

Bogotá D.C., 14 de febrero de 2019

**HONORABLE MAGISTRADA**

**Gloria Stella Ortiz Delgado**

**Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015**

**Corte Constitucional**

**Calle 12 No. 7-65 – Palacio de Justicia**

**Comentarios sobre el Quinto Informe de Semestral de Seguimiento del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario**

Con este escrito, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 presenta ante esta Sala sus comentarios y observaciones frente al Quinto Informe Semestral elaborado por el Gobierno Nacional, entregado a esta corporación el pasado 15 de enero en concordancia con el Auto 613 de 2018. Las diferentes organizaciones y personas que componen esta Comisión de Seguimiento agradecen la oportunidad de participar en esta nueva metodología de seguimiento, y esperan que los comentarios presentados sean útiles para la superación del estado de cosas inconstitucional que, hasta la fecha, todavía aqueja al sistema penitenciario y carcelario.

Estos comentarios y observaciones presentados se dividen en dos partes. La primera parte agrupa tres argumentos generales sobre puntos transversales del Quinto Informe del Gobierno Nacional, los cuales no se restringen a una dimensión o problemática específica de la crisis. Estos son: i) la falta de coherencia entre algunos objetivos mencionados en el Informe con algunas declaraciones y propuestas del Gobierno Nacional, ii) la ausencia de información de diagnóstico, la omisión de algunos problemas centrales de la crisis y la falta de claridad de los planes de acción para superarlos; y iii) la ausencia completa de consideraciones desde enfoques diferenciales (de género, étnico, discapacidad, edad, entre otros).

La segunda parte desarrolla algunos comentarios y observaciones sobre ejes especiales del seguimiento. En particular, la Comisión presenta comentarios sobre: i) la resocialización como eje central de una estrategia de superación de la crisis; ii) el hacinamiento carcelario, la ampliación de la infraestructura y la reforma de la política criminal; iii) la intervención integral en el sistema de salud; iv) la ausencia de consideraciones sobre las problemáticas de la alimentación de las personas privadas de la libertad; y finalmente v) algunas consideraciones específicas sobre otros mínimos constitucionalmente asegurable.

**I. Comentarios generales**

Para esta Comisión, el V informe del Gobierno Nacional tiene varios problemas transversales. Entre estos, el más crítico es la falta de claridad del nuevo Gobierno sobre la crisis constitucional declarada en las sentencias T-388 de 2013 y la T-762 de 2015, que se traduce en algunas inconsistencias, confusiones y omisiones en el informe de seguimiento. Por supuesto, esta Comisión reconoce que algunos de estos problemas se deben a la transición y llegada del nuevo Gobierno. No obstante, también considera que los problemas

identificados deben ser corregidos, de forma que el Estado colombiano pueda tomar las medidas apropiadas para la superación de la crisis.

### **1.1 Falta de coherencia entre algunos objetivos mencionados en el informe y los comunicados públicos del Gobierno Nacional**

El primero de estos problemas es la falta de coherencia entre el diagnóstico y objetivos generales planteados en el V Informe de Seguimiento respecto de la necesidad de reformar la política criminal, lo que en términos generales significa racionalizar el uso de la privación de la libertad en el sistema penal, y algunas propuestas y manifestaciones públicas del nuevo Gobierno Nacional que van en sentido contrario.

