejercicio del derecho de petición en escenarios penitenciarios, no puede estar sometido exactamente a las mismas pautas y directrices que el previsto para las personas que no están privadas de la libertad” (Sentencia T-044 de 2019, párr. 28). La restricción de la libertad, como secuela de la sanción penal, implica que a los/las internas

²⁹

<https://www.elcolombiano.com/antioquia/problemas-de-hacinamiento-salud-y-alimentacion-no-mejoran-en-carceles-del-aburra-GL15966099> (Nota del 01 de noviembre de 2021)

se les garantice un canal para activar al aparato jurisdiccional y al sistema público de aseguramiento de la calidad de una vida digna en la cárcel. Si bien a las personas penalizadas se les suspende ciertos derechos, la petición hace parte de esas garantías incólumes, no susceptibles de restricción, en aras de los procesos de reintegración social.

Esta es una de las razones principales por la cual la Corte Constitucional ha modulado el núcleo esencial de la petición en el marco de la protección de las personas privadas de la libertad. De hecho, el alto tribunal se enfocó sobre tres estándares fundamentales para el cumplimiento de esta clase de peticiones: “(i) respondan oportunamente las solicitudes que les presentan, (ii) motiven razonablemente las decisiones y (iii) garanticen que las peticiones “que los internos formulen contra otras autoridades sean recibidas por éstas oportunamente” (Sentencia T-414 de 2020, párr. 4.8).

Para el cumplimiento de estos contenidos mínimos, el INPEC ha creado un sistema de pasos para la recepción de peticiones por parte de las personas internas, el sector externo y los funcionarios que modulan la política penitenciaria. Esta ruta consiste en lo siguiente:

a) Presencial

Se brinda información de manera personalizada y se contacta con los responsables de la información de acuerdo con la consulta, solicitud, queja y/o reclamo; los cuales se ingresan al aplicativo GESDOC – PQRSD, para asegurar la trazabilidad del trámite.

b) Telefónico

Línea de atención al ciudadano, en la cual se brinda información y orientación sobre trámites y servicios que son competencia del INPEC, los cuales se ingresan al aplicativo GESDOC – PQRSD, para asegurar la trazabilidad del trámite. Así como la línea anticorrupción celular, chat de WhatsApp y nacional.

c) Formulario Electrónico Web

Permite registrar en el aplicativo GESDOC – PQRSD las Peticiones, Quejas y Reclamos, para asegurar la trazabilidad del trámite.

d) Correo Electrónico

Por este canal, se reciben peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y/o denuncias, solicitudes, sugerencias, felicitaciones, actos de corrupción, las cuales se ingresan al aplicativo GESDOC – PQRSD, para asegurar la trazabilidad del trámite. Es de anotar que se incluye el correo electrónico para denuncias por hechos de corrupción: anticorrupcion@inpec.gov.co.

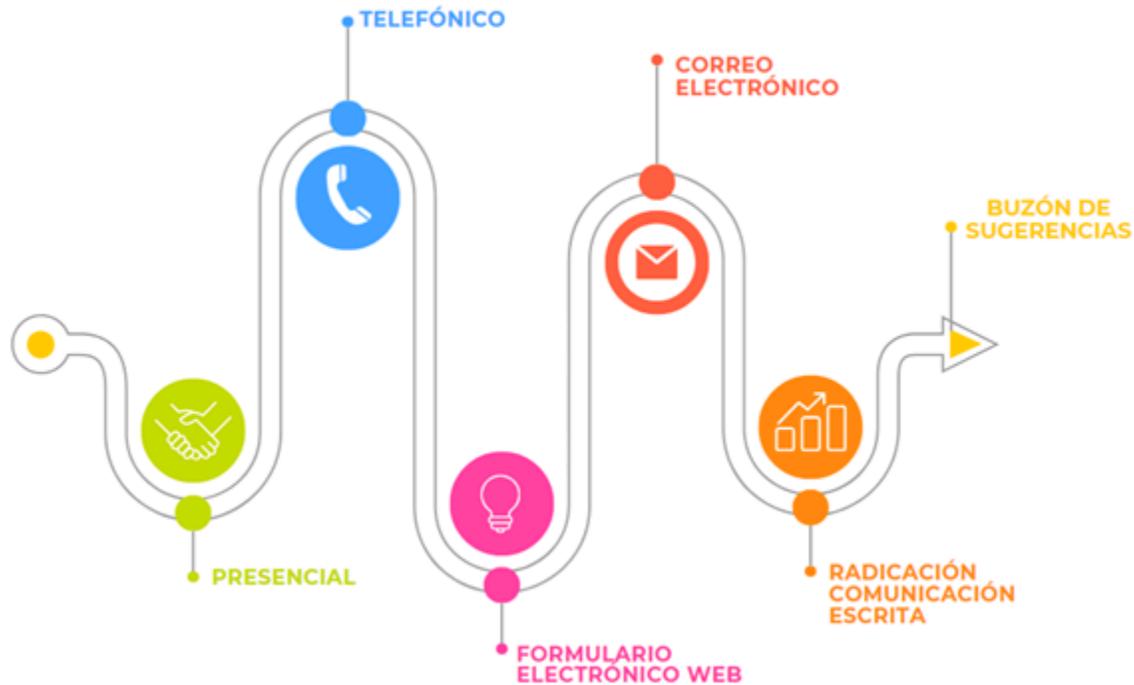
e) Radicación Comunicación Escrita

Se podrán radicar peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias relacionadas con los servicios y por actos de corrupción y solicitudes en general por Gestión Documental.

f) Buzón de Sugerencias

Recibir periódicamente sugerencias de los funcionarios, servidores, ciudadanos y usuarios Del INPEC que se encuentran en los pabellones de los ERON. (INPEC, Respuesta a derecho de petición, 2023).

Figura 1. Ruta "Derecho de petición"



Fuente: Propia

Según el INPEC, mediante el aplicativo “Quejas Web”, vigente desde el año 2013 al 2020, y el aplicativo “GESDOC – PQRSD”, sistema operativo adoptado desde el 2020 hasta la actualidad, se ha recepcionado un número significativo de peticiones presentadas por personas privadas de la libertad. Para el INPEC, el cambio de sistema operativo de recolección de peticiones fue fundamental, ya que:

“Este sistema permite ingresar, ver la trazabilidad y realizar el seguimiento y control de las PQRSD a las dependencias, regionales y ERON, así como el cumplimiento en los tiempos de respuesta a los ciudadanos, con alertas y un sistema de semáforo, para que cada dependencia ingrese la respuesta y verifique el estado de las PQRSD en los términos de ley”.

De ese modo, el nuevo sistema le ha permitido, según el INPEC, realizar una mejor trazabilidad de las peticiones presentadas por todos los actores de la política penitenciaria, en cuanto a su número, naturaleza y seguimientos:

Figura 2. Número de PQRSD -INPEC- entre 2013 y 2022

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
714	17.198	29.537	22.783	48.894	42.947	42.274	26.854	30.379	30.619

Fuente: GATEC INPEC

Si bien es cierto, el INPEC ha realizado cambios en aras de mejorar el seguimiento y trazabilidad de las peticiones, aún perduran bloqueos institucionales en cuanto al núcleo esencial de la petición: respuesta, motivación y notificación. En múltiples ocasiones, ante la Comisión de Seguimiento, en sus visitas a las cárceles del país, se presentaron quejas por parte de las personas privadas de la libertad, debido a la falta de respuesta de sus peticiones o debido a la notificación de respuestas sin fundamento o sin algún relacionamiento a la causa promovida por el escrito.

De hecho, las peticiones que esta Comisión ha presentado ante el INPEC también han sufrido de tales bloqueos institucionales: no se contestan o se emiten documentos que no se relacionan con lo solicitado. Un ejemplo de ellos consistió en la solicitud presentada a esta entidad para obtener datos sobre la recepción de las peticiones, las acciones de tutela y el activismo popular de las personas internas. Incluso, este último tema de interés nunca fue respondido por el INPEC. De ese modo, la Comisión de Seguimiento ha registrado nuevas acciones adoptadas por las personas privadas de la libertad para reclamar la materialización de sus derechos, entre ellas, la protesta social y las huelgas de hambre. A continuación, se puede observar, en número, las acciones tomadas por la población interna en las cárceles del país.

Figura 3. Protesta social en las cárceles

Año	Atención médica	Falla servicio de alimentación	Rechazo a los procedimientos de control	Servicios públicos	Solicitud administrativa	Solicitud de traslado	Total
2015	3		3	6	23	1	36
2016	4	1	2		1		8
2017	1		4		12		17
2018	1	1		2	6		10
2019	1	3		1	3	1	9
2020	6	2		1	47	1	57
2021				1	9		10
2022	1	5		1	1		8
Total	17	12	9	12	102	3	155

Fuente: GEDIP INPEC

Figura 4. Huelgas de hambre en las cárceles

Año	Atención médica	Falla servicio de alimentación	Rechazo a los procedimientos de control	Servicios públicos	Solicitud administrativa	Solicitud de traslado	Total
2015	3	2	1		26	8	40
2016	12	1	1	2	15	2	33
2017	2	1	2	2	27	2	36
2018	6	1			22	4	33
2019	3	4			15	13	35
2020	9	6	1	1	78	19	114
2021	3	2	1		23	5	34
2022	3	7			12		22
Total	41	24	6	5	218	53	347

Fuente: GEDIP INPEC

Este patrón le lleva a concluir a la Comisión de Seguimiento que: (i) el INPEC debe seguir mejorando sus procesos de recepción, trazabilidad, respuesta y notificación de las peticiones presentadas por las personas privadas de la libertad y personas externas; (ii) el INPEC debe mejorar la tabulación y recolección de información, en cuanto a las peticiones según los actores, la naturaleza y la causa.

6.2. La intervención judicial en la vida carcelaria: acciones constitucionales para el reclamo de derechos

Acudir a las acciones constitucionales para modular y superar los padecimientos sufridos por las personas privadas de la libertad en el mundo penitenciario es una expresión clara del ejercicio al “acceso a la administración de justicia”. En particular, las acciones de tutela y las acciones populares son garantías judiciales que permiten visibilizar las violaciones masivas y generalizadas de los derechos en las cárceles de Colombia. Por ejemplo, en el marco de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha reconocido los múltiples estados de cosa inconstitucional, moldeando las prácticas humanas, la gobernabilidad carcelaria y la permeabilidad de los centros de reclusión en todas sus categorías.

En este apartado, la Comisión de Seguimiento se enfoca en cómo el empleo de las acciones constitucionales, de manera especial la acción de tutela y la acción popular, hacen parte de un ejercicio pleno al “acceso a la administración de justicia” en escenarios de reclusión. Es decir, se evalúa la posibilidad, accesibilidad, facilidad y oportunidad que tienen las personas privadas de la libertad para presentar estos mecanismos judiciales y cómo su empleabilidad impacta la vida en reclusión, con límites metodológicos.

Para cumplir con este fin, el presente acápite cuenta con seis subdivisiones. En la primera, se señalan los límites metodológicos que la Comisión encontró al momento de recolectar, analizar y evaluar la información sobre “la presentación” e “impacto” de las acciones constitucionales en el mundo penitenciario. En la segunda parte, se busca establecer la calidad de los actores que promueven las acciones, con el fin de fijar correlaciones entre los obstáculos procesales y el rol de los agentes. La tercera sección está encaminada a verificar la geografía social de los litigios, valorando los territorios en donde se concentra la movilidad legal de los asuntos constitucionales. En una cuarta parte, se caracteriza a los accionantes de los litigios, según ciertos enfoques diferenciales. El penúltimo apartado esboza la naturaleza de los derechos reclamados por las partes y su concentración según la calidad de la persona accionante. Finalmente, se profundiza el uso de la acción popular en las problemáticas carcelarias y sus límites procesales.

a) Aclaración metodológica

Para recolectar la información cualitativa y cuantitativa de este acápite, la Comisión de Seguimiento acudió a la presentación de peticiones de información, trabajo de campo y focalización de entrevistas. Las peticiones de información fueron presentadas ante la Corte Constitucional, como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, ante la Defensoría del Pueblo, en calidad de recolector de datos de acciones populares según la Ley 472 de 1998, y ante el Consejo Superior de la Judicatura, como entidad a cargo de la administración de la rama judicial. El trabajo de campo realizado por la Comisión consistió en ingresos, informados y esporádicos, a diversas cárceles de Colombia, virtual y presencial, entre los años 2022 a 2023, incluso a centros de reclusión transitorios. Asimismo, durante el año 2022 a 2023, se han realizado entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la rama judicial, funcionarios públicos y personas privadas de la libertad y sus familiares.

En cuanto a las peticiones de información, la Corte Constitucional le facilitó a esta Comisión datos cruzados sobre la acción de tutela y su comportamiento en los escenarios penitenciarios.

En total, se ofreció la información de **70.561** expedientes constitucionales (de tutela) a partir del año 2016 hasta el mes de enero de 2023. Debe señalarse que, si bien la Comisión solicitó la relación de variables desde el año 2013³⁰, el alto tribunal manifestó no contar con dicho contenido temático, en tanto que, a partir del año 2016 “*se estructuró el sistema de información de la Corte*”³¹. Por otro lado, el Consejo Superior de la Judicatura nunca contestó nuestra petición, pese a la insistencia. En consecuencia, todos los datos estadísticos sobre la acción de tutela provienen de la matriz econométrica diseñada por la Corte Constitucional.

A diferencia de las acciones de tutela, las acciones populares no cuentan en este acápite con datos estadísticos. Según la contestación presentada por la Defensoría del Pueblo: “*no se han interpuesto acciones populares algunas tendientes a solicitar la protección de derechos humanos de la población privada de la libertad*”³². No obstante, la Comisión, mediante entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos, ha conocido sobre asuntos, en temas carcelarios, que se han resuelto mediante estos mecanismos de defensa constitucional. Esta pérdida de confiabilidad del dato, como la valoración de este mecanismo, será discutida únicamente en la sexta subdivisión de este eje temático.

Las entrevistas semiestructuradas y el trabajo de campo “tipo visitas” en los centros penitenciarios han sido insumos para modular las hipótesis sobre la “posibilidad” e “impacto” de las acciones constitucionales en el mundo carcelario. En primer lugar, la Comisión de Seguimiento limitó el estudio a dos acciones constitucionales: la tutela y la acción popular. Estos mecanismos son considerados por las personas privadas de la libertad como “*la única salida para que aquí nos hagan caso (...) es eso o morimos sin nada*”³³. De aquí radica el interés de la Comisión por explorar el uso de estos dos mecanismos en la transformación de los contextos de reclusión. Por otro lado, se descartó medir el “impacto” de las acciones constitucionales en términos de adaptación. Es decir, comprobar la afirmación si “*la narrativa constitucional, movilizada por las acciones de tutela o popular, moldea el mundo penitenciario como una forma de adaptación de las personas privadas de la libertad a un escenario interno caótico que fomenta el dolor [del cuerpo humano]*”³⁴. Por la brevedad de la información recolectada, y los límites metodológicos de las bases de datos, solo es posible medir la “*juridificación*” en el impacto carcelario. En pocas palabras, evaluar “*si el discurso legal constitucional, derivado de las acciones de tutela y popular, se apropia del mundo carcelario [lo moldea: lo reforma]*”.

En conclusión, para facilitar la evaluación del cumplimiento del acceso a la administración de justicia, en cuanto a las acciones constitucionales, la Comisión canalizará todos los datos sobre dos variables: (i) oportunidad: accesibilidad (obstáculos procesales para su presentación y

³⁰ Época en la que se enmarca la sentencia T-388 de 2013 y se crea la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil [a la Sentencia T-388 de 2013].

³¹ Contestación a la petición, por parte de la Corte Constitucional, del 09 de febrero del año 2023 [en el archivo de la Comisión de Seguimiento].

³² Contestación a la petición, por parte de la Defensoría del Pueblo, del 28 de diciembre del año 2022 [en el archivo de la Comisión de Seguimiento].

³³ Entrevista a persona privada de la libertad en el Centro Penitenciario de Mediana Seguridad y Reclusión de Mujeres de Pasto [18 de agosto de 2022]. [en el archivo de la Comisión de Seguimiento].