De acuerdo con las sentencias T-388 de 2013<sup>1</sup> y T-762 de 2015<sup>2</sup>, una de las causas principales de la crisis constitucional se deriva del uso excesivo que el Estado colombiano ha hecho del derecho penal y de la privación de la libertad, el cual se ha manifestado en un endurecimiento punitivo que ha carecido de coherencia y de fundamentación empírica – principalmente por utilizar la búsqueda de seguridad como eje orientador de la política criminal. Por esta razón, frente al estado de cosas inconstitucional, uno de los deberes principales del Estado es la reforma estructural de su política criminal, de forma que el sistema penitenciario y carcelario sea usado como última instancia, sea sostenible, garantice la resocialización y los derechos humanos de los procesados, y que sea acorde con la Constitución. Para esto, la política criminal debe seguir el estándar constitucional mínimo desarrollado en la T-762 de 2015, que establece lineamientos constitucionales que orientan y limitan el poder punitivo del Estado.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle. En esta providencia, la Corte establece que “*Múltiples razones (...) han llevado a políticas denominadas ‘populismo penal’ o ‘huida al derecho penal’. Se trata de formas de gobierno social que ven en el sistema penal una manera fácil y rápida, al menos simbólicamente, de adoptar soluciones a los problemas sociales. Indudablemente, las grandes violaciones a los derechos fundamentales, como la vida, la integridad física, la libertad sexual, por mencionar algunos ejemplos, deben ser sancionadas. Pero no toda violación a la ley o afectación de derechos debe dar lugar a tan rígido y excesivo castigo (...) El Estado tiene el imperioso deber constitucional de diseñar e implementar una política criminal y carcelaria que sea viable y que permita asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas, tanto de la sociedad en general, que se pretende proteger del delito, como de aquellas que serán privadas de la libertad por haber cometido tales acciones*”. Más adelante, también dice que “*Al uso exagerado del derecho penal puede llegarse, por ejemplo, porque se incluyen demasiadas normas que contemplan castigos penales, porque las normas penales usan expresiones más amplias y generales que abarcan más conductas, porque se imponen castigos más largos y severos que aumentan la permanencia de las personas en prisión, porque se flexibilizan las condiciones normativas para imponer medidas de prisión preventiva*”.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz. En esta sentencia, la Corte estableció un estándar constitucional mínimo que debe cumplir la política criminal colombiana, de forma que se respeten los derechos humanos y los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, pues “*(...) se declara que la Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la policía de seguridad. Y que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena*”.

<sup>3</sup> *Ibid.* La sentencia estableció como principios orientadores de la política criminal son: i) debe tener un enfoque preventivo y usar el derecho penal como *última ratio*; ii) debe respetar el principio de la libertad personal, de forma estricta y reforzada; iii) debe tener como fin primordial la resocialización de las personas condenadas; iv) debe hacer uso excepcional de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad; v) debe ser coherente; vi) debe estar sustentada en evidencia empírica; vii) debe ser sostenible en términos de derechos y económicos; viii) debe proteger los derechos humanos de la población privada de la libertad.

Esta Comisión encuentra como positivo que el V Informe del Gobierno Nacional haga un reconocimiento explícito de la necesidad del Estado de reformar la política criminal desde su fase legislativa. Según el V Informe,

“En el desarrollo de la articulación que le corresponde a la Presidencia de la República, se apoyara el esfuerzo del Ministerio de Justicia y del Derecho para adoptar una política criminal que cumpla con los parámetros de la jurisprudencia constitucional y articule de forma coherente los diferentes componentes que integran, particularmente, la acción legislativa que tipifica delitos, la determinación de una persona como responsable de su comisión y la ejecución de la sanción” (p. 4).

Como desarrollo de este objetivo, el V Informe reseña algunos esfuerzos que el actual Gobierno y el anterior han tomado para lograr este fin. Por ejemplo, este menciona la expedición la Directiva Presidencial 006 de 2018, según la cual los proyectos de ley propuestos desde el Gobierno que inciden en la política criminal deberán contar con un pronunciamiento escrito sobre la aplicación del estándar mínimo constitucional para la política criminal, y deberá tener concepto previo del Consejo Superior de Política Criminal. De igual forma, también se hace referencia al Proyecto de Ley 014 de 2017, y se destaca que contiene “diferentes propuestas de política criminal, que resultan oportunas para la superación del estado de cosas inconstitucional”, tales como la armonización de las medidas alternativas al encarcelamiento, el desvío de conductas criminales a ser objeto del derecho policivo, la descriminalización de conductas y los ajustes a algunos delitos y a algunas penas (pp. 21-23).

Debe resaltarse que, luego de la presentación del V Informe, el Ministerio de Justicia y del Derecho realizó una presentación del *Plan de transformación y humanización del sistema carcelario en Colombia*, en el cual se encuentra una estrategia general para la superación del estado de cosas inconstitucional.<sup>4</sup> En términos generales, este plan se divide en 4 frentes de acción: i) la racionalización del ingreso al sistema penitenciario y carcelario, ii) la ampliación y mantenimiento de la estructura carcelaria, iii) la intervención en las condiciones de la vida en reclusión (principalmente en el sistema de salud y en los servicios de alimentación), y iv) la implementación de medidas para fortalecer la resocialización. Más adelante se discutirán algunos aspectos de este plan más en detalle.