³⁴ La hipótesis se extrae de: Ariza, L. J., & Tamayo Arboleda, F. L. (2020). *El cuerpo de los condenados. Cárcel y violencia en América Latina. Revista De Estudios Sociales*, 1(73), 83–95.

ejercicio), e (ii) impacto: juridificación (si la jurisdicción constitucional se apropia del mundo carcelario [lo moldea: lo reforma]).

b) Calidad de las personas actoras

Analizar la calidad o el rol de las personas que acuden a la acción de tutela ayuda a determinar la mediación que existe entre la persona privada de la libertad y un tercero para acceder al mecanismo constitucional. Una relación de este tipo identifica los obstáculos procesales, la accesibilidad y los efectos constitucionales (en términos de rechazo o improcedencia). Debe tenerse en claro que, en la jurisdicción constitucional, suele confundirse la figura de la “improcedencia” con la “negación”, en el marco de la acción de tutela. La primera se resguarda para aquellos asuntos en los que no es posible decidir de fondo la problemática por la ausencia de un elemento procesal/formal necesario para ello (legitimidad en la acción, subsidiariedad e inmediatez). En cambio, la negación, cumpliendo estos requisitos, decide de fondo la carga petitoria. De acuerdo con esta situación, los datos econométricos que se presentarán a continuación sobre la “improcedencia” presentan un amplio margen de error.

En la siguiente gráfica se presentan los datos de los expedientes segregados por la calidad de los actores, determinando el porcentaje total de asuntos de tutela desde el año 2016 hasta enero del año 2023.

Tabla No. 01
Calidad del agente

Variable	Cantidad de expedientes	Porcentaje
Agente oficioso	2.549	3,61%
Personal	64.459	91,35%
Defensor/Personero ³⁵	475	0,67%
Apoderado	2.972	4,21%
Representante legal	106	0,15%
TOTAL	70.561	100%

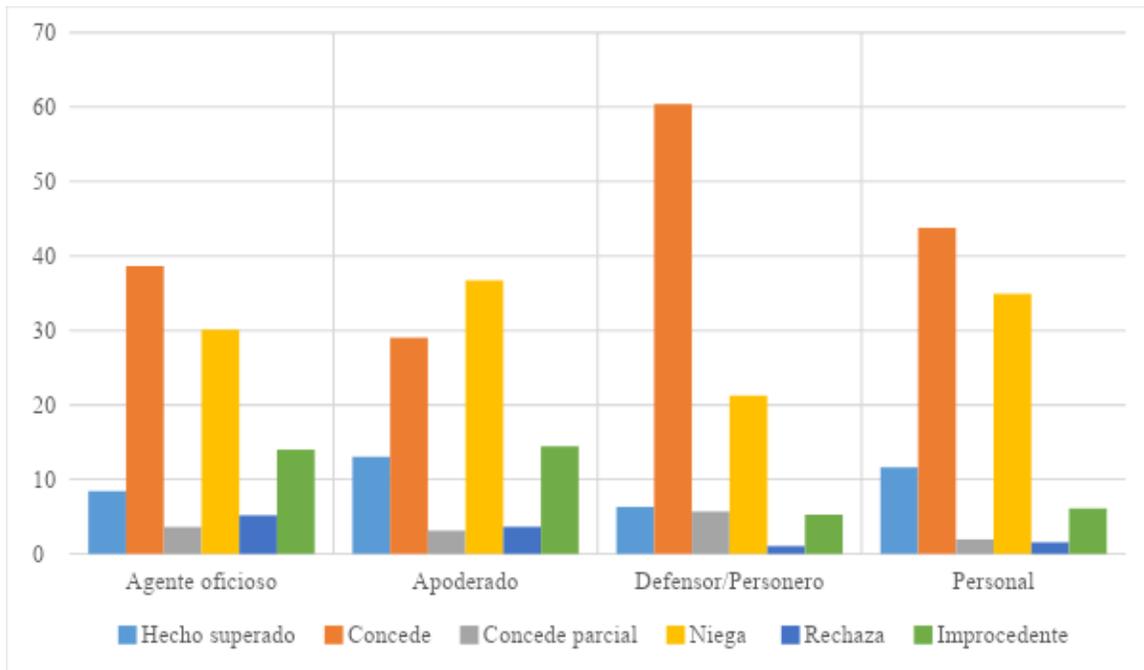
Fuente: propia

³⁵ Se aclara que la matriz econométrica de la Corte Constitucional no relaciona a la Procuraduría como un actor presente dentro de los procesos de tutela.

Según la tabla No 01, en el 91,35% de los expedientes acuden directamente las personas privadas de la libertad sin ninguna clase de representación para el reclamo de sus derechos fundamentales. Esto significa que, la narrativa constitucional movilizada a través de este mecanismo judicial es principalmente motivado por las experiencias directas de las personas internas. Aunque este patrón visibiliza empoderamiento, no quiere decir que ellos no reciban apoyo técnico o legal. De hecho, según varias entrevistas semiestructuradas, se ha podido determinar que existe colaboración en el diseño de los escritos judiciales, de compañeros internos, de familiares, de la oficina jurídica del centro o de abogados externos, sin que sean ellos (con el nombre del tercero) los principales actores de la acción. En consecuencia, debido a la poca información, no se puede establecer el nivel de activismo y movilidad social ejercido por parte de las personas reclusas, más si una presencia considerable de expedientes constitucionales en los que no existe intermediación procesal.

Ahora bien, acudir directamente a la acción de tutela, narrando los padecimientos sufridos desde una voz propia, no garantiza *per se* la admisión, procedencia o amparo de los derechos fundamentales. A continuación, se establece la relación de datos sobre el rol de los accionantes y la decisión de primera instancia, o decisiones previas al fallo en el caso del rechazo.

Gráfica No. 06
Calidad del accionante respecto a la decisión en el amparo
“primera instancia” (en porcentaje)



Fuente: propia

En general, se puede colegir que, en la mayoría de los casos, sin importar el rol del actor de la acción de tutela, hay una tendencia para conceder la carga petitoria en favor de los derechos de

las personas privadas de la libertad³⁶, mientras que el amparo parcial y el rechazo son las tendencias con menor presencia en los expedientes constitucionales. Esto significa que hay una acogida significativa de las reclamaciones del mundo penitenciario en la jurisdicción constitucional. De igual forma, se puede rescatar dos tendencias relevantes en la relación entre variables:

- a. Cuando se acudió con apoderado judicial, hubo una tendencia mayor por negar (con un 36,7%) que por conceder el amparo a los derechos fundamentales (con un 29,03%), mientras que cuando se acudió con Defensor/Personero existió una gran acogida por el amparo constitucional con un 60,42% del total de expedientes.
- b. El porcentaje de rechazo e improcedencias es mayor cuando el actor de la acción de tutela corresponde a un agente oficioso o apoderado judicial, respecto a las otras calidades procesales. El rechazo para el agente oficioso acumuló un 5,17%, y para el apoderado judicial un 3,63%. En cambio, el “Defensor/Personero” y el “personalmente” puntuaron un 1,05% y 1,55% respectivamente. Por otro lado, la improcedencia para los cuatro actores se configuró en: agente oficioso (14%), apoderado judicial (14,46%), Defensor/Personero (5,26%) y personal (6,10%).

Esta tendencia puede explicarse a partir de los obstáculos impuestos a los apoderados judiciales y a los agentes oficiosos. En el marco de la acción de tutela, antes del año 2022, los requisitos para el cumplimiento de esta última figura eran muy exigentes, en términos probatorios y argumentativos. La Corte Constitucional requería para su aceptación la existencia de: (i) una manifestación clara de actuar en calidad de agente y (ii) la imposibilidad del agenciado de defender directamente sus derechos³⁷. Para este último estándar, el alto tribunal manifestó: *“La Corte ha admitido el uso de la agencia oficiosa de los privados de la libertad si se encuentran en aislamiento, padecen de incapacidad física o cognitiva y los hechos narrados en la tutela evidencian la existencia de una amenazada de muerte en contra del agenciado”*³⁸. Por el lado de los apoderados, se exige la presentación de un poder expreso para actuar en el proceso de tutela, diferente al suscrito para el proceso penal, sin importar los nuevos obstáculos para la expedición de dicho documento.

Los obstáculos procesales dan cuenta del porqué existe un número más alto de rechazos e improcedencias cuando se acude como agente oficioso y apoderado judicial, siendo menor este porcentaje cuando los Defensores/Personeros representan a las personas privadas de la libertad. Téngase en cuenta que, la misma Corte Constitucional, en la

³⁶Se descartó de la matriz econométrica de la Corte Constitucional aquellos expedientes constitucionales basados en reclamaciones de derechos fundamentales propias de empresas o entidades privadas [por lo general, su carga petitoria contravía los derechos de las personas privadas de la libertad], con el fin de reducir el margen de error aquí evaluado.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-382 de 2021, Mag. Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera (08 de noviembre de 2021)

³⁸ *Ibid.*

sentencia T-762 de 2015, flexibilizó la participación del ministerio público en los asuntos de tutela de personas internas, con el fin de proteger ampliamente los derechos humanos.

Este patrón puede sufrir un cambio significativo a partir del año 2023. La Corte Constitucional en la sentencia SU-122 de 2022 modificó los requisitos que se le exigen al agente oficioso en el marco del mundo penitenciario. En sus palabras: “(...) *la Sala considera que se cumple con la legitimación, toda vez que se trata de personas de especial protección constitucional que se encuentran en circunstancias de indefensión demostradas por las condiciones de detención en las que se encuentran. Para la Corte no queda duda que están en una posición de vulnerabilidad que les impide actuar a todas de forma separada para interponer las acciones de amparo correspondientes. Por ello, el mecanismo de agencia oficiosa resulta adecuado en este caso*”. Dicho de otro modo, el tribunal convirtió a “la detención” en una causal objetiva para la probanza de la indefensión de los sujetos, sin agotar los requisitos previamente solicitados (aislamiento, discapacidad y probabilidad de muerte).

Una vez se le notifica a los actores de la decisión de primera instancia, adquieren por interés la posibilidad de incoar el recurso de impugnación, según el Decreto 2591 de 1991. En la siguiente gráfica se muestra el porcentaje de los expedientes según la presentación o no del recurso.

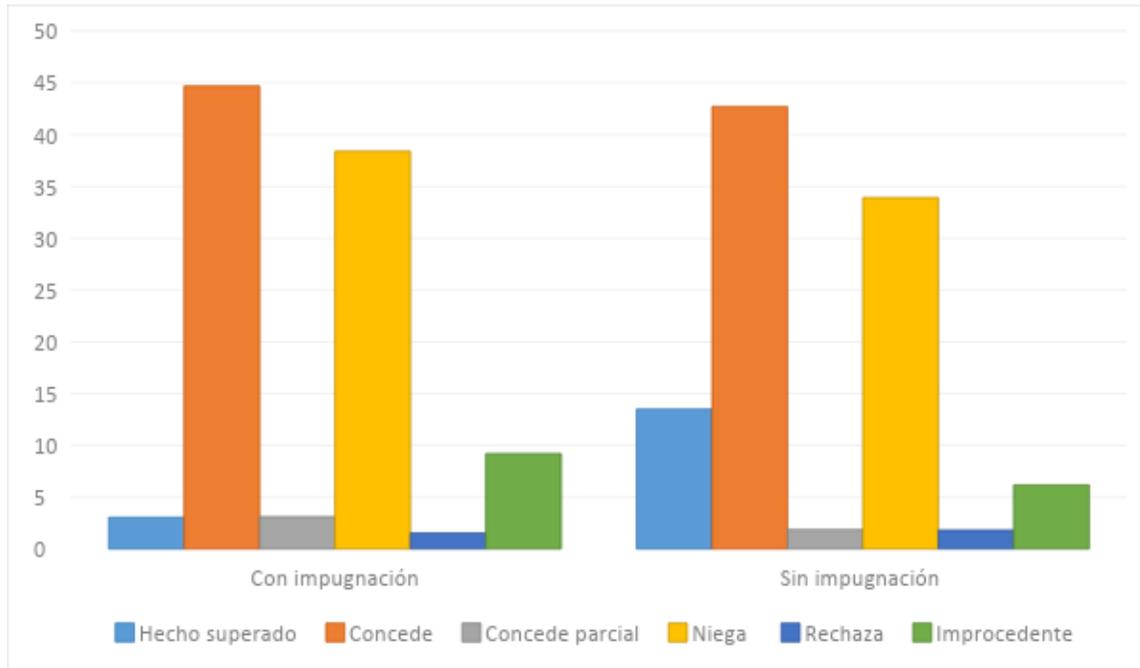


Fuente: propia

De la gráfica No. 07 se puede concluir que en la mayoría de los expedientes las partes no presentan el recurso de impugnación. Tan solo en el 18,6% de los expedientes, los actores

ejercen el derecho de doble conformidad judicial. Estos datos son aún más sugestivos si se cruzan con las variables “la naturaleza de la decisión de primera instancia”, “impugnación” y “no impugnación” reflejadas en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 08
Decisión base de la impugnación (en porcentaje)

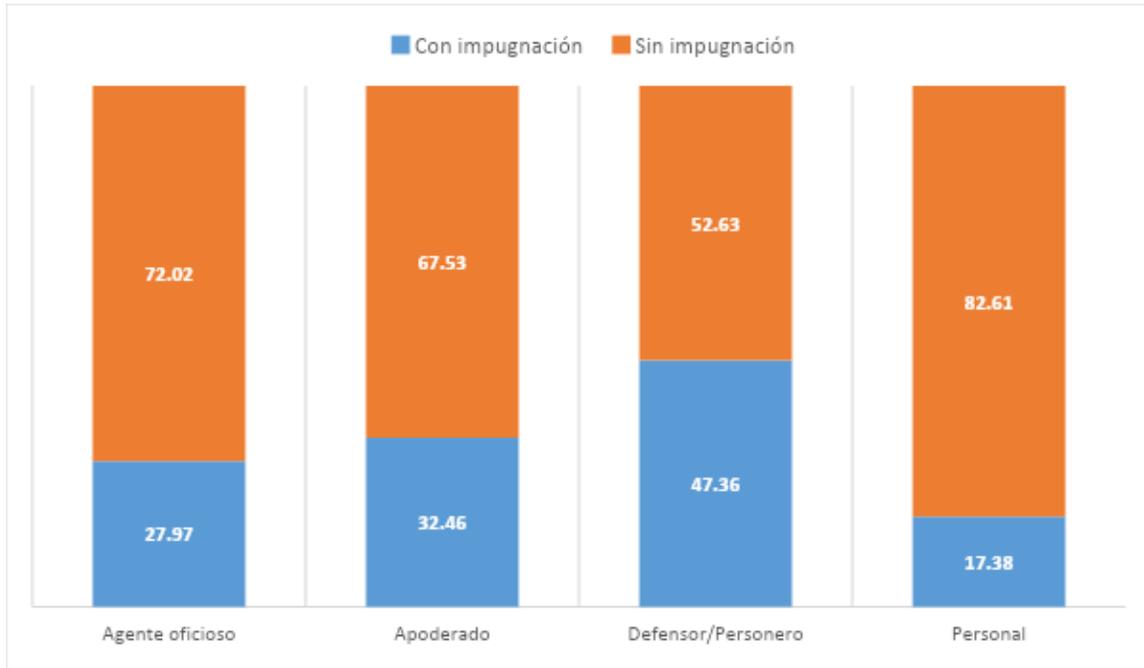


Fuente: propia

De la relación de datos, se pueden apreciar diferencias sutiles en ambos escenarios (no se impugna o se impugna respectivamente). En los casos en los que se impugró, las decisiones por improcedencia son más recurrentes que en los expedientes sin impugnación. Asimismo, es más probable que en los expedientes que no fueron impugnados, además del “concede” y “niega”, se constate en primera instancia una decisión de carencia de objeto por “hecho superado”. En suma, existe un alto número de expedientes de tutela en los que no se impugró el fallo, en los que recae una decisión de “conceder” y “negar” los derechos sin que se pueda establecer la verdadera relación de protección con los intereses de las personas privadas de la libertad por parte de ese recurso.

Para correlacionar los datos de la decisión de primera instancia frente al rol de los accionantes y su mediación con un tercero, es importante también precisar su proactividad frente a la búsqueda de una segunda valoración por parte de la segunda instancia judicial. En la siguiente gráfica se valoran este cruce de datos con los cuatro actores antes mencionados.

Gráfica No. 09
Acciones no impugnadas y la calidad de la actora (en porcentaje)

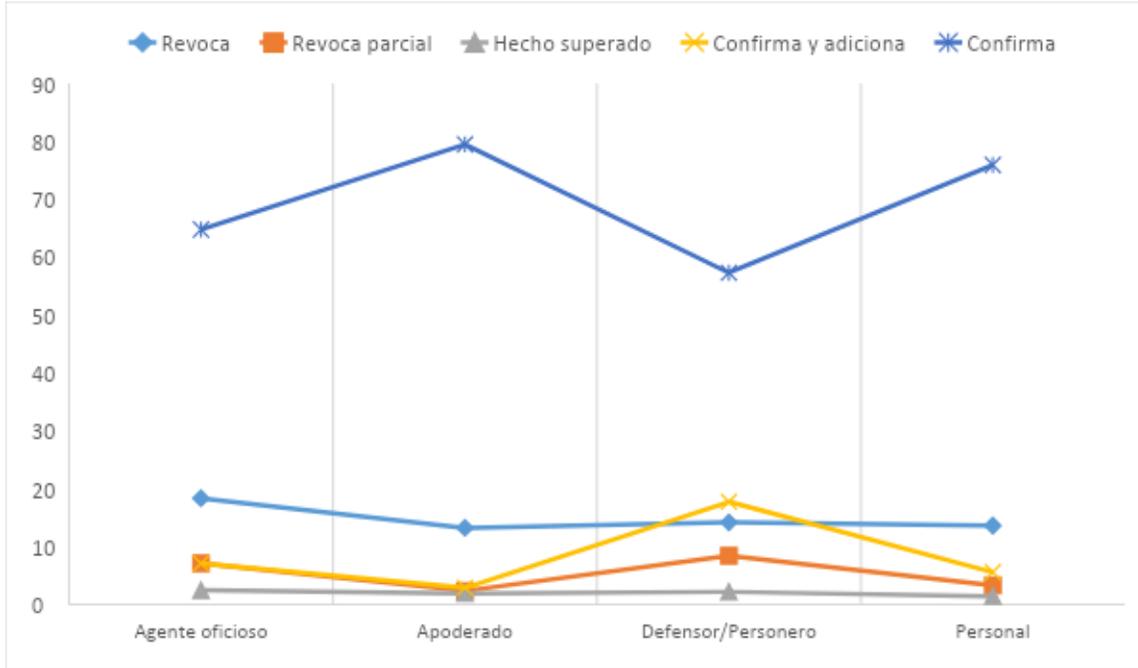


Fuente: propia

El rol del actor determina la presentación o no del recurso de impugnación en la jurisdicción constitucional. El Defensor/Personero es más probable que recurra la decisión de primera instancia, mientras que las personas privadas de la libertad suelen no hacerlo. Esta tendencia es preocupante, puesto que es mayor el número de acciones de tutela presentadas por las personas internas que por los terceros con interés (según su postulación). Ello significa que, la cuestión constitucional de las personas reclusas se decide por regla general en la primera instancia. El patrón es aún más grave cuando la Comisión ha constatado que las personas privadas de la libertad no suelen tener acompañamiento jurídico permanente en la presentación de la acción de tutela y sus recursos, y cuando se presenta, suelen tener ciertas represalias (traslados de centros penitenciarios o de patios, tratos discriminatorios y represalias a familiares).

El panorama es aún más desolador cuando se verifica la decisión de segunda instancia respecto al rol de los actores. En la gráfica No. 10 se puede apreciar mayor probabilidad en que los pocos casos recurridos por las personas privadas de la libertad sean confirmados por los jueces de segunda instancia. Esa proyección disminuye cuando se acude en compañía de Defensor/Personero. De hecho, en el total de expedientes, la tendencia de “confirmación” es más baja para este último actor, mientras que “el revoca parcial” y “confirma y adiciona” son factores más recurrentes.

Gráfica No. 10
Decisión de segunda instancia y la calidad de la actora (en porcentaje)



Fuente: propia

En conclusión, una decisión de confirmación de segunda instancia se presume como contraria al fin general promovido en la acción de tutela. Esto se debe a que solo es procedente la impugnación cuando haya interés legítimo por las partes [se haya decidido contrario a sus intereses]. De modo que, cuando recurren las personas privadas de la libertad es más probable que se confirme, en términos de negación, la carga petitoria, sin que hayan tenido alguna clase de asesoría, o muy poca, para el diseño de su litigio.

c) Geografía social del litigio

Analizar la concentración de los expedientes constitucionales por los territorios (departamentos y ciudades capitales) permite correlacionar los lugares de donde se recolectan las experiencias de vida propias de la narrativa constitucional. Aquí partimos de la hipótesis de que, cada territorio, por su diversidad cultural e histórica, permea la gobernanza interna de las cárceles y por lo tanto el comportamiento, las fallas y el cumplimiento de los derechos. Por ejemplo, el alcance del derecho al agua de las personas privadas de la libertad en el distrito de Bogotá será distinto a los mínimos exigidos para el internamiento en el departamento de Arauca.

Tabla No. 02
La concentración de expedientes según los departamentos

Departamentos		
Variable	Cantidad de expedientes	Porcentaje
Amazonas	14	0,01%
Antioquia	5210	7,38%
Arauca	98	0,13%
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	25	0,03%
Atlántico	323	0,45%
Bogotá	15969	22,63%
Bolívar	470	0,66%
Boyacá	5981	8,47%
Caldas	3117	4,41%
Caquetá	1881	2,66%
Casanare	561	0,79%
Cauca	3858	5,46%
Cesar	2043	2,89%
Chocó	92	0,13%
Córdoba	410	0,58%
Cundinamarca	1287	1,82%
Guaviare	4	0,005%
Huila	2089	2,96%
Isla	6	0,008%
La Guajira	72	0,10%

Magdalena	268	0,37%
Meta	3451	4,89%
Nariño	658	0,93%
Norte De Santander	3000	4,25%
Putumayo	92	0,13%
Quindío/Quindío	88	0,12%
Risaralda	514	0,72%
Santander	4654	6,59%
Sucre	69	0,09%
Tolima	5841	8,27%
Valle del Cauca	8135	11,52%
Vaupés	1	0,001%
Vichada	4	0,005%
Sin registro	4	0,005%
Vacías	272	0,38%
TOTAL	70561	100%

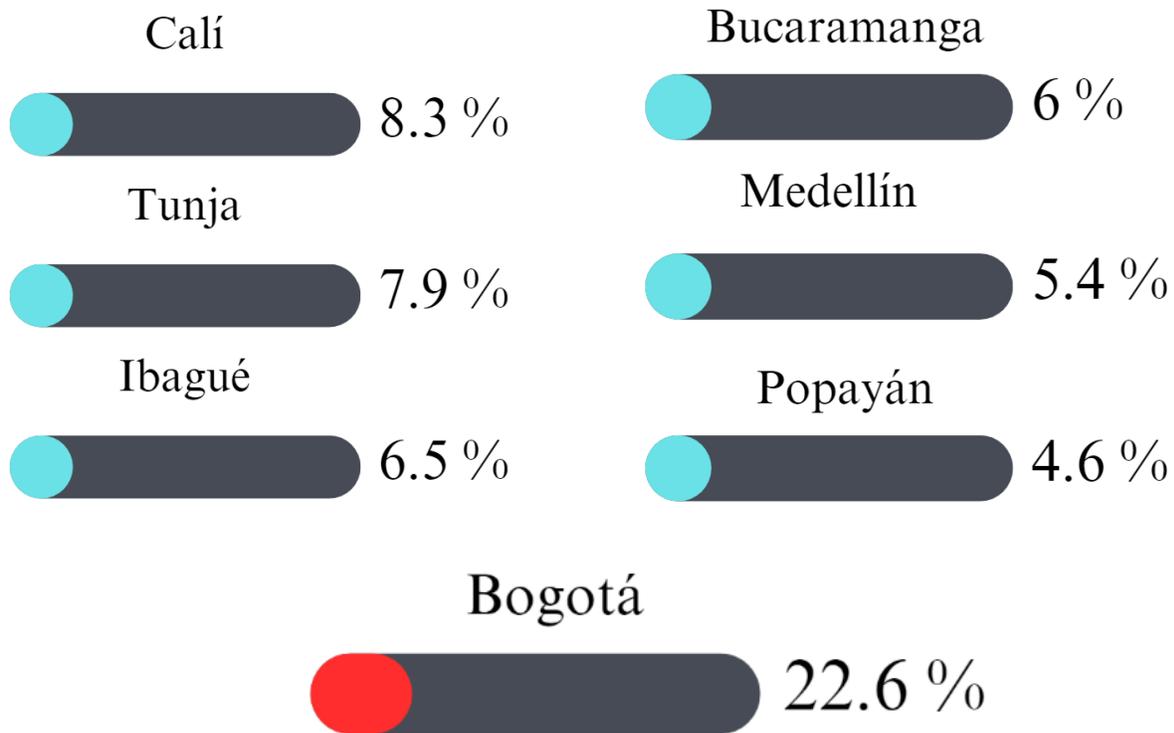
Fuente: propia

De la anterior tabla, se puede advertir que el mayor número de expedientes se ha concentrado en el distrito de Bogotá y en el departamento del Valle del Cauca, mientras que los territorios con menor actividad judicial, en el marco de la acción de tutela, corresponden a Amazonas y Vaupés. Cabe advertir que, la recolección de esta información posee dos grandes límites metodológicos: (i) hubo 276 expedientes de tutela que no pudieron ser determinados según su territorio, por lo que fueron señalados como “Sin registro” o “Vacías”; (ii) la Corte Constitucional determinó el territorio del litigio por la naturaleza del juzgado de primera instancia. Sin embargo, no siempre el juzgado responde a la ubicación geográfica de la persona privada de la libertad o de sus familiares. En ocasiones, los actores radican las demandas de tutela a juzgados que creen pueden tramitar favorablemente sus pretensiones, sin que sea recíproco al territorio de la violación de los

derechos. Estos dos ejes deben tenerse en cuenta para la evaluación y análisis de los datos en estos apartados.

Esta información se puede desagregar por ciudades capitales, según el porcentaje de concentración de los litigios. En la siguiente gráfica se puede apreciar la relación de ambas variables.

Gráfica No. 11
La concentración de expedientes según las ciudades capitales



Fuente: propia

La distribución de los expedientes de tutela en los territorios permite formular los siguientes tres ejes de discusión:

- (i) No es posible afirmar que entre mayor sea la densidad demográfica mayor el número de litigios constitucionales. La presencia de Tunja, Ibagué y Popayán demuestran que poblaciones con baja masa poblacional pueden llegar a alcanzar un alto volumen de expedientes constitucionales.
- (ii) La Comisión de Seguimiento desde el inicio de la recolección de información se planteó la siguiente hipótesis: *“entre mayor la presencia de organizaciones de la sociedad civil en los territorios, interesadas en el seguimiento del ECI en las*

cárceles, mayor el número de expedientes de tutela”. Uno de los planes metodológicos de recolección de datos para verificar esta afirmación consistía en requerir al INPEC, mediante una petición de información, el nivel de activismo por parte de organizaciones civiles que han ingresado a los centros penitenciarios desde el año 2013 hasta la actualidad, como también el nivel de organización de las personas privadas de la libertad para la creación de mesas de trabajo que fomenten la presentación de este tipo de acciones. Pese a ello, el INPEC nunca respondió a nuestro oficio, incluso después de haberla insistido.

Una información econométrica sobre el activismo de terceras organizaciones y de las poblaciones reclusas puede ayudar a crear, incluso en grado de causalidad, una relación entre la concentración territorial de los expedientes constitucionales y la participación de estos movimientos sociales. A partir de ahí, se podría explicar el número de procesos de tutela en el distrito de Bogotá en cuanto a la cantidad de organizaciones civiles o activismo interno. Por lo tanto, y al no contar con esta información, lo único que podría suponer esta Comisión reside en el grado de concentración de expedientes territoriales, siendo los dos porcentajes más altos aquellos fijados por dos ciudades importantes del país.

- (iii) No es posible afirmar que entre mayor la población reclusa, en algún territorio, mayor serán los expedientes constitucionales. Si observamos los tableros estadísticos del INPEC, podremos señalar que, en el departamento del Cauca, para junio del 2023, existió un total de 3.554 personas privadas de la libertad, mientras que en el departamento de Norte de Santander existieron 4.061 internos. Sin embargo, en el Cauca se concentra el 5.46% de los expedientes constitucionales y en Norte de Santander tan solo el 4.25%³⁹.

En conclusión, la Comisión de Seguimiento seguirá trabajando en próximos informes en los datos vacíos para evaluar en una mejor posición la relación entre las organizaciones civiles y las organizaciones de internos frente a la cantidad de acciones de tutela presentada por las personas privadas de la libertad. Por ahora, tan solo se puede apreciar el nivel de concentración territorial de los expedientes de tutela.

d) Características diferenciales de las personas actoras

En este apartado se trata de detallar la calidad de los actores en los expedientes constitucionales según su género, grupo etario, enfoque étnico y discapacidad. El análisis sobre la intercepción de ciertos grupos de especial protección constitucional en cuanto a las personas privadas de la libertad nos puede dar luces sobre cómo la movilidad legal de la acción de tutela está siendo

³⁹ Tablero estadístico, INPEC, intramural. Se extrae en: http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash__Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec [última visita, 15-jun-2023].

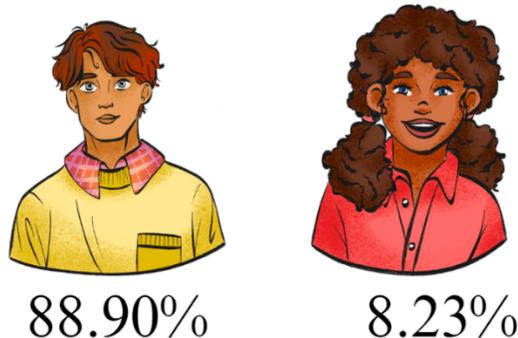
apropiada por esta población doblemente excluida. Si bien aquí se presentan datos generales, por la carencia de la sistematización de la información, con ella se realiza un pequeño acercamiento a la relación entre la “exclusión” y “el enfoque diferencial”.

Antes de presentar la información, es válido manifestar que la Comisión encontró ciertos límites metodológicos durante el vaciado de los meta-datos:

1. La matriz de la Corte Constitucional no ofrece un enfoque diferencial según la perspectiva de la población OSIGD. No podremos observar el registro de la población LGBT+ que acude a la acción de tutela, como tampoco se emplea una estructura “no binaria” al momento de explicar el género de los recurrentes [hombre o mujer]. Aunque es cierto el subregistro de esta población en las cárceles, un intento por construir el indicador puede ayudar a motivar y mejorar la recolección de esta información.
2. Cuando los datos se refieren al grupo etario, la Corte Constitucional no elabora una división por cada actor dentro de un expediente. De hecho, si en un proceso de tutela existen más de dos personas [como es común en tutelas de personas privadas de la libertad] se toma primordialmente la característica “adulto mayor” sobre otras categorías. Es decir, si de las diez personas accionantes una es adulto mayor, se presume que en el expediente actuaron solo personas en este rango etario.
3. Los datos sobre personas con alguna clase de discapacidad (física, mental o sensorial) padecen de un alto nivel de subregistro. Esto se constató en la visita efectuada por la Comisión al Centro Penitenciario de Mediana Seguridad y Reclusión de Mujeres de Pasto, el día 21 de abril de 2023. La Comisión encontró que una persona con discapacidad física no se encontraba inscrita como persona con dicha condición en la lista de registro, pese a estar en “silla de ruedas”. Al interrogar a los dragoneantes de turno, manifestaron “esto suele suceder, a veces no están en las listas”⁴⁰. Esto no significa que por regla general los procesos constitucionales también padecerán de tal defecto metodológico. Sin embargo, es adecuado manifestar esta falla en pro de la transparencia de la información (margen de error del dato cuantitativo).

En la siguiente gráfica, se puede observar el número total de los expedientes desagregados por dos categorías según el género: “hombre” y “mujer”.

Gráfica No. 12
Hombres y mujeres como actoras constitucionales

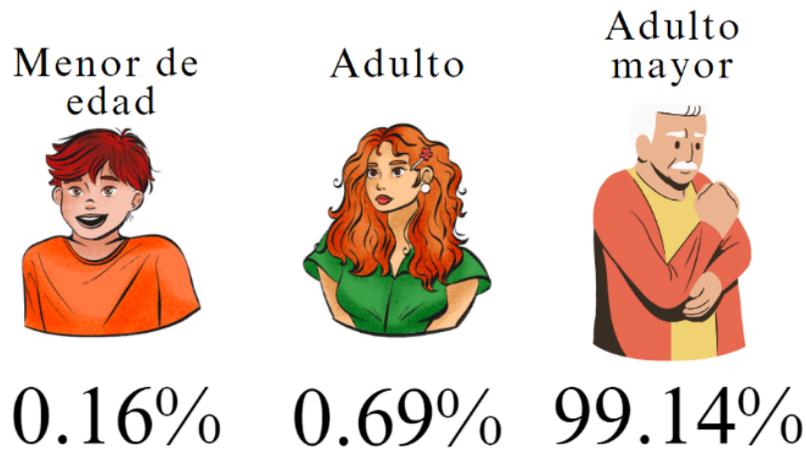


Fuente: propia

Según la gráfica No. 12, existe un número considerable de expedientes constitucionales en los que participan los hombres como principales reclamantes de las garantías constitucionales. De ese modo, son ellos quienes en cierta medida pueden moldear el discurso constitucional y adaptar las mínimas condiciones de reclusión a las garantías que le sean útiles y suficientes. Con ello, es posible comprender cómo en distintos escenarios constitucionales no se ha tenido en cuenta el factor diferencial “mujer” en la determinación del alcance de los derechos, más aún por los jueces de instancias. Un claro ejemplo corresponde al derecho al agua. Su alcance es disímil entre un hombre (baño, cuidado, salud) y una mujer (baño, cuidado, salud, cuidado de su salud menstrual y vaginal).