Aunque el desarrollo de este plan es un avance, esta Comisión considera que algunas de las propuestas paralelas hechas por el Gobierno Nacional son inconsistentes con su plan y el compromiso mencionado en el informe, pues buscan implementar reformas que contrarían el diagnóstico general de la política criminal colombiana y las consideraciones constitucionales sobre la crisis. Entre estas propuestas se encuentra la cadena perpetua para personas que cometan delitos sexuales u homicidio contra menores de edad y que no puedan recibir beneficios o atenuantes,<sup>5</sup> propuesta de corte punitivista que no es compatible con la finalidad resocializadora de la pena— es decir, con la necesidad de que la pena genere la expectativa legítima de que la persona condenada pueda volver a la sociedad.<sup>6</sup> En el mismo sentido, el Gobierno Nacional ha propuesto la restricción de beneficios penales para delitos de

<sup>4</sup> Este plan puede consultarse en: [https://www.minjusticia.gov.co/Plan\\_Carcelario\\_Minjusticia.aspx](https://www.minjusticia.gov.co/Plan_Carcelario_Minjusticia.aspx)

<sup>5</sup> Discurso del 8 de agosto de 2018. Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/es-viable-la-propuesta-de-duque-de-implementar-la-cadena-perpetua-253204>, <https://www.lafm.com.co/colombia/duque-afirma-que-delitos-como-la-violacion-de-ninos-no-se-pueden-atenuar> y <https://www.semana.com/nacion/articulo/ivan-duque-se-pronuncia-sobre-los-casos-delitos-sexuales-a-menores-en-la-jep/579759>

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-718 del 24 de noviembre de 2015, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

corrupción (es decir, restringiendo el uso de medidas alternativas al encarcelamiento) y endurecer el sistema de responsabilidad penal adolescente.<sup>7</sup>

El Gobierno Nacional también ha manifestado su apoyo al Proyecto de Ley 060 de 2018 presentado por el Fiscal General de la Nación,<sup>8</sup> el cual, fundado en argumentos de seguridad ciudadana y una orientación político-criminal de “mano dura”, pretende crear nuevos delitos, aumentar las penas para delitos de drogas, eliminar atenuantes para delitos económicos de montos bajos, entre otros. Así, este proyecto tendrá un impacto negativo en el estado de cosas inconstitucional y en el hacinamiento, pues no sólo supone sin una base empírica que los aumentos punitivos se justifican para mejorar la seguridad,<sup>9</sup> sino que además busca hacer más larga la pena de prisión para dos de los delitos de mayor participación en la población carcelaria.<sup>10</sup> Esto también puede verse en el apoyo del Gobierno a la creación del delito de abigeato, el cual tiene penas superiores a las penas del hurto simple y el hurto calificado,<sup>11</sup> y que fue objetado en varias oportunidades por el anterior Gobierno Nacional por ser contrario al objetivo de reformar la política criminal y superar la crisis en el sistema penitenciario y carcelario.<sup>12</sup>

Para esta Comisión, la reforma de la política criminal debe centrarse en dar viabilidad al uso de las medidas alternativas a la privación de la libertad, en evitar el aumento de la punitividad del sistema penal y en desmontar algunos de los aumentos punitivos más problemáticos. En concreto, es necesario que una reforma a la política criminal estudie y desmonte los aumentos punitivos indiscriminados y generalizados (como el del art. 14 de la Ley 890 de 2004, que aumentó las penas para todos los delitos del Código Penal, incluidos los delitos culposos),<sup>13</sup> aquellos que son excesivos en ciertas conductas (por ejemplo, los aumentos del 800% a la pena mínima del porte de armas) (Cita Triana & González Amado, 2017, pp. 214-215), y los aumentos incoherentes que atenten contra la proporcionalidad o la sistematicidad de la legislación (por ejemplo, el aumento a la pena máxima del delito de inducción a la prostitución, que llegó a ser mayor que la pena máxima para el delito de acceso carnal violento) (Cita Triana & González Amado, 2017, pp. 100-107). Adicionalmente, es necesario que el Estado se abstenga de aprobar proyectos de ley que, como algunos propuestos por el Gobierno, busquen aumentar las penas de manera similar.

Por lo anterior, aunque es positivo que el Gobierno Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho hayan considerado la racionalización del uso de la privación de la libertad como uno de los ejes centrales de acción para superar la crisis, la falta de coherencia entre este objetivo

---

<sup>7</sup> Esta propuesta fue parte de la campaña presidencial del Centro Democrático, como puede consultarse en: <https://www.ivandunque.com/propuestas/justicia/2>

<sup>8</sup> Ver en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180822-El-que-la-hace-la-paga-es-una-realidad-y-es-un-hecho.aspx>

<sup>9</sup> Por ejemplo, varias investigaciones se ha encontrado evidencia que sugiere que los aumentos punitivos no tienen un efecto disuasivo y que, por tanto, no son un mecanismo viable para reducir la criminalidad ni aumentar la seguridad (Nagin, 2013).

<sup>10</sup> Según el INPEC, en diciembre de 2018 el 14,9% (27.639 personas) de la población carcelaria está privada de la libertad por el delito de hurto, y el 13,7% (24.807 personas) por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (INPEC, 2019, p. 36). Para el mismo periodo, la sobrepoblación del sistema fue en diciembre de 2018 del 47,7% - es decir, de 38.286 personas (INPEC, 2019, p. 25).

<sup>11</sup> Congreso de la República. Ley 1944 del 28 de diciembre de 2018, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean tipos penales de abigeato y abigeato agravado.

<sup>12</sup> Ver en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-objeto-proyecto-de-ley-sobre-abigeato-articulo-798932>

<sup>13</sup> Congreso de la República. Ley 890 del 7 de julio de 2004, por la cual se modifica y adiciona el Código Penal. Art. 14.

y otras medidas y propuestas es preocupante. Para la Comisión, es necesario que el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Rama Judicial (es decir, el Estado en su conjunto) asuman un compromiso inequívoco con la reforma de la legislación penal para la superación de la crisis, y que se abstengan de implementar proyectos que la agudicen.

## **1.2 Ausencia de información de diagnóstico, omisión de problemas de la crisis y falta de claridad en el plan de acción**

Otro aspecto problemático del V Informe de Seguimiento es la falta de claridad en el diagnóstico del estado actual de las diferentes dimensiones de la crisis y en el plan de acción propuesto. Así, por una parte, el V Informe no contiene información empírica que ofrezca un diagnóstico preliminar o el panorama actual sobre la gran mayoría de las dimensiones de la crisis, y también ha omitido problemáticas que han sido señaladas de manera reiterada en el seguimiento por esta Comisión o por otras entidades, incluyendo los CONPES previos.<sup>14</sup> Esta falta de información y de claridad también se refleja en el plan de acción propuesto, el cual, por este problema, no puede ser valorado a profundidad.

Por supuesto, parte de este problema se debe al cambio de Gobierno y de sus equipos de trabajo, y también a que la batería de indicadores no ha sido consolidada de manera satisfactoria. En este sentido, esta Comisión comprende que en la actualidad no es posible, por la falta de evidencia empírica actual, hacer un diagnóstico definitivo sobre el goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad en cada una de las dimensiones establecidas en el Auto 121 de 2018 de esta Sala.

Sin embargo, incluso teniendo en cuenta estos limitantes, esta Comisión considera que el V Informe tiene algunas falencias y omisiones en el diagnóstico de la crisis, las cuales también se ven reflejadas en el plan de acción propuesto. Por ejemplo, en su capítulo V sobre los avances, estancamientos y retrocesos en la articulación de la política criminal, el Informe incluye un breve reporte sobre el número de conceptos que el Consejo Superior de Política Criminal ha emitido, pero no el número de proyectos de ley que se encuentran en trámite en el Congreso que involucran asuntos de política criminal, cuáles establecen aumentos punitivos, reducción de aplicación de medidas alternativas, etc. En esta medida, el V Informe no presenta un diagnóstico claro sobre la situación actual de la fase legislativa de la política criminal, a pesar de mencionarlo como uno de los factores determinantes de la crisis.