La gráfica No. 13 también desagrega el número de expedientes totales según el grupo etario del actor que reclama la protección constitucional (con los límites metodológicos señalados).

Gráfica No. 13 Grupos etarios como actores constitucionales

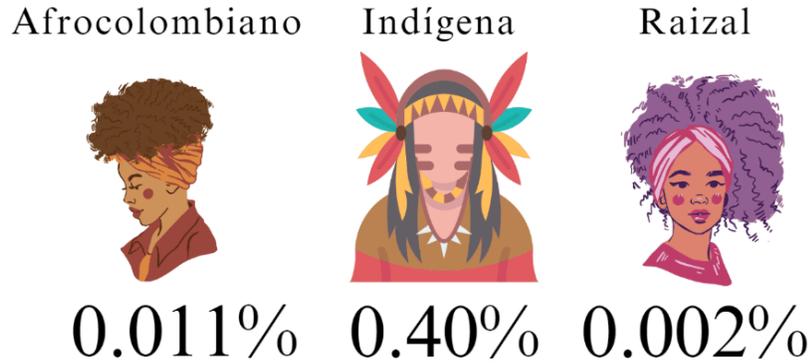


Fuente: propia

De la información, se puede concluir que existe una alta presencia de personas “adulto mayor” en la reclamación de los derechos fundamentales, sin importar su margen de error colectivo. Además, hay una presencia considerable, sobre 117 expedientes, en los que los accionantes son menores de edad reclusos en centros especiales. Por otro lado, tan solo en 488 procesos de tutela acuden adultos, sin alguna intersección etaria. Sería recomendable que la jurisdicción constitucional en su matriz de información realice una división más detallada por edades y rangos, evitando el margen de error por “acumulación no parametrizada”.

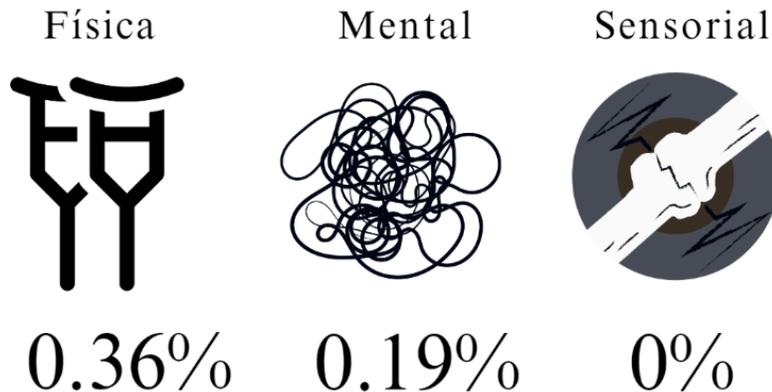
Finalmente, en la gráfica No. 14 y 15 se puede observar el número de expedientes constitucionales, en porcentaje, en relación con el enfoque étnico y la discapacidad de las personas privadas de la libertad.

Gráfica No. 14
Enfoque étnico y actores constitucionales



Fuente: propia

Gráfica No. 15
Discapacidad y actores constitucionales



Fuente: propia

Para ambos enfoques diferenciales, se puede inferir que hay pocas personas con estas características que acuden a la acción de tutela. En el caso del enfoque étnico, se constató un total de expedientes individualizados así: afrocolombiano (8), indígena (284) y raizal (2). En cambio, los expedientes promovidos por las personas privadas de la libertad con discapacidad se desagregaron así: física (260), mental (140) y sensorial (0). Siempre debe considerarse el subregistro de las condiciones de especial protección constitucional como un factor de tabulación de la información.

e) Derechos demandados

Estudiar los derechos más reclamados por las personas privadas de la libertad, desde el año 2016 hasta enero del 2023, permite visibilizar las problemáticas que más estragos genera en el mundo penitenciario, como también los obstáculos padecidos por la población. En la siguiente tabla se presentan los expedientes constitucionales concentrados por derechos y porcentaje.

Tabla No. 3
Derechos reclamados en la acción de tutela

Variable	Cantidad	Porcentaje
ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	4079	4,22%
AGUA POTABLE	86	0,08%
AMBIENTE SANO	36	0,03%
AYUDA HUMANITARIA	160	0,16%
CONSULTA PREVIA	8	0,008%
DEBIDO PROCESO	17234	17,87%
DERECHO A LA HONRA	13	0,013%
DERECHO A LA PAZ	4	0,004%
DERECHO A LA REPARACIÓN A POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO	82	0,085%
DERECHO A LA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO	2	0,002%
DERECHO A MORIR DIGNAMENTE	4	0,004%
DERECHO AL BUEN NOMBRE	59	0,061%
DERECHO DE LOS NIÑOS	63	0,06%
DERECHO DE PETICIÓN	38501	39,92%
DIGNIDAD HUMANA	4418	4,58%
EDUCACIÓN	167	0,17%
ELEGIR Y SER ELEGIDO	6	0,006%
ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA	0	0%

FAMILIA	1835	1,90%
HABEAS DATA	105	0,10%
IDENTIDAD CULTURAL	64	0,06%
IDENTIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO	19	0,019%
IGUALDAD	1562	1,61%
INTEGRIDAD PERSONAL, FÍSICA Y PSICOLÓGICA	670	0,69%
INTIMIDAD	29	0,03%
INTIMIDAD FAMILIAR	8	0,008%
LIBERTAD	4372	4,53%
LIBERTAD DE CULTO	35	0,03%
LIBERTAD DE EXPRESIÓN	19	0,01%
LIBERTAD DE INFORMACIÓN	0	0%
LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN Y DOMICILIO	43	0,04%
LIBERTAD DE OPINIÓN	1	0,001%
LIBERTAD DE PRENSA	1	0,001%
LIBERTAD DE PROFESIÓN Y OFICIO	0	0%
LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD	97	0,10%
MÍNIMO VITAL	230	0,23%
PARTICIPACIÓN POLÍTICA	0	0%
PERSONALIDAD JURÍDICA	50	0,051%
PROPIEDAD PRIVADA	1	0,001%
RECONOCIMIENTO DE PERSONA EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO MEDIANTE EL RUV	22	0,02%
RECREACIÓN Y DEPORTE	48	0,04%
SALUD	18866	19,56%
SEGURIDAD PERSONAL	53	0,05%

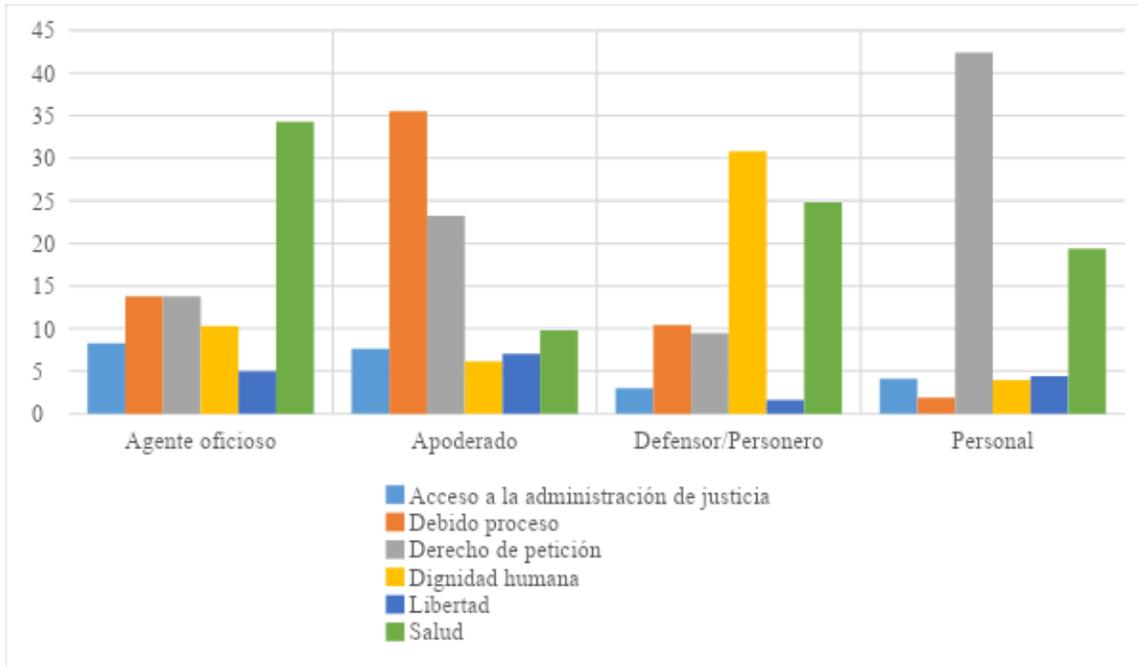
SEGURIDAD SOCIAL	91	0,09%
SEXUALES Y REPRODUCTIVOS	12	0,012%
SIN REGISTRO	80	0,08%
SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	14	0,014%
TRABAJO	228	0,23%
TRANQUILIDAD PERSONAL	30	0,03%
VIDA	2311	2,39%
VISITA CONYUGAL	551	0,57%
VIVIENDA DIGNA	29	0,03%
SIN GRUPO	37	0,03%
TOTAL	96435⁴¹	100%

Fuente: propia

En general, el derecho con mayor reclamación constitucional corresponde a “la petición” con un total de 38.501 expedientes, mientras que los menos demandados corresponden a la “visita conyugal”, “libre desarrollo de la personalidad”, “intimidad”, entre otros. Es curioso que, entre los derechos más demandados, se agrupan aquellos con núcleos formales, garantías judiciales y mecanismos de protección judicial, tal como el “acceso a la administración de justicia”, “debido proceso” y “derecho de petición”. Esta tendencia podría sugerir que las personas privadas de la libertad acuden a la acción de tutela como un mecanismo de esperanza para remediar problemas procesales de acceso a la administración de justicia y administración pública (eje de este capítulo). Esta información es más sugestiva si cruzamos los datos con la calidad de los actores.

Gráfica No. 16
Derechos reclamados en la acción de tutela por el rol del actor

⁴¹El número de expedientes totales se incrementa para este concepto, debido a que en ciertos expedientes se reclaman más de un derecho.



Fuente: propia

En su mayoría, cuando el agente oficioso acude como actor de la acción de tutela es más probable que solicite el amparo del derecho a la salud. De los expedientes, en un total de 1.396 se reclamó la protección de esta garantía constitucional. Esto significa que, los agentes se enfocan en derechos relacionados con la vida, la integridad y la salud de las personas privadas de la libertad. Esta afirmación se refuerza cuando, aparte de las variables de la gráfica No. 16, se verifica que en el 7,73% de los expedientes (por agente) se solicitó la tutela del derecho a la vida e integridad personal.

Los apoderados judiciales reclaman en gran medida la protección del derecho al “debido proceso”, la mayoría en el marco de una causa penal, en etapa de investigación o de ejecución de la pena. Asimismo, persiguen el amparo de la petición como derecho que activa garantías sustanciales de las personas privadas de la libertad, tal como la redención de la pena, la sustitución de medidas o permisos especiales. Un patrón de esta calidad puede relacionarse con el rol que los apoderados juegan en los procesos penales formulados en contra de sus representados, sin dejar de lado los apoderados especializados para la causa constitucional.

Las reclamaciones constitucionales de los Defensores/Personeros se concentraron en el derecho a la “dignidad humana” con una conexidad particular al “derecho a la salud”, ambos con altos niveles de presencia en los expedientes constitucionales. Además de las variables ya establecidas, los Defensores/Personeros reclamaron en el 4,61% de los expedientes “la integridad personal, física y psicológica” y con el 8,07% “el derecho a la vida”. En consecuencia, su rol constitucional se ha centrado en la protección de garantías propias a la individualidad biológica de las personas internas.

A diferencia de los demás actores, cuando las personas privadas de la libertad acuden directamente al litigio constitucional, lo hacen reclamando la protección del “derecho a la petición”. A decir verdad, esta tendencia es la más alta, con un 42,40%, respecto a los demás comportamientos de variables según la calidad de los accionantes. Incluso, la reclamación del derecho al “acceso a la administración de justicia”, “debido proceso”, “dignidad humana” y “libertad” no representan un alto porcentaje en comparación con la cresta simbolizada por “la petición”. Sumado a ello, las personas reclusas buscan el amparo de “la integridad familiar” en un total del 12,42% de los expedientes, la mayoría producidos por la desintegración derivados de traslados entre centros de reclusión.

Este último patrón permite visibilizar la problemática que poseen las personas privadas de la libertad al presentar peticiones a entidades en el centro penitenciario o por fuera de él. Según trabajo de campo realizado por la Comisión, cuando las personas reclusas radican peticiones, las autoridades competentes dilatan el tiempo de contestación. En el caso de respuesta, las entidades no lo hacen de forma detallada, profunda, clara y plena. En efecto, muchas personas han manifestado que una vez se notifica la respuesta a la petición, ya ha pasado el tiempo suficiente para encontrar otros medios que resuelvan los problemas, mediante sus familiares o por un tercero.

f) Acción popular

Según la Ley 472 de 1998, la Defensoría del Pueblo es la entidad encargada de registrar y sistematizar toda la información respecto a las acciones populares desahogadas en el país. Este deber consiste en realizar un seguimiento de la rama administrativa que decide sobre los derechos colectivos, sistematizar, desagregar información y controlar datos de esta clase de litigios, incluso si el proceso termina anticipadamente mediante el pacto de cumplimiento. Bajo ese contexto, la Comisión de Seguimiento presentó ante esta entidad petición de información, con el fin de suministrar datos sobre las acciones populares relacionadas con el mundo penitenciario.

La Defensoría del Pueblo, en el término para hacerlo, le manifestó a la Comisión de Seguimiento que hasta la fecha no se registra ninguna acción popular que tenga como objetivo proteger el mundo penitenciario o los derechos de las personas privadas de la libertad. De antemano, y por la presunción de veracidad, la Comisión pudiera concluir preliminarmente que esta clase de acción no es un mecanismo empleado por las personas privadas de la libertad para visibilizar las problemáticas de las cárceles. Sin embargo, esta información, al ser contrastada con las entrevistas y los trabajos de campo realizados por la Comisión, revela un margen de error intenso.

Mediante entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos realizadas por la Comisión de Seguimiento en el año 2022, se pudo constatar que la seccional de la Defensoría del Pueblo del Putumayo, acudió a la acción popular, en repetidas ocasiones, para proteger los derechos a la “salubridad pública” de las personas privadas de la libertad en el municipio de “Sibundoy”, detenidas en centros de reclusión transitorios. En un caso en particular, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, decidió:

(...)

TERCERO. – AMPARAR según con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, los derechos colectivos consagrados en el artículo 4 literales g), h) y m) de la Ley 492 de 1998, invocados por la parte accionante.

CUARTO. – En consecuencia, ORDENAR al Departamento del Putumayo, Municipio de Mocoa, Municipio de Sibundoy y Municipio de Puerto Asís, para que en un término de cuatro (4) meses, conforme al marco de sus competencias estructuren, promuevan y presenten proyectos para la adecuación y construcción de celdas de detención en Unidad de Reacción Inmediata (URI) en cada uno de los entes territoriales antes mencionados, así como también adelantar los trámites presupuestales para su ejecución (...)⁴²

Esta información le permite concluir a esta Comisión que, la Defensoría del Pueblo no está efectuando un adecuado seguimiento a las acciones populares que se resuelven en el marco de las problemáticas carcelarias. Esta novedad debe preocupar a todas las organizaciones que estamos vinculadas al seguimiento del ECI, puesto que, mediante la rama administrativa, se puede estar movilizando una narrativa constitucional diferente a la esbozada por la Corte Constitucional, en las distintas sentencias estructurales. A decir verdad, puesto que las acciones populares pueden ser revisadas por el Consejo de Estado, es probable que estas corporaciones judiciales acudan a herramientas de superación de la crisis, en ocasiones, contrapuestas y sobrepuestas, que conllevan a una *desarticulación mayor de las instituciones* (bloques institucionales).

g) Conclusiones

Después de haber presentado los datos, relaciones y medición de variables sobre la acción de tutela y popular en la jurisdicción constitucional, se puede llegar a diversas conclusiones frente a las dos categorías que se esbozaron para la medición del cumplimiento al acceso a la administración de justicia, como un mínimo constitucional asegurable, en las cárceles de Colombia, a saber: (i) oportunidad: accesibilidad (obstáculos procesales para su presentación y ejercicio), e (ii) impacto: juridificación (si la jurisdicción constitucional se apropia del mundo carcelario -lo moldea: lo reforma-).