En materia de la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables, el V Informe también presenta deficiencias importantes en su diagnóstico. Por ejemplo, en los capítulos sobre resocialización sólo se presenta información sobre la falta de personal y de entrega de kits de aseo, sin presentar información relevante como el número de personas privadas de la libertad con acceso a programas educativos, de trabajo y demás actividades de redención (pp. 36-38). En el caso del mínimo de acceso a la justicia y a la administración pública, el V Informe no consideró una noción amplia de estos derechos, por lo que se limitó a consideraciones sobre el derecho de petición y la gestión documental por parte del INPEC, desatendiendo, como fue señalado en el cuarto informe de esta Comisión, la importancia de incluir consideraciones sobre la dimensión judicial (por ejemplo, en materia del derecho a la defensa, presunción de inocencia, etc.) (Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013, 2018, pp. 42-45).

Por su parte, en materia de diagnóstico del servicio de salud, el Informe presenta una breve explicación del funcionamiento del servicio de salud y algunos datos sobre las citas médicas

---

<sup>14</sup> Departamento Nacional de Planeación. CONPES 3828 de 2015, sobre la política penitenciaria y carcelaria en Colombia.

solicitadas, asignadas y las efectivamente realizadas, pero no presenta información sobre la situación actual de salud de las personas privadas de la libertad (número de personas con enfermedades como la tuberculosis, personal médico disponible, cumplimiento de entrega de medicamentos, etc.). En el caso de los servicios de alimentación, el V Informe sólo presenta algunas consideraciones jurídicas y de funcionamiento del servicio y reseña algunos hallazgos de la Contraloría, pero omite la falta de control sobre la ejecución de estos contratos por parte de la USPEC (y no sólo en el INPEC) y los riesgos de corrupción en los mismos (Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013, 2017, pp. 29-35).

Para esta Comisión, dado que el V Informe no presenta datos empíricos e información estadística pertinente, así sea provisional hasta que se consolide la batería de indicadores, la falta de claridad del diagnóstico se refleja en la ambigüedad y falta de exactitud del Plan de Acción que se propone. Esto se debe a que la gran mayoría de acciones propuestas son sólo actividades en abstracto y sin una descripción detallada de las mismas, las cuales no pueden ser contrastadas con la situación actual para evaluar su pertinencia, viabilidad y eficacia.

Por ejemplo, en el primer frente de acción, el V Informe y el *Plan de transformación* presentan como objetivo racionalizar el uso de la privación de la libertad en el sistema penal a través, entre otros, de una reforma legal a la legislación del sistema penal, aprobar un Plan de Política Criminal, y realizar una campaña de sensibilización de la ciudadanía. Aunque esta Comisión considera que estas acciones son necesarias y apuntan en el camino correcto, debido a que el informe no describe con exactitud el tipo de reformas se busca implementar (por ejemplo, sobre qué delitos se buscará utilizar medidas alternativas al encarcelamiento, cuál es la población que se estima que debería recibir las, una proyección de reducción en el hacinamiento, etc.), no es posible valorarlas.

Lo mismo ocurre con la intervención en la vida de los reclusos (tercer frente), pues sólo señala que el sistema de salud y el modelo de alimentación deberán recibir ajustes, pero no es claro de qué tipo de ajustes se trata (pp. 10-11). En el frente de resocialización, también se identifican acciones genéricas o abstractas (como la realización de brigadas para la asignación de actividades ocupacionales, o la aprobación de un Modelo Educativo), pero no se especifica cómo estas actividades responden a las problemáticas en materia de resocialización (pp. 11-14).

Adicionalmente, tanto el V Informe como el *Plan de transformación* han omitido también dos dimensiones fundamentales para la formulación del Plan de Acción descrito en el Informe: que el plan de acción debe partir de una política de Estado y no de Gobierno, y la inclusión de un enfoque territorial que tenga en cuenta los impactos diferenciados que ha tenido la crisis en el territorio nacional. En el primer frente, es necesario que la estrategia de superación de la crisis involucre a todo el Estado y no se limite a una política de gobierno, pues mientras que la reforma a la política criminal depende sobre todo del Congreso de la República (en su fase legislativa), el uso de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad depende tanto de instancias administrativas (para la vigilancia en libertad) como judiciales (para no solicitar e imponer detención preventiva de manera excesiva). En el segundo, el Gobierno debe considerar que en diferentes zonas del país existe una asimetría en muchos problemas (por ejemplo, el acceso a agua potable, los niveles de hacinamiento, etc.), lo cual es fundamental para formular una estrategia exitosa.

Por lo anterior, aunque esta Comisión reconoce el esfuerzo y avance en la formulación de una estrategia para superar el estado de cosas inconstitucional, considera necesario que esta estrategia y plan de acción corrija las falencias reseñadas. En particular, esta Comisión considera importante que esta estrategia se funde en información empírica que permita

evaluar su viabilidad, que involucre a las demás instituciones del poder público (especialmente al legislativo) y que tenga un enfoque territorial que considere los impactos y problemáticas diferenciadas que se dan en el territorio.

### **1.3 El informe no presenta consideraciones con enfoques diferenciales de género, etnia, edad, discapacidad, entre otros**

El tercero de los problemas generales del V Informe es la completa ausencia y omisión de consideraciones, información y la formulación de planes que implementen de manera adecuada un enfoque diferencial. Para esta Comisión, la superación del actual estado de cosas inconstitucional exige necesariamente que el Estado aborde en su estrategia los problemas y necesidades especiales que enfrentan en los entornos de reclusión las mujeres, población LGBTI, la población indígena y afrocolombiana, las personas mayores, personas con discapacidad, etc., los cuales atentan contra sus derechos fundamentales.

Esta Comisión de Seguimiento ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre los problemas que enfrentan algunos de estos grupos poblacionales en varios de sus informes, (Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013, 2018)<sup>15</sup> y ha llamado al Estado para que estos sean tenidos en cuenta en el seguimiento y la estrategia de superación de la crisis. No obstante, en múltiples ocasiones el enfoque diferencial ha tenido una implementación insuficiente (por ejemplo, en la batería de indicadores sugerida, como la Comisión señaló en sus comentarios sobre este tema) (Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013, 2018), o ha sido completamente ignorado dentro de las consideraciones del Gobierno Nacional y demás instituciones involucradas en el estado de cosas inconstitucional.

En las políticas públicas, el enfoque diferencial es un criterio que tiene una doble connotación. Por un lado, este es un “método de análisis y por otro lado es una guía de acción” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012), de forma que es un método de análisis que busca la identificación de las diferentes formas de discriminación, impactos diferenciados o cargas que sufren grupos de la población de manera diferente en un contexto determinado. Por otro, el enfoque diferencial como guía de acción está orientado a transformar estos análisis en políticas y planes concretos que eviten estos impactos diferenciados y desproporcionados que sufren ciertos grupos, y así cumplir con la garantía de los derechos de estas poblaciones.

En este sentido, en sus varios informes esta Comisión ha brindado algunos elementos técnicos y diagnósticos a esta Corte, al Gobierno Nacional y demás actores involucrados en el estado de cosas inconstitucional en materia de enfoque diferencial. Esto se ha hecho con el fin de que se adopten medidas de protección de la población más vulnerable dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia como es la población indígena, mujeres, adulto mayor, LGBT, entre otros. Por ejemplo, en los comentarios a los indicadores propuestos por el Comité Interdisciplinario, la Comisión solicitó al gobierno adoptar un enfoque diferencial frente a los mínimos constitucionalmente asegurables: resocialización, alimentación, salud, acceso a servicios públicos, infraestructura, acceso a la justicia y a la administración pública.

---

<sup>15</sup> En resumen, la Comisión se pronunció en su Primer Informe (2016) y Segundo Informe (2017) sobre los impactos diferenciados que ha tenido el estado de cosas inconstitucional en temas como el derecho a la salud, el derecho a la intimidad y los problemas sobre visitas íntimas de mujeres y población LGBTI, los limitantes en programas de resocialización y de salud para población indígena, entre otros. Por su parte, el Tercer Informe (2018) abordó problemáticas específicas sobre derecho a la defensa de mujeres, algunos impactos diferenciados sobre la población de adultos mayores, y la ausencia de implementación de un adecuado enfoque diferencial en el nuevo reglamento del INPEC.