A. Oportunidad

Existe una alta participación desde el año 2016 hasta enero del 2023 de las personas privadas de la libertad en la radicación de las acciones de tutela. Su presencia directa garantiza que la narrativa constitucional se cimiente desde sus experiencias reales y cotidianas en las cárceles. Sin embargo, esto no significa el nivel de activismo al interior de los establecimientos. De hecho, la baja presentación de acciones de tutela por terceros, intermediación procesal, tales como organizaciones de la sociedad civil, se puede deber al alto nivel de exigencia procesal y obstáculos formales presentes para incoar las acciones constitucionales. En el caso de la acción

⁴² Fallo en custodia y archivo de la Comisión de Seguimiento.

de tutela, los requisitos para la procedencia de la agencia oficiosa y la representación de los apoderados judiciales.

Asimismo, se pudo evidenciar que, en un gran porcentaje, los expedientes constitucionales no son impugnados para que un juez en segunda instancia reevalúe la decisión tomada. Esto es más preocupante cuando, en los asuntos que participan directamente las personas privadas de la libertad, es mayor la probabilidad de no impugnar, dejando a la primera instancia la potestad de determinar el curso y alcance de sus derechos.

En resumen, es posible acceder a las acciones constitucionales, pese a que existen varios obstáculos procesales que impiden a terceros interesados involucrarse en el litigio estratégico de las personas privadas de la libertad, evitando represalias e incentivando la visibilización de problemáticas en la jurisdicción constitucional. Además, se constata impedimentos técnicos para acceder a la segunda instancia por parte de todos los actores, en particular, de las personas internas que acuden sin ninguna clase de mediación procesal.

B. Juridificación

La narrativa constitucional, mediante la acción de tutela [y presuntamente por medio de la acción popular], se ha apropiado del mundo penitenciario, a tal punto de modificar sus espacios físicos, relaciones espaciales e interacciones humanas. Mediante un análisis de la geografía carcelaria, se pudo constatar que en la mayoría de las regiones de Colombia se ha pronunciado un juez constitucional en cuanto a los asuntos carcelarios y sus entornos. Asimismo, se pudo verificar cómo su narrativa ha impactado ciertos enfoques diferenciales (etnia, grupos etarios y discapacidad), con una prevalencia marcada por la masculinidad de las reclamaciones constitucionales.

De igual modo, la narrativa constitucional se ha focalizado en ciertos derechos sobre otros como el debido proceso, la petición, la salud, la dignidad humana, la libertad y el acceso a la administración de justicia. De forma general, se ha dirigido principalmente a resolver problemas de acceso a la administración de justicia y administración pública “derecho de petición”, y problemas de salud. Siendo una conducta recurrente por parte de las entidades que administran la criminalización terciaria: la no contestación de las peticiones. Incluso, la misma Comisión de Seguimiento ha sido víctima de este bloqueo institucional.

C. Cuestiones adicionales

En el Decimocuarto Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en Materia Penitenciaria y Carcelaria emitido por el Gobierno Nacional, se ha centrado la medición del cumplimiento y alcance del acceso a la administración de justicia a la presentación y contestación de las peticiones. Sin embargo, es válido recordar que este mínimo constitucional no se agota en la vía administrativa o judicial (respecto al proceso penal). A sus mediciones también se debe integrar la movilidad y adaptabilidad de la jurisdicción constitucional a las problemáticas penitenciarias.

Tener en cuenta en la batería de indicadores las variables “oportunidad” e “impacto” habrá la posibilidad de analizar las narrativas constitucionales, su movilidad y apropiación en el campo.

Incluso, indicadores de impacto pueden llegar a verificar el nivel de los bloqueos institucionales y la necesidad de la movilidad legal a través de los litigios estratégicos. De modo que, se recomienda al Gobierno Nacional, tener en cuenta para sus próximos informes, y recolección de información, este nuevo enfoque bajo las categorías medibles en este acápite: “oportunidad” e “impacto”.

6.3. Análisis del procesamiento, investigación y sanción de la tortura y los tratos crueles inhumanos y degradantes

En el sistema penitenciario colombiano, se han observado diversas formas de tortura utilizadas para mantener el orden y el control a expensas de la dignidad, integridad física y mental de las personas privadas de libertad. Estas prácticas incluyen el uso arbitrario y excesivo de la fuerza, aislamiento prolongado, violencia sexual y tortura psicológica.

El uso arbitrario y excesivo de la fuerza es justificado por los guardias penitenciarios como necesario para mantener el orden y la seguridad. Esto se manifiesta a través de golpizas, restricción física, peleas cuerpo a cuerpo, estrangulamiento, uso de tonfas y bastones de mando, e incluso el uso irregular de armas potencialmente letales, como gases pimienta aplicados de forma inadecuada, incluso en genitales, y el uso persistente de pistolas eléctricas contra personas ya sometidas.

Estas situaciones también ocurren durante los traslados de personas privadas de libertad y en la inspección y control de los patios, donde se emplean gases lacrimógenos, se destruyen objetos y se somete a las personas a restricciones (como esposas) en posiciones antinaturales que causan dolor en las extremidades y el cuerpo.

El aislamiento prolongado en áreas deterioradas de las cárceles, o incluso el encierro de patios enteros durante varios meses en sus celdas, sin acceso a descuentos, actividades recreativas, trabajo o estudio, genera privación sensorial al no permitirles tomar el sol ni tener contacto con el mundo exterior.

La violencia sexual como forma de tortura también es frecuente en las cárceles colombianas. Se producen requisas invasivas por parte del personal de custodia, que a menudo implican tocamientos indebidos de genitales y partes íntimas. Además, se han registrado casos de desnudez forzada y sexualización con el propósito de humillar a las personas detenidas, como se evidenció en los videos de la retoma de la cárcel Modelo de Bogotá en 2020. También se han denunciado casos de violencia sexual perpetrados por otros internos bajo la complicidad o aquiescencia del personal de custodia, según informes del INPEC.

Además, se emplean amenazas constantes hacia las personas privadas de libertad para empeorar sus condiciones de reclusión, alejarlos de su red de apoyo mediante traslados injustificados, aislamiento prolongado y represalias contra sus familias y sus pertenencias. Aunque las

amenazas no siempre se materializan, las personas privadas de la libertad experimentan angustia emocional debido al estado de incertidumbre e indefensión en el que se encuentran.

También se han reportado malos tratos dirigidos a mujeres, personas indígenas, afrodescendientes y personas LGBTI, basados en su identidad y por no cumplir con los roles y estereotipos socialmente asignados a estas poblaciones históricamente discriminadas. El INPEC registró denuncias de malos tratos verbales y discriminación por motivos de sexo, raza, género y otros factores por parte del personal del INPEC hacia internos y sus familiares.

Existen tres principales dificultades con la actual regulación del uso de la fuerza en el sistema penitenciario colombiano y su relación con los casos de tortura sufridos por las personas privadas de la libertad:

- ◇ Falta de claridad en los conceptos: la regulación carece de una definición clara y precisa de los términos utilizados, lo que dificulta la interpretación y aplicación adecuada de las normas
- ◇ Énfasis en las tácticas en lugar de cuándo y por qué utilizar la fuerza: las regulaciones se centran más en describir las tácticas para el uso de la fuerza que en establecer criterios claros sobre cuándo y por qué es necesario recurrir a ella. Esto deja margen para interpretaciones amplias y justificaciones de uso excesivo de la fuerza.
- ◇ Dependencia de la valoración subjetiva de los funcionarios: los procedimientos de control sobre el uso de la fuerza dependen de la evaluación que los propios funcionarios realicen de la necesidad de activar dichos controles. Esto puede conducir a decisiones arbitrarias y a la falta de rendición de cuentas en casos de abuso.

Asimismo, la formación y entrenamiento en el uso de armas potencialmente letales para el personal de custodia y vigilancia es desconocida, lo que puede resultar en un uso inadecuado de estas armas, rompiendo el principio de proporcionalidad y aumentando los riesgos y daños para las personas privadas de la libertad. Esto se evidencia en casos de empleo indebido de gases lacrimógenos en espacios cerrados y el uso de tonfas para golpear a personas sometidas.

Estas deficiencias en la regulación y aplicación del uso de la fuerza han llevado a la muerte de personas privadas de la libertad; por ejemplo, en el marco de alteraciones al Orden Interno de los ERON entre el 2015 y el 2022 hayan resultado 82 personas privadas de la libertad fallecidas y 242 heridas⁴³. A pesar de este alto número de afectaciones medicina legal señaló que desde el 2015 solo habían sido valoradas 10 personas privadas de la libertad en el servicio de clínica forense⁴⁴ y solo se han realizado 7 necropsias a personas que se encontraban privadas de la libertad en el servicio de patología forense por sospecha de tortura o tratos crueles inhumanos o degradantes⁴⁵.

⁴³ Respuesta del INPEC a un derecho de petición. Oficio 2022EE0226351

⁴⁴ Oficio No. 2072-SSF-2021. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

⁴⁵ Oficio No. 2154-SSF-2021. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Por otra parte, han aumentado los reportes sobre el uso ilegal del aislamiento en los centros de reclusión colombianos, tanto por la temporalidad como por la justificación del aislamiento. En Colombia, de acuerdo con la Ley 65 de 1993 las personas privadas de la libertad pueden ser aisladas a solicitud del interno, por razones sanitarias o por la seguridad del establecimiento (en este caso no puede superar los 5 días calendario). Sin embargo, cada vez son más frecuentes las denuncias por aislamientos prolongados e injustificados, muchas veces como forma de castigo, sin comunicación y con privación sensorial de luz y en condiciones indignas.

En la mayoría de los establecimientos, el espacio donde aíslan a las personas por razones sanitarias es el mismo espacio que aíslan a las personas por temas de seguridad. Esto genera un doble riesgo. Por una parte, expone a un grupo poblacional a contagiarse de una enfermedad infecciosa y, por el otro, exponen a las personas enfermas a ser agredidas por parte de otras personas privadas de la libertad.

Las personas que se ven más afectadas por el uso ilegal del aislamiento son las personas con alguna enfermedad mental; especialmente, cuando existe desabastecimiento de medicamentos psiquiátricos se utiliza el aislamiento como un mecanismo de control. Esta situación se viene agravando por el enfoque que existe al interior de los ERON para medicalizar a un alto número de personas, haciendo a las personas dependientes del medicamento psiquiátrico y luego incumpliendo el suministro del mismo. Para el 2022, 16 establecimientos tenían más de 99 personas diagnosticadas con patología mental y 22 ERON con menos de 99 pero más de 51 personas diagnosticadas con patología mental. Entre junio de 2022 y diciembre de 2022 se reportaron 126 intentos de suicidios en los ERON. Con referencia a los suicidios consumados, para ese mismo periodo, se presentaron 10 bajo la modalidad de ahorcamiento⁴⁶.

La Comisión en anteriores informes indicó que el Gobierno Nacional adoptó medidas deficientes para el manejo de la pandemia a pesar de haber sido advertidas por la sociedad civil⁴⁷. Una de esas medidas fue el traslado del hacinamiento del sistema hacia los centros de detención transitoria (CDT). Esto generó vulneraciones a la dignidad humana aún más graves que las presentes en los establecimientos de reclusión; también normalizó el uso irregular, ilícito y contrario a la Constitución Política de los CDT para la ejecución de medidas privativas de la libertad. Fue un error delegar esta responsabilidad sobre la Policía Nacional y las entidades territoriales, desnaturalizando la función de la Policía Nacional, al imponer sobre la institución actividades ajenas a su función constitucional y llevarla a redirigir recursos a estas. El Gobierno del expresidente Duque presentó la reducción del hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario como un avance en la superación de la crisis, cuando realmente este hacinamiento fue trasladado a las estaciones de policía.

⁴⁶ Ministerio de Justicia y del Derecho. Décimo tercer informe semestral de seguimiento al ECI penitenciario y carcelario. Diciembre 2022. Ver en: <https://bit.ly/3163kpP>

⁴⁷ Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la sentencia T-388 de 2013. Anexo Décimo informe sobre centros de detención transitoria (2022). Ver en <https://bit.ly/3UTi92K>

Según los datos reportados por la Policía Nacional para el 16 de abril de 2023, hay 23.256 personas detenidas en Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata⁴⁸, lo que implica un aumento del 16%, respecto a los datos entregados con corte al 16 de noviembre de 2022.⁴⁹ En muchos centros de detención transitoria aumentó el hacinamiento, pasando en ese mismo periodo de 27 centros con más del 1000% de hacinamiento a 34. Si se comparan los 27 centros con mayor hacinamiento en los dos periodos, se evidencia como no solo se ha agravado la situación en los porcentajes de hacinamiento, sino también el número de personas afectadas. Esto es aún más grave si se tiene en cuenta que existen dudas sobre el aumento repentino que tuvo la capacidad de las salas de reclusión en las estaciones de Policía, pues no parece responder a la ampliación de infraestructura que garantice condiciones de dignidad.

El nivel de hacinamiento y el poco personal de custodia aumentan los riesgos de fuga de personas privadas de la libertad⁵⁰; pues los CDT no cuentan, ni con la infraestructura, ni con los mismos protocolos de seguridad que sí poseen los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Por lo que algunos funcionarios han acudido a los tratos crueles, inhumanos y degradantes para evitar la fuga de los privados de la libertad⁵¹; por ejemplo, se ha reportado castigos ejemplarizantes para mantener el orden al interior de los centros de detención transitoria; prácticas que son constitutivas de tortura. En la información que reporta la Policía Nacional Metropolitana de Bogotá es que desde el 2021 en las estaciones de Policía de la Ciudad han fallecido doce (12) personas privadas de la libertad en el marco de alteraciones al orden interno⁵².

A las personas privadas de la libertad no se les practica el examen médico legal cuando son víctimas de tortura. Así lo demuestra el bajo número de exámenes realizados por el Instituto Nacional de Medicina Legal. Entre el primero de enero de 2013 y el 31 de octubre de 2021, solo 24 PPL fueron valoradas en el servicio de clínica forense por sospecha de tortura o tratos crueles inhumanos o degradantes, de un total de 163 personas valoradas en ese mismo periodo. Durante esos años tan solo se realizaron 10 necropsias en el servicio de patología forense a PPL, de un total de 1849 necropsias realizadas. Las víctimas de tortura no reciben asesoría legal sobre sus derechos, de hechos muchas de ellas no se reconocen como víctimas, pues se ha normalizado las graves vulneraciones a sus derechos.

⁴⁸ Más del 98 % de ellas (22.905) llevan más de 36 horas privadas de la libertad en estos lugares.

⁴⁹ En ese momento se reportaron 19.535 personas en Comandos de Reacción Inmediata, Unidades de Reacción Inmediata, Estaciones y Subestaciones de Policía.

⁵⁰ Como ejemplo de lo anterior se presentan las siguientes fuentes: Radio Nacional. “Reportan fuga de 11 detenidos de URI de Puente Aranda en Bogotá” 18 de abril de 2022. Ver en <https://bit.ly/3AAacXY>, El Tiempo. “Se fugaron 17 detenidos de la Estación de Policía de Kennedy”. 20 de septiembre de 2022. Ver en <https://bit.ly/3gtOOVG>, El país. “Investigan fallas que provocaron la fuga masiva de 26 reclusos de estación de Policía en Bogotá” 9 de agosto de 2022. Ver en <https://bit.ly/3EwjEwM>

⁵¹ RTC Noticias. “36 presos se fugaron de una estación de Policía en Cali”. 19 de Julio de 2022. Ver en <https://bit.ly/3tOnps0>

⁵² Respuesta a Derecho de petición de la Policía Nacional Metropolitana de Bogotá. GS-2023-047086-MEBOG-01312023212932

En el marco de la pandemia, la población privada de la libertad temió por su vida y en muchos establecimientos emprendieron acciones de protesta que les permitiera visibilizar, ante la opinión pública, la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban. El Gobierno, las directivas de los establecimientos y la guardia de custodia y vigilancia respondieron con un uso desproporcionado de la fuerza que generó la muerte de 24 personas privadas de la libertad y 173 personas heridas. Esta situación fue conocida parcialmente por los medios de comunicación, en especial el caso de la cárcel la Modelo, no solo por encontrarse en la capital sino también por la gravedad de los hechos.

Las consecuencias psicológicas pueden ir desde presentar sentimientos de tristeza, impotencia, rabia o pasar por un período de duelo o cuadro depresivo. La profundización de estas emociones puede generar cuadros psiquiátricos diagnosticables que requieren un manejo integral desde una perspectiva médica, psicológica, terapéutica y psicosocial. La tortura y los TPCID continúan siendo violaciones a los derechos humanos que no son investigados, juzgados y sancionados adecuadamente por la justicia en Colombia.

Esta situación se relaciona con los escasos avances logrados por parte del Estado colombiano en relación a la recomendación hecha por el Comité de Naciones Unidas contra la tortura en su examen anterior al Estado Colombiano, en la que expresa que es deber del estado a) “garantizar que todas las denuncias relacionadas con el uso excesivo de la fuerza por agentes del orden y personal militar sean investigadas con prontitud, eficacia e imparcialidad, y velar por que los presuntos autores sean enjuiciados, y de ser condenados culpables, sancionados de conformidad con la gravedad de sus actos. b) velar también porque las víctimas o sus familiares reciban una reparación adecuada”. También respecto de la recomendación que insta al Estado a “investigar sin demora, exhaustivamente y de manera imparcial todas las muertes de personas en detención, practicando en su caso las autopsias correspondientes... también debe evaluar cualquier posible responsabilidad de los agentes del orden y los funcionarios de instituciones penitenciarias y, cuando corresponda, castigar debidamente a los culpables y proporcionar una reparación adecuada a los familiares de las víctimas”.

La Fiscalía General de la Nación investiga los casos de tortura y TPCID a través de diferentes direcciones misionales, sin que exista una dirección específica que tenga a su cargo la investigación de este tipo de violación a los derechos humanos.

Según la Subdirección de Políticas y Estrategia Institucional de la Fiscalía General de la Nación, se reportan 1.183 procesos penales abiertos entre el 2017 y el 18 de diciembre de 2022, donde se imputa el delito de tortura (artículo 178 del código penal colombiano) en concurso con otros delitos. De los cuales, el 82,41 % se encuentran en estado activo y el 17,58 % se encuentra en estado inactivo. Los departamentos donde se registra el mayor número de estos casos son Antioquia con 180 procesos que representan el 15,22 %, seguido por Bogotá con 155 casos que

representan el 13,10 % y Valle del Cauca con 151 procesos que representan el 12,76% del total de procesos.

En relación con la etapa en la que se encuentran dichos casos, la gran mayoría se encuentran en etapas tempranas del proceso penal, el mayor porcentaje de procesos se encuentran en etapa de indagación con 889 procesos que representan el 75.14 % del total de casos, seguido por 97 procesos que se encuentran en etapa de investigación que representan el 8.19 % del total de casos⁵³.

En contraste, los procesos donde se imputa el delito de tortura que se encuentran en etapas avanzadas del proceso penal solo representan un porcentaje reducido. 117 casos que representan el 9.89 % del total de procesos por tortura se encuentran en etapa de juicio y 54 procesos que representan el 4,56 % se encuentran en ejecución de penas⁵⁴. En esa medida, el panorama de impunidad frente a la tortura y los TPCID es generalizado. A continuación, vamos a abordar la impunidad en casos de tortura ocurridos en centros penitenciarios y en contextos de protesta social.

Todos los reportes evidencian un problema en la coordinación entre las diferentes entidades que tienen a su cargo denunciar e investigar hechos constitutivos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, lo cual ha generado una producción de información inconsistente, discontinua y sin rigurosidad, tanto en las formas de levantamiento como en su sistematización. Por ejemplo, la información de la Fiscalía no permite distinguir qué delitos han sido cometidos dentro del establecimiento o fuera de él; o si la víctima del delito es una persona privada de libertad o cualquier otra. En casi todas las entidades los mecanismos de levantamiento de información y de sistematización no cuentan con un adecuado enfoque diferencial, muy pocos casos pueden ser desagregados por la edad de la víctima, su sexo, raza, orientación sexual, institución penitenciaria, centro de detención transitoria, entre otros; lo cual invisibiliza posibles fenómenos particulares en razón de estas categorías. Esta situación representa un incumplimiento del deber de la nación de hacer público los resultados de las investigaciones⁵⁵. En contextos carcelarios, una de las causas de la impunidad es la falta de denuncia en el sistema penitenciario y carcelario, debido a que las víctimas temen a represalias por parte del cuerpo de custodia y vigilancia (CCV). Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo señaló que:

“En los diálogos sostenidos con las presuntas víctimas de actos de tortura privadas de la libertad, se ha concluido que la atención psicológica especializada y médica es precaria comparada con la grave afectación inherente a este delito. También, existe un temor

⁵³ Adicionalmente la Fiscalía General de la Nación reporta 4 procesos (0,33%) en etapa de instrucción y 22 procesos en etapa de investigación preliminar (1.85)

⁵⁴ Fiscalía General de la Nación, dirección de política y estrategia (20.12.2022). Respuesta a derecho de petición presentado por la Comisión Colombiana de Juristas con número de radicado 20221400005171, oficio No. DPE-10200.

⁵⁵ Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Parr. 139

absolutamente comprensible –expresado por las víctimas- y es el de las represalias y el constante acoso por parte del personal del INPEC hacia las personas que denuncian estos hechos. Ello, conlleva una situación sui generis: las víctimas conviven constantemente con los presuntos victimarios, situación que no se observa en otros escenarios en los que se cometen actos de tortura”⁵⁶

Además, los internos que sobreviven a un ataque experimentan tortura psicológica por las amenazas constantes y el peligro real que generaron las acciones estatales que podían producir su muerte y serias lesiones a su integridad física. A esto se le suma; por una parte, las dificultades prácticas para denunciar; y por otra parte, a que las pocas estrategias de sensibilización no van dirigidas a que las personas privadas de la libertad puedan identificar los elementos constitutivos de tortura. Las campañas del INPEC se han centrado en la socialización de las faltas disciplinarias como mecanismo para la sensibilización de los miembros del CCV en los distintos ERON, así como la capacitación sobre el Código General Disciplinario, la publicación de fallos proferidos, la socialización de circulares, etc. Es decir que, las estrategias están centradas en informar al CCV sobre las normas que regulan el uso de la fuerza. Esto resulta insuficiente, aún más si tenemos en cuenta las falencias en la regulación de estos temas. Además, el único material que hace referencia a la tortura, es de junio de 2019 y presenta un énfasis en la conceptualización desde el marco normativo y algunas generalidades sobre el protocolo de Estambul, los hechos del Caso Gutiérrez Soler y las órdenes que emitió la CIDH en este caso. A excepción de lo anterior, la estrategia presenta poca información que posibilite la identificación de ciertos hechos constitutivos de tortura y la manera en que los funcionarios, las víctimas y los familiares deben actuar para evitar que los hechos queden en la impunidad, o con qué acciones legales cuentan las víctimas para acceder a procesos de reparación y garantías de no repetición.

La falta de conocimiento sobre los elementos que permiten identificar hechos constitutivos de tortura o TCID es la primera barrera para el acceso a la justicia por parte de las víctimas, pues muchas de ellas consideran que sufrir estas agresiones hace parte del castigo que el Estado ha impuesto por las conductas que generaron su privación de la libertad.

Existe un desconocimiento por parte de las personas privadas de la libertad sobre los derechos que les son limitados, los que les son suspendidos y los que se conservan intactos en el marco de la sanción penal; por ejemplo, los privados de la libertad, entrevistados en uno de los establecimientos, no relacionaron el concepto de tortura o tratos crueles e inhumanos con el hecho de haber sido puestos en aislamiento durante tres meses como método de castigo por participar en las huelgas que se realizaron en el mes de marzo de 2020.

Tampoco hay una adecuada socialización de documentos de carácter público como el Manual Técnico Táctico para el desarrollo del modelo del uso de la fuerza. Muchas veces los

⁵⁶ Respuesta de la Defensoría del Pueblo a Derecho de petición Radicado 2021004030375351

documentos no se encuentran publicados en las páginas oficiales y la población privada de la libertad señala que desconoce la mayoría de ellos. Esto puede dificultar que las víctimas puedan identificar excesos o arbitrariedades cometidas por el CCV y realizar la respectiva denuncia.

Sin embargo, la falta de denuncia no es una excusa para que el gobierno no investigue de oficio los hechos que se han dado a conocer a través de diferentes medios de comunicación. Existen muy pocas noticias criminales del delito de tortura, a pesar del alto número de hechos victimizantes cubiertos por los medios. Frente a las pocas investigaciones que la Fiscalía realiza estas presentan graves falencias en la recopilación de elementos materiales probatorios, pues muchas investigaciones se adelantaban exclusivamente con el resultado de la valoración médico legal, sin que la Fiscalía ni la Procuraduría adelanten acciones urgentes con el objeto de conservar y recopilar otros elementos que permitan tener un contexto general de las circunstancias (de tiempo, modo y lugar) que conllevaron a la comisión del presunto delito de tortura⁵⁷. Aunque el deber de investigar es una obligación de medios, y no de resultados, esta debe ser asumida por el Estado como “un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios”⁵⁸.

La FGN entre el año 2015 y 2022 ha investigado a 120 funcionarios de la policía, del ESMAD y del INPEC por hechos de tortura; aunque solo a 39 de ellos les ha imputado el delito de tortura con el agravante del artículo 179, numeral 2 (por su calidad de servidor público)⁵⁹.

Institución a la que pertenece el investigado	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
INPEC	1	0	9	6	2	6	1	0	25
ESMAD	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Policía	15	7	9	1	7	17	20	18	94
Total	16	7	18	7	10	23	21	18	120

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Número de víctimas	18	3	10	3	10	17	32	16	109

⁵⁷ Respuesta de la Defensoría del Pueblo a Derecho de petición Radicado 2021004030375351

⁵⁸ Caso Vera Vera y otra Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2011. Parr. 87

⁵⁹ Respuesta de la Fiscalía a Derecho de petición con Radicado 20221400005141. Oficio No. DPE-102000

De los 58 procesos que existen contra 120 funcionarios, el 76% de las investigaciones inició por la presentación de una denuncia. El 23% de los procesos restantes iniciaron por actos urgentes, de oficio, o por compulsación de copias. Del total de procesos, solo 9 fueron remitidos por el INPEC o la Policía Nacional. Esto indica que las pocas investigaciones que la fiscalía realiza son en su mayoría impulsadas por las víctimas, las familias y las organizaciones de la sociedad civil; lo cual representa un incumplimiento a la obligación del Estado de iniciar de oficio y de inmediato investigaciones imparciales, independientes y minuciosas cuando; por ejemplo, personas que se encuentran privadas de la libertad resultan heridas en situaciones poco claras.

Tipo de Noticia Criminal	Denuncia	Actos Urgentes	De oficio (informes)	Compulsación de copias	Total
Procesos	44	4	7	3	58
Indiciados	84	18	11	7	120

El número de investigaciones es bajo si se tiene en cuenta que el INPEC reporta que entre 2015 y 2022 han fallecido 83 PPL en el marco de alteraciones al orden interno en los ERON; y otras 242 PPL resultaron heridas en estos mismos eventos. Ambos datos contrastan con los 25 funcionarios del INPEC investigados por la FGN, en este periodo de tiempo. Además, durante el año 2013 y 2020 solo se registraron 14 procesos penales por tortura, donde el presunto responsable es un funcionario del INPEC, de las cuales solo 3 corresponden al año 2020 (con 6 funcionarios investigados).

La baja tasa de denuncia e investigación se puede constatar si se comparan las cifras con las denuncias, quejas y reclamos presentadas al INPEC, las cuales solo por el uso excesivo de la fuerza suman 61 y 58 denuncias para los años 2020 y 2021, respectivamente. Además, entre el 2020 y el 2021 las denuncias, quejas y reclamos por irregularidades en temas de aislamiento pasaron de 11 a 52⁶⁰. El Estado tiene el deber de iniciar de oficio e inmediatamente una investigación efectiva que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables, cuando existe denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en violación del artículo 5 de la Convención Americana. El hecho de que un privado de la libertad presenta serias lesiones estando detenido es un motivo suficiente para que las autoridades competentes inicien, de oficio, una investigación sobre lo ocurrido a éste. “Esta actuación está normada, además, de manera específica en los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana contra la Tortura que obligan a los Estados partes a tomar todas las medidas efectivas para prevenir y sancionar todos los actos de tortura dentro del ámbito de su jurisdicción.”⁶¹ De igual forma, la CIDH ha señalado que aun cuando no haya sido denunciada ante las autoridades, el Estado

⁶⁰ Comité de Solidaridad con los Presos Políticos. Tortura y malos tratos en las cárceles colombianas. OMCT. Embajada de la República Federal de Alemania. Ver en: <https://bit.ly/3HlnpXf>

⁶¹ Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Parr. 159

deberá iniciar de oficio y de inmediato una investigación imparcial, independiente y minuciosa que permita determinar la naturaleza y el origen de las lesiones advertidas, identificar a los responsables e iniciar su procesamiento y debe tener en cuenta que la víctima suele abstenerse de denunciar los hechos, por temor⁶²⁶³.

La falta de investigación por parte de la Fiscalía se puede observar con mayor claridad si se contrasta con los hechos del 21 y 22 de marzo de 2020 en la cárcel Modelo de Bogotá donde resultaron 24 PPL fallecidas y 81 PPL heridas⁶⁴. Aunque el 16 de noviembre de 2021 la FGN señaló que, en el marco de esos hechos, se establecieron 3 líneas principales de investigación⁶⁵: 1. Homicidios, 2. Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, y 3. Ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio. Respecto del tipo penal de tortura, se han estructurado tres líneas principales de investigación: 1. Durante la retoma (golpes, desnudez) 2. En traslados a centros médicos (golpes y desnudez forzada) 3. En celdas primarias de aislamiento (golpes, desnudez, falta de atención médica, atentados contra la dignidad humana en general). Sin embargo, la investigación sólo ha conducido a la imputación contra tres Dragoneantes activos del INPEC, quienes quedaron en libertad el 4 de enero de 2023 tras la decisión emitida por el juzgado segundo de control de garantías de Bogotá, el cual determinó que ya se cumplió el tiempo máximo para que iniciara el juicio contra estos tres funcionarios⁶⁶.

A pesar de que el escrito de acusación fue radicado el 17 de febrero de 2022, para el 4 de enero el juicio no había iniciado. Las pocas imputaciones, y la falta de impulso procesal en las mismas, contrastan con el informe del ente acusador del 21 de marzo de 2021 que señalaba que, 43 de las personas privadas de la libertad resultaron lesionados por armas de fuego y 19 por golpes de funcionarios del INPEC⁶⁷. Según reportó Medicina Legal, en todo el año 2020 solo se realizó la valoración en el servicio de clínica forense a 5 hombres privados de la libertad; en ese mismo año también se realizaron 2 necropsias en el servicio de patología forense a hombres que se encontraban privados de la libertad por sospecha de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes⁶⁸. Este es un claro ejemplo de todas las barreras institucionales que existen para que los hechos constitutivos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes sean investigadas por el Estado.

Los problemas en la judicialización se ven agravados por la falta de impulso procesal que presentan las actuaciones de la Fiscalía contra el CCV; por ejemplo, entre los años 2013 y 2020 la tasa de archivo de noticias criminales de tortura y homicidio, donde el presunto victimario es

⁶² Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Parr. 92

⁶³ Ibidem

⁶⁴ Respuesta del INPEC a un derecho de petición. Oficio 2022EE0226351

⁶⁵ Respuesta de la Fiscalía a un derecho petición con Radicado No. 20215300043861

⁶⁶ El Espectador. Tres guardias del INPEC procesados por tortura en La Modelo quedaron en libertad. 4 de enero de 2023. Ver en: <https://bit.ly/3XOsiPo>

⁶⁷ Respuesta del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses a un derecho petición. Oficio No. 2154-SSF-2021

⁶⁸ Respuesta de la Fiscalía a un derecho petición con Radicado No. 20215300043861

un funcionario del INPEC, fue de 32.7% y 21.4%, respectivamente. Esta falta de impulso procesal también se evidencia en delitos de discriminación, por ejemplo, las noticias criminales por actos de racismo o discriminación, entre los años 2013 y 2020, han sido archivadas el 45.8% y ninguna de ellas ha llegado a la etapa de imputación. De igual forma, las noticias criminales por actos de discriminación racial y por hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política u origen nacional han sido archivadas el 100%, en ese mismo periodo.

Ahora, respecto de la impunidad en las investigaciones disciplinarias por tortura cometida en centros penitenciarios la PGN tiene activas 58 investigaciones disciplinarias por tortura, malos tratos, crueles, inhumanos o degradantes, entre 2015-2022, en los que se identifica al responsable como un funcionario de las siguientes instituciones: Fiscalía, INPEC y Policía Nacional. Las cuales se encuentran en las siguientes etapas procesales⁶⁹:

Estudio preliminar	19
Etapa probatoria (indagación preliminar)	7
Etapa probatoria (investigación disciplinaria)	26
Evaluación de indagación preliminar	2
Evaluación de investigación disciplinaria	4

La PGN tiene inactivas 445 investigaciones disciplinarias por tortura, malos tratos, crueles, inhumanos o degradantes, entre 2015-2022, en los que se identifica al responsable como un funcionario de las siguientes instituciones: Fiscalía, INPEC y Policía Nacional; de estas investigaciones solo 16 se encuentran inactivas por contar con un fallo sancionatorio (todos los fallos fueron contra funcionarios de la Policía Nacional). La sanción impuesta en estos fallos, a pesar de la gravedad de la conducta investigada, fueron 6 destituciones e inhabilidades generales, 3 multas y en los 7 casos restantes no se tiene registro de la naturaleza de la sanción impuesta. Finalmente, entre 2015 y 2022, la PGN solo realizó 11 traslados por competencia a la FGN⁷⁰.

Frente a las investigaciones disciplinarias encontramos tres principales dificultades:

⁶⁹ Respuesta solicitud de información a la Procuraduría General de la Nación con radicado E-2021-57762

⁷⁰ Respuesta solicitud de información a la Procuraduría General de la Nación con radicado S-2022-112679

1. La Procuraduría no utiliza el poder preferente en todos los hechos constitutivos de tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes contra la población privada de la libertad⁷¹, por lo que muchas de las investigaciones disciplinarias se tramitan a través del control interno del INPEC. Esto es preocupante si se tiene en cuenta que; por un lado, se pueden presentar represalias por parte del personal del INPEC hacia las personas que denuncian estos hechos; y por otro lado, aumenta el riesgo de lo que se ha denominado solidaridad de cuerpo, donde los funcionarios del INPEC poseen pocos incentivos para llevar a cabo, con la rigurosidad requerida, las investigaciones en contra de sus compañeros. Por ejemplo, entre 2015 y 2022 el INPEC ha abierto 8 procesos por tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes. De estos procesos, 6 han sido archivados de manera definitiva, uno ha tenido un Auto inhibitorio y otra está en evaluación del despacho⁷².
2. En los últimos años han disminuido considerablemente el número de implicados en procesos disciplinarios abiertos en contra de funcionarios del INPEC, pasando de 270 implicados en el año 2013 a 1 implicado en el año 2021⁷³. Estas cifras contrastan con la información que suministró el INPEC, especialmente la relacionada con el aumento de las denuncias, quejas y reclamos recibidas por el INPEC relacionadas con discriminación a PPL por sexo, raza, genero, religión; irregularidad en temas de aislamiento; y maltrato verbal a persona privada de la libertad y/o visitante⁷⁴.
3. Un alto nivel de archivo, de 811 procesos contra funcionarios del INPEC, entre 2013 y 2021, 656 han sido archivados, 19 han obtenido fallo absolutorio y 8 fallo condenatorio⁷⁵. Esto es grave si tenemos en cuenta que de las 811 personas vinculadas a estos procesos 167 de ellas estaban investigadas por abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto; 116 por extralimitarse en sus funciones; 49 por tratos crueles, inhumanos y degradantes; 41 por lesiones personales; 8 por tortura y 4 por homicidio en persona protegida⁷⁶. Estos hechos representan un incumplimiento de la obligación del Estado de remover, en un plazo razonable, todos los obstáculos y mecanismos de hecho y derecho que mantienen la

⁷¹ Según el art. 8 de la resolución 456 del 14 de septiembre de 2017 de la PGN, el ejercicio del poder disciplinario preferente por la PGN, para asumir y desplazar en el conocimiento de actuaciones disciplinarias a otras autoridades, de oficio o a petición de cualquier persona, procede cuando: (i) El asunto provoque o comprometa un impacto de orden social, económico, político o institucional, o genere connotación especial de la opinión pública, de alcance nacional o territorial. (ii) se advierta razonadamente que para la garantía de los principios que rigen el proceso disciplinario, es procedente que la actuación la adelante directamente la Procuraduría General de la Nación. (iii) la Procuraduría considere que un determinado caso debe ser asumido para garantizar el cumplimiento de los fines esenciales inherentes a la Entidad, en virtud de los mandatos constitucionales que le rigen.

⁷² Respuesta del INPEC a un derecho de petición. Oficio 2022EE0226351

⁷³ Respuesta de la Procuraduría General de la Nación a un derecho de petición con radicado E-2021-577622

⁷⁴ Respuesta del INPEC a derecho de petición. Oficio 2021EE020899

⁷⁵ De estos 8 fallos, en dos casos la sanción ha sido la suspensión, en otros 2 la sanción fue la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad, en otro caso fue la destitución e inhabilidad general y en otro la suspensión e inhabilidad especial. En dos casos no se tiene el registro de la sanción impuesta.

⁷⁶ Respuesta de la Procuraduría General de la Nación a derecho de petición con radicado E-2021-577622

impunidad; otorgar garantías de seguridad suficientes a las autoridades judiciales, fiscales, testigos, operadores de justicia y a las víctimas, y utilizar todas las medidas a su alcance identificar, juzgar y sancionar a los responsables de los hechos de violencia, del uso excesivo de la fuerza, y de la ejecución extrajudicial de personas privadas de la libertad⁷⁷. El procedimiento llevado a cabo por la PGN puede ser valorado en tanto coadyuva al esclarecimiento de los hechos y sus decisiones son importantes, entre otras cosas, por el valor simbólico del mensaje de reproche que puede significar las sanciones disciplinarias⁷⁸. Tanto la responsabilidad penal, como la disciplinaria, posee sus propias reglas sustantivas y procesales, entonces la falta de determinación de responsabilidad penal no es una razón suficiente para suspender los procedimientos que permitan determinar otro tipo de responsabilidades, como las que podría adelantar la PGN.

Ahora, respecto del mecanismo de denuncia contra actos de tortura en los establecimientos penitenciarios, es importante señalar que en el 2015 se diseñó un mecanismo interinstitucional para visibilizar y canalizar a las autoridades competentes, las denuncias de hechos que puedan constituir actos de tortura, hacia la población privada de la libertad en Colombia. Este mecanismo está integrado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Fiscalía General de la Nación (FGN), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho. En el 2017 se creó la Mesa Nacional de Seguimiento al mecanismo integrada por las mismas entidades, pero esta se encuentra suspendida desde el mes de agosto del año 2018 por falta de articulación interinstitucional entre las entidades que la conforman.

Este mecanismo presenta diferentes dificultades, primero tiene una baja cobertura sólo está instalado en 44 de 135 centros de reclusión a nivel nacional a cargo del INPEC. Ello corresponde tan solo al 32.5%⁷⁹. Segundo, ha tenido muy pocos resultados, durante el 2015-2021 ha recibido un total de 27 denuncias por presuntos actos de tortura en establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON)⁸⁰. De estas 27 denuncias recibidas:

“21 corresponden a hechos que presuntamente podrían constituir actos de tortura en concordancia con las valoraciones médico-legales realizadas en aplicación al Protocolo de Estambul por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Las 6 denuncias restantes, corresponden a presuntos casos de lesiones personales, en concordancia con los dictámenes realizados.”⁸¹

⁷⁷ Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Parr. 138

⁷⁸ Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Parr. 224

⁷⁹ Respuesta de la Defensoría del Pueblo. Radicado 20210040304375351.

⁸⁰ Estas denuncias no solo son contra funcionarios del INPEC, de hecho el mayor número de denuncias fue contra integrantes del grupo CORES.

⁸¹ Respuesta de la Defensoría del Pueblo. Radicado 20210040304375351.

De las 21 denuncias que presuntamente podrían constituir actos de tortura, 19 de las víctimas estaban recluidas en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá, para el momento de los hechos. Por otra parte, solo dos (2) se encuentran en indagación preliminar (a pesar de que el año de la recepción de la denuncia fue 2017 y 2018, respectivamente), las demás denuncias (19) fueron archivadas por “conducta atípica” (art.79 CPP).

De igual forma se ha presentado impunidad a los actos de tortura contra los manifestantes, Según información de la Fiscalía General de la Nación se han iniciado tres (3) investigaciones por el delito de tortura relacionadas con las manifestaciones sociales que se dieron entre el 28 de abril y el 29 de octubre de 2021. En por lo menos una (1) de esas investigaciones la víctima es un agente de la Policía Nacional y los capturados, como presuntos responsables, son tres civiles. Sin embargo, en ese mismo periodo de tiempo el SIAP registró 1555 heridos producto del uso excesivo de la fuerza y 79 víctimas de tortura y TCID en procesos de detención⁸². La normatividad nacional e internacional consagra que la Justicia Penal Militar (JPM) no es un mecanismo idóneo para investigar las violaciones de derechos humanos de los miembros de las instituciones armadas del Estado.

El hecho de que las investigaciones se lleven a cabo en esta jurisdicción constituye una violación al debido proceso, y una revictimización de las personas agredidas y testigos que deben rendir su testimonio ante el mismo personal de la institución que les ocasionó graves afectaciones. Muchos testigos, víctimas, familiares y abogados han indicado en entrevistas que no se sienten seguros de acudir a las instalaciones militares a ejercer su derecho de acceso a la justicia. A pesar de todo esto, la JPM conoce de 390 investigaciones por delitos cometidos por agentes de la Fuerza Pública en el contexto de la protesta social desde 2019 al 10 de junio de 2021. El informe *Tortura y Castigar a quien protesta* señala que:

“En el año 2019, se iniciaron 260 investigaciones por lesiones personales y abusos de autoridad, y de estas al menos 24 han sido archivadas y el resto se encuentran aún en etapa de instrucción. Por su parte en el año 2020, fueron iniciadas 78 investigaciones por abusos de autoridad y lesiones personales, las cuales 76 se encuentran en etapa de instrucción. El 92,7% se encuentran en etapa de instrucción, es decir, en una etapa de investigación previa al juicio. Por su parte, 28 investigaciones han sido archivadas.”⁸³

De las 390 investigaciones, el 74% era por el delito de lesiones personales. Es muy posible que torturas y TCID estén siendo investigados como lesiones personales, desconociendo que los dolores y sufrimientos graves que intencionadamente se infringieron, en muchos casos, tenía como objetivo castigar a la ciudadanía que ejercía su derecho a la protesta e intimidar a las demás personas que participan en las manifestaciones o que planeaban hacerlo.

⁸² CDLAT. *Torturar y castigar a quien protesta*, pág. 9. Ver en: <https://bit.ly/3RwUKn2>

⁸³ *Ibidem*.

En el caso de la FGN, esta entidad emitió doce (12) lineamientos de investigación que priorizan los hechos que han ocurrido en el marco de las manifestaciones, en ninguna de ellas se plantea priorizan las investigaciones por torturas y TCID⁸⁴; mientras que si se priorizan “Agresión por parte de civiles en el marco de las manifestaciones violentas.” o “Investigaciones por situaciones de violencia que generan destrucción de bienes públicos y privados”. De hecho, de los 12 lineamientos solo uno (1) hace referencia expresa a investigar la responsabilidad de agentes del Estado: “Lesiones personales y/o abuso de la Fuerza Pública en contra de los ciudadanos”. Así como en la JPM se invisibiliza las torturas y los TCID bajo otros delitos menos graves. Esto no solo tiene efectos en el nivel de punibilidad, sino en la capacidad investigativa del Estado, dado que una investigación por lesiones personales precluye luego de 4 años de iniciada, mientras que la de tortura puede efectuarse durante los 22 años siguientes a la comisión de la conducta o incluso ser imprescriptible.

En los casos de tortura, el nivel de impunidad es tal que algunos policías grabaron un video donde aparecía un joven que, en el marco de la detención, fue obligado a incriminarse luego de que se torturara⁸⁵. Sobre este hecho se desconoce si la FGN imputó el delito de tortura contra los funcionarios de la Policía Nacional.

La Fiscalía General de la Nacional como encargada de dirigir al Instituto de Medicina legal, ha omitido la práctica del protocolo de Estambul como prueba técnica médico legal para investigar de manera adecuada los casos donde se alegue o sospeche la ocurrencia del delito de tortura.

“Desde el 1 de enero de 2019 al 31 de octubre de 2021, el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) ha realizado 261 valoraciones medico legales en los servicios de clínica y psiquiatría forense por sospecha de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes; sin embargo, solo en 9 casos (3,4%) el presunto agresor es un agente policial¹³⁰. Asimismo, 5 casos ocurrieron durante presuntas retenciones ilegales y cuatro de estos casos ocurrieron en emplazamientos militares o de policía.”⁸⁶

Es importante denunciar que se ha utilizado la imputación del delito de tortura como un instrumento para criminalizar las protestas sociales ocurridas en el paro nacional de 2019 y el paro nacional de 2021, pues la Fiscalía imputó el delito de tortura a manifestantes, en algunos casos sin un fundamento probatorio sólido que demuestra que los hechos reúnen las características de la tortura. Con lo cual, en algunos casos, se imputó arbitrariamente el delito de tortura, con el objetivo de asegurar la medida de privación de la libertad intramural.

⁸⁴ Ibidem pág. 92

⁸⁵ Cable Noticias. *Denuncian detención arbitraria y tortura a estudiante de música durante protestas en Cali*. Publicado el 29 de mayo de 2021. Ver en: <https://bit.ly/3XSHJX8>

⁸⁶ CDLAT. *Torturar y castigar a quien protesta*, pág. 94. Ver en: <https://bit.ly/3RwUKn2> Información extraída del Oficio No. 704-DG-2021 del 19 de noviembre de 2021 del Instituto Nacional de Medicina Legal

De esta manera, la subdirección de políticas públicas y estrategia institucional de la Fiscalía General de la Nación informa que tienen registro de 51 casos con escritos de acusación por el delito de tortura de los cuales 45 indiciados se registran capturados⁸⁷.

Por otra parte, la Fiscalía General de la Nación bajo la dirección de Francisco Barbosa utilizó a la Dirección Especializada contra el Crimen Organizado (DECOC) como la unidad encargada de investigar y acusar manifestantes sindicados de cometer ilícitos en el marco del paro nacional que comenzó el 21 de abril de 2021. Sin embargo, esta unidad no tiene como propósito investigar delitos asociados al ejercicio de la protesta social, sino que fue creada en el marco del Acuerdo Final de Paz para investigar y desmontar los grupos armados ilegales que amenazan la implementación de los acuerdos de paz. Con lo cual, se está prejuzgando que la protesta social se encuentra vinculada con grupos armados per se, lo que constituye un acto de estigmatización institucional que vulnera el derecho fundamental a la protesta social⁸⁸.

También es importante señalar que la Justicia Penal Militar- JPM en Colombia es una jurisdicción especializada que se encarga de investigar, enjuiciar, juzgar y sancionar las conductas punibles cometidas por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo (Fuerza Pública y Policía Nacional) y en relación con el servicio. Dicha jurisdicción está sustentada en la normatividad de los artículos 116, 221 y 250⁸⁹ de la Constitución Política Nacional. Dicha entidad cuenta con autoridad administrativa y financiera regida por la Ley 1765 de 2015.

La naturaleza de esta entidad permite que los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública sean juzgados por Tribunales Militares, apartándose de la competencia de la Fiscalía General de la Nación y poniendo en manos de miembros integrantes de la misma fuerza la instrucción de justicia, sin la posibilidad de adelantar acciones penales por parte de la justicia ordinaria en razón de actos del servicio. Como consecuencia de esto, hechos ocurridos, por

⁸⁷ Información recogida por el portal Cuestión Pública publicada en: Cuestión Pública (28.10.2022). La Fiscalía persigue a manifestantes como si fueran parte de grupos armados. Disponible en: <https://cuestionpublica.com/la-fiscalia-persigue-a-manifestantes-como-si-fueran-parte-de-grupos-armados/>

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ Artículo 116: “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar.”

Artículo 221: “De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar.”

Acto Legislativo No. 2 de 1995, que modificó el artículo 221 con el siguiente texto: “De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la fuerza pública en servicio activo o en retiro.”

ejemplo, en el marco de la protesta social ocurrida en 2019 y 2021 en el país⁹⁰, donde se han considerado la ocurrencia de hechos de tortura y TCID en hechos de represión por parte de la fuerza pública a la población civil, ha permitido evidenciar la inoperancia en el juzgamiento y la sanción efectiva de estas conductas al interior de la Justicia Penal Militar.

Igualmente, su ineficacia se ve reflejada en las siguientes cifras: para 2019, entre procesos formales e investigaciones preliminares, la JPM recibió 24.921 casos y en el primer trimestre de 2020, estos ascendían a 18.650 casos. En contraste, para el año 2019, en el mismo periodo se celebraron solo 587 cortes marciales, donde se realiza el juzgamiento de las conductas punibles y se dictaron 911 sentencias, en su mayoría condenatorias. Igualmente, en el primer trimestre del año 2020, solo se sumaban 59 cortes marciales y 133 sentencias⁹¹.

7. Conclusiones y recomendaciones finales del informe

En atención a todo lo expuesto, como Comisión concluimos que las tendencias o dinámicas identificadas en el seguimiento al inicio del texto, esto es, el desgobierno de los centros de reclusión en Colombia, la falta de coherencia en la agenda legislativa en materia de política criminal y la dispersión de la responsabilidad derivada de la Sentencia SU-122 de 2022, son asuntos que, si bien no son nuevos, deben ser tramitados con rigor y prontitud en lo que sigue del seguimiento. Estos constituyen escenarios olvidados o carentes de suficiente atención que en la actualidad se revelan como verdaderos obstáculos para avanzar en la garantía efectiva de derechos de la población privada de la libertad y en la superación de la crisis carcelaria.

La infraestructura deficiente y la sobrepoblación en los lugares de detención son problemas críticos que han dado lugar a condiciones inhumanas y degradantes para la población privada de la libertad. Estas deficiencias afectan gravemente la salud física y mental de los reclusos, así como la seguridad de los establecimientos penitenciarios, desembocando en situaciones que atentan contra la vida de las personas privadas de la libertad y que no encuentran respuesta adecuada. Facilitar un ambiente que promueva el bienestar y la rehabilitación de las personas privadas de la libertad es crucial para su posterior reinserción en la sociedad. Esto contribuye a reducir la reincidencia y a la creación de una sociedad más segura. Antes de embarcarse en la construcción de nuevos establecimientos carcelarios, las autoridades deben priorizar la inversión en la mejora de la infraestructura carcelaria existente. Esto debe incluir la adecuación de las

⁹⁰ la CIDH quien en su Informe de visita in loco en junio de 2021 volvió a expresar su preocupación pues casos de violaciones a derechos humanos cometidas por policías, particularmente por el ESMAD, estuvieran siendo conocidas por la Justicia Penal Militar y hubieran sido consideradas como actos del servicio. La CIDH instó al Estado “a que todos los casos y especialmente los relacionados con violaciones a derechos humanos por parte de la fuerza pública sean conocidos por la justicia ordinaria y no por la penal militar”. Ver: CIDH. Observaciones y Recomendaciones. Visita de Trabajo a Colombia. Junio de 2021. Pág. 30 Par. 127

⁹¹ Datos publicados por el medio de comunicación escrito EL ESPECTADOR. “¿Hora de reformar la justicia militar? Un debate que levanta roncha”. Publicado el 23 de enero de 2021. Disponible en línea: <https://www.elespectador.com/politica/hora-de-reformar-la-justicia-militar-un-debate-que-levanta-roncha-articulo/>

instalaciones actuales para garantizar condiciones de vida dignas y seguras, en las que además se garantice que la infraestructura carcelaria atienda adecuadamente las necesidades específicas las mujeres embarazadas, madres lactantes, personas en procesos de transición de género, personas discapacitadas, personas enfermas y personas con trastornos mentales. Esta población tiene necesidades específicas que deben ser atendidas en la infraestructura carcelaria. Garantizar condiciones adecuadas para estas poblaciones es esencial para proteger sus derechos fundamentales y bienestar. Se necesita una revisión integral de la política criminal para abordar estas cuestiones estructurales, y se deben evaluar alternativas a la prisión y considerar medidas judiciales que permitan la liberación de personas que han excedido el tiempo legalmente estipulado en detención o reclusión.

Colombia cuenta con varias normas y leyes, como la 1709 de 2019 que es fundamental para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y para promover su bienestar físico y mental, pero estas normas no se aplican de manera adecuada, como tampoco los lineamientos que, por ejemplo, deben regir de cara a las obligaciones de los contratistas de la alimentación. También hay incumplimiento en las obras civiles, y queda la pregunta de si ante todas estas irregularidades ¿se han hecho efectivas las cláusulas de responsabilidad civil, fiscal, disciplinaria o penal? Si esto se ha cumplido ¿por qué se encuentran tantos incumplimientos contractuales?

Las autoridades deben promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión de recursos destinados a la infraestructura carcelaria. Esto garantiza una administración eficiente y responsable de los fondos públicos.

Así mismo, resaltamos la importancia de que los problemas advertidos en cada uno de los ejes o componentes de vida en reclusión sean abordados efectivamente en los pronunciamientos de la Corte y las actuaciones de las autoridades del Estado involucradas. A propósito de lo cual queremos poner de presente que el seguimiento se ha convertido en una reiteración desgastante de problemas advertidos hace mucho tiempo que no encuentran voluntad o respuesta positiva para su superación. Este bucle de reiteraciones y respuestas excusantes termina por constituir una imagen de represamiento que desalienta a los actores involucrados en el seguimiento - incluyéndonos- y pone en cuestión la efectividad de esta estrategia constitucional para superar una violación masiva y generalizada de derechos, que, aunque valiosamente reconocida, después de una (o varias) décadas no encuentra un avance satisfactorio.

Lo que invita a todas las autoridades y actores institucionales relacionados, incluida la Corte, a replantear la estrategia misma con base en aquello que definitivamente no funcionó, aquello que requiere ajustes y aquellos nuevos componentes que podrían oxigenar esta dinámica agonizante e impulsar un avance significativo en el objetivo que nos convoca.

Con miras a ese ejercicio de replanteamiento, como Comisión sugerimos lo siguiente:

- ◇ Establecer una estrategia de priorización, de forma que el seguimiento atienda y concentre esfuerzos en los asuntos más urgentes o con mayor representatividad en el escenario de vulneración de derechos actuales. En este sentido, además de atender primero a población mayormente vulnerable o con protección constitucional reforzada,

como aquella sujeta a enfoques diferenciales, la estrategia de seguimiento debería replantearse en términos de un seguimiento unificado en el que se reporten también las actuaciones tendientes a la garantía de derechos de la población privada de la libertad en centros de detención transitoria y estaciones de policía.

- ◇ Tal como lo advirtió el Gobierno Nacional y como lo hemos reiterado en los informes de la Comisión, consideramos que el seguimiento orientado a materializar los bastiones definidos por la Corte Constitucional, esto es, la consolidación de una línea base, un sistema de información, y una batería de indicadores con sus respectivas normas técnicas, si bien plantea una hoja de ruta bien pensada y que consideramos adecuada para superar la crisis a largo plazo, no obsta para que en un momento de replanteamiento del seguimiento -y con base en la experiencia- se introduzcan modificaciones que coadyuven en la superación de la crisis de forma más célere. Específicamente recomendamos que se planteen exigencias o compromisos paralelos orientados a que la garantía efectiva de derechos no quede supeditada al cumplimiento de las tareas que con ocasión de estos componentes se asignan a las entidades involucradas. Definir unas tareas o compromisos más urgentes que atiendan a necesidades más inmediatas que permitan atenuar o reducir significativamente los efectos de la crisis en el corto plazo podría contribuir en este propósito.
- ◇ Una vez definida la agenda más urgente, los reportes de las autoridades y las exigencias de la Corte deberían estar orientados, no solo a verificar el cumplimiento de compromisos que en el largo plazo permitirán evaluar la superación definitiva de la crisis en relación con la garantía de derechos facilitada por los bastiones, sino también al cumplimiento de objetivos más inmediatos que atiendan de forma efectiva y eficiente a las graves vulneraciones de derechos humanos que hoy tienen lugar en los diferentes centros de reclusión (incluidas URI's y estaciones de policía), como aquellas que constituyen verdaderos actos de tortura y que resultan inadmisibles en el marco del orden constitucional vigente.
- ◇ Al pie de lo anterior, recomendamos a la Corte revisar algunas de las órdenes emitidas con ocasión de la Sentencia SU-122 de 2022, especialmente, en lo referido a atribución de responsabilidades para la atención de la población sindicada y la construcción de establecimientos de reclusión para estas personas, depositando prevalentemente las demandas en cabeza de las entidades territoriales. Esto, además de desconocer realidades presupuestales de fondo que imposibilitan o hacen poco probable la materialización de dichas órdenes, facilita a las autoridades del orden nacional excusarse de compromisos mayores para hacer factible la reclusión en condiciones de vida digna e infraestructura adecuada, aún cuando cuenten con mayor capacidad para hacer esto posible.
- ◇ Finalmente, instamos al Gobierno Nacional a continuar, como parte de esa agenda paralela a los compromisos expresamente encomendados por la Corte Constitucional en cuanto a los bastiones del seguimiento, a impulsar reformas y propuestas legislativas que contribuyan a disminuir la privación de la libertad en condiciones de irracionalidad, desproporcionalidad y desconocimiento de garantías y derechos iusfundamentales. Especialmente consideramos valioso que impulse nuevamente el proyecto de ley de humanización del sistema penitenciario y carcelario considerando de forma amplia el

catálogo de delitos y disposiciones punitivas que actualmente contribuyen de forma representativa al hacinamiento carcelario, al tiempo que invitamos a que se conserven aquellas propuestas que permitan la salida de ciertas personas en el marco de un régimen de subrogados más flexible que permita una reinserción social gradual, coordinada y segura.

- ◇ Al pie de lo anterior, como Comisión convocamos a todas las autoridades involucradas a que se comprometan de forma seria -y sensible con la actual problemática penitenciaria- a facilitar la materialización y puesta en marcha de propuestas legislativas positivas como la Ley 2292 de 2023 que reconoce la prestación de servicios de utilidad pública como medida sustitutiva de la prisión para mujeres cabezas de familia. Esta acción afirmativa demanda, como un primer paso en el reconocimiento de poblaciones diferenciales especialmente afectadas por el encarcelamiento, no sólo un compromiso real, continuo y consistente del Gobierno Nacional para que las mujeres no sean superadas nuevamente por las condiciones y riesgos que las llevaron a prisión, sino también por parte de los jueces que deben valorar el cumplimiento de las exigencias para conceder la libertad y que, al parecer, no están aplicando la ley de forma sensible y con la perspectiva de género que demanda. Esto último con base en información que hemos obtenido en visitas a los establecimientos y de acuerdo con el dato de que a la fecha no se conoce de una sola medida sustitutiva concedida.

Con todo, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil al ECI reitera su compromiso en la defensa por los derechos de las personas privadas de la libertad y esperamos contribuir con el presente informe a visibilizar asuntos que hoy impiden que la Constitución sea letra viva en el sistema penitenciario y carcelario colombiano.

Bibliografía

- Abaunza Forero, C. I., Paredes Álvarez, G., Bustos Benítez, P., & Mendoza Molina, M. (2016). *Familia y privación de la libertad en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Anónimo. (23 de 10 de 2022). Entrevista 16. (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. 2013, Entrevistador)
- Anónimo. (23 de 10 de 2022). Entrevista 18. (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. 2013, Entrevistador)
- Anónimo. (23 de 10 de 2022). Entrevista 19. (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. 2013, Entrevistador)
- Anónimo. (23 de 10 de 2022). Entrevista 7. (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. 2013, Entrevistador)
- CIDH. (2008). *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Washington D.C.
- CIDH. (2023). *Mujeres Privadas de la Libertad en las Américas*.
- Corina, G. (2019). *Niñez que cuenta: el impacto de las políticas de drogas sobre niñas, niños y adolescentes con madres y padres encarcelados en América Latina y el Caribe* (Primera ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- (30 de 05 de 2023). Grupo focal de familiares de personas que están y/o han estado privadas de la libertad. (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. 2013, Entrevistador)
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). *Situación demográfica penitenciaria y carcelaria de las mujeres privadas de la libertad*. Bogotá.
- Naciones Unidas. (2019). *Los niños hablan sobre los efectos de la privación de libertad: el caso de América Latina*. Nueva York.
- NNAPeS; OEA; iin. (s.f.). *Pautas para el abordaje de la situación de niñas, niños y adolescentes a cargo de referentes privados de la libertad*.
- Torres Quintero, A. (2018). *Informe final de Investigación: Colombia - Niños y niñas con madres y padres encarcelados por delitos de drogas menores no violentos*.

[1] Se hace referencia a la integridad personal pues es la forma en como lo establece el código de infancia y adolescencia (Ley 1098 del 2006). Artículo 18 del Código de la Infancia y la Adolescencia. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra todas las acciones o conductas que causen muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. En especial, tienen derecho a la protección contra el maltrato y los abusos de toda índole por parte de sus padres, de sus representantes legales, de las personas responsables de su cuidado y de los miembros de su grupo familiar, escolar y comunitario. Para los efectos de este Código, se entiende por maltrato infantil toda forma de perjuicio, castigo, humillación o abuso físico o psicológico, descuido, omisión o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, incluidos los actos sexuales abusivos y la violación y en general toda forma de violencia o agresión sobre el niño, la niña o el adolescente por parte de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona.

[2] Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia. 1991

[3] Así lo establece la Constitución Política en su artículo 42.

[4] Sobre las denuncias presentadas a la Organización Mujeres Libres, se trata de una transcripción literal. Razón por la cual, por metodología, se transcribieron las denuncias sin modificaciones. Las denuncias se realizaron el día 2 de agosto de 2023.

[1] Derecho fundamental a la unidad familiar de las personas privadas de la libertad. Pág 34.

[2] RIMUF. El impacto de la cárcel en las mujeres familiares y las afectaciones a sus derechos humanos. 2022. Pág 2.

[3] Ley 65 de 1993. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9210>.

[4] INPEC, 2016. Artículo 68 del Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional-ERON a cargo del INPEC.. <https://www.inpec.gov.co/documents/20143/44801/RESOLUCION+6349+DE+19+DICIEMBRE+DE+2016.pdf/aa6d5505-05db-62b8-0004-9ebb74cfe7a9>.

[5] El VISITEL, es un sistema automático del INPEC, para la asignación de visitas vía telefónica o internet, que permite a los visitantes, solicitar su turno de ingreso. Ver en: <https://www.inpec.gov.co/atencion-al-ciudadano/tramites>

[6] Ibit

[7] <https://www.inpec.gov.co/atencion-al-ciudadano/preguntas-y-respuestas#:~:text=La%20asignaci%C3%B3n%20de%20turnos%20funciona,interno%20al%20cual%20desea%20visitar.>

[8] Red Internacional de Mujeres Privadas de la Libertad (RIMUF), 2020. Principios y buenas prácticas sobre la protección de las mujeres familiares de personas privadas de la libertad.

[9] INPEC, Resolución Número 2238. 30 de noviembre de 2018. Reclusión de Mujeres.

[10] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-378 de 2015, MP. Alberto Rojas Ríos. Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-378-15.htm>

[11] Ministerio de Justicia y del Derecho. 2023. Decimocuarto informe semestral de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria. Ver en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/SEGUIMIENTO-ECI/Informe%2014%20-%20ECI%20Ca%CC%81rceles.pdf>

[12] Comisión de Seguimiento, 2020. Séptimo informe de seguimiento al ECI. Ver en: www.humanas.org.co

[13] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-259/20 .MP Cristina Pardo Schlesinger, boletín No 176, 02 diciembre, p1. Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-259-20.htm>

[14] Denuncia recibida por la Corporación Mujeres Libres, organización integrante de la Comisión de Seguimiento. 24 de junio de 2023.

[15] Denuncia recibida por la Corporación Mujeres Libres, organización integrante de la Comisión de Seguimiento. 24 de junio de 2023.

[16] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-359 de 1997, M.P: Jorge Arango Mejía. Ver en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/359-1997.htm.

[17] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia. T-624-05. MP. Álvaro Tafur. Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-624-05.htm>

[18] INPEC, (2016). Resolución 6349. Reglamento General de los Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional.

[19] Reglamento interno de la Reclusión de Mujeres. El Buen Pastor. Bogotá. Resolución Número 2238. 30 de noviembre de 2018.

[20]

<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/LegalApp/Paginas/Que-hacer-para-solicitar-la-visita-a-un-familiar-que-se-encuentra-en-un-centro-carcelario-o-penitenciario.aspx>

[21] Corte Constitucional. Sentencia T-848-05. MP Manuel Cepeda Espinosa. Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2005/T-848-05.htm>

[22].Ibidem

[23] INPEC, (2016). Resolución 6349. Reglamento General de los Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional - ERON a cargo del INPEC.

[24] Ver en: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/LegalApp/Paginas/Que-hacer-para-solicitar-la-visita-a-un-familiar-que-se-encuentra-en-un-centro-carcelario-o-penitenciario.aspx>

[25] Ibid

[26] RIMUF, 2022. El impacto de la cárcel en las mujeres familiares y las afectaciones a sus derechos humanos. Página 43. Ver en: <https://rimuf.org/2022/11/el-impacto-de-la-carcel-en-las-mujeres-familiares-y-las-afectaciones-a-sus-dd-hh/>

[27] Comisión de Seguimiento. 2020. Séptimo Informe de seguimiento al ECI. Ver en: www.humanas.org.co

[28] <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

[29] <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

[30] Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas. Ver en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/basicos/principiosppl.asp>

[31] RIMUF. 2022. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de los Derechos de Las Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad. Red Internacional de Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad. Página 9 Ver en:

[³²] Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, 2023. Informe sobre Mujeres Privadas de la Libertad en las Américas. Ver en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf>

[³³] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-259- 2020. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-259-20.htm>

[³⁴]Ibidem, p.15