A pesar de esto, el V Informe entregado por el nuevo Gobierno Nacional no presenta información ni diagnóstico sobre los problemas específicos que enfrentan estas poblaciones, y tampoco implementa un enfoque diferencial en el plan de acción propuesto (por ejemplo, al presentar estrategias específicas para enfrentar los problemas diferenciados de mujeres en materia de salud).

Para la Comisión, el modelo actual genera formas de des-socialización que exacerbaban los estereotipos contra las mujeres, y debido a la ausencia de un enfoque diferencial en las diferentes dimensiones del actual sistema penitenciario, debe abordar medidas en salud, alimentación y educación que tiendan a superar las graves vulneraciones de los derechos de las mujeres privadas de la libertad (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, 2018).

En particular, esta Comisión considera necesario que el Gobierno Nacional integre en su estrategia de superación de la crisis el enfoque diferencia de género en las diferentes fases de la política criminal, el cual no solo se limite a separar a las mujeres de los hombres en las cárceles. Por el contrario, es necesario que reconozca e implemente las necesidades especiales de las mujeres, los móviles estructurales del delito y los factores que llevan a las mujeres a su comisión - lo cual se traduzca en tratamientos penales específicos y en políticas de prevención efectivas (Sánchez-Mejía, 2019, p. 19) y el cumplimiento efectivo de las Reglas Nelson Mandela y de Bangkok.<sup>16</sup>

Lo anterior también se ve reflejado en el caso de la población indígena, sobre todo en materia de resocialización, salud y acceso a la justicia y a la administración pública. Por una parte, la población indígena recluida no tiene ningún acceso a programas de resocialización de educación o trabajo que tengan un componente diferencial de acuerdo a su propia cultura y cosmovisión. Por otra, si bien el reglamento contempla la necesidad de acudir a las prácticas ancestrales, los servicios de salud y alimentación en los establecimientos de reclusión no son ofrecidos desde esta perspectiva, de forma que se ofrecen sólo los servicios regulares. Por último, en materia de acceso a la justicia y a la administración pública, los indígenas se enfrentan a barreras como la falta de conocimiento del idioma, la imposibilidad en la comunicación con las autoridades indígenas, el debilitamiento con los vínculos territoriales y familiares, la pasividad del aparato de justicia para hacer efectiva la jurisdicción indígena, entre otras.

Debido a estos obstáculos, los indígenas privados de la libertad muchas veces ejercen actos de resistencia invisibles y prefieren no reconocerse como indígenas, pues el ejercicio de sus prácticas culturales lleva a reforzar la discriminación y exclusión por parte de las mismas autoridades. Este tipo de situación, que no es única de los entornos penitenciarios, sino que se repite en otras esferas de la vida social, ha tenido un gran impacto en la identidad de los pueblos indígenas, pues ha llevado a una aculturación, a la negación de la diversidad cultural y a la homogeneización. En este sentido, el sistema penitenciario y carcelario es una instancia que refuerza y reproduce este tipo de discriminación y sus efectos nocivos para las comunidades indígenas.

Teniendo en cuenta estos problemas, para la Comisión es preocupante que el V Informe del Gobierno Nacional no haya mencionado a la población indígena, LBGTI, el adulto mayor o la mujer como sujetos de especial protección, que no haya hecho referencia a los impactos que ha tenido el estado de cosas inconstitucional sobre sus derechos y que el plan de acción no tenga estrategias y medidas específicas para resolverlos. Para esta Comisión, es de vital

---

<sup>16</sup> Organización de las Naciones Unidas. Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes.



importancia que el Plan de Intervención Integral implemente un enfoque diferencial y siga los parámetros establecidos por la Corte Constitucional en esta materia, y por supuesto, que los impactos diferenciados sean adecuadamente medidos y evaluados desde una perspectiva integral (es decir, que incluya también problemáticas a nivel de la fase primaria, secundaria y terciaria de la política criminal).

## II. Comentarios específicos

Ahora bien, además de los comentarios generales y transversales ya expuestos, para esta Comisión también es necesario referirse a algunos puntos del V Informe que versan sobre algunos temas específicos.

### 2.1 La resocialización como eje fundamental de la estrategia de superación de la crisis

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha sido reiterada en el Auto 121 de 2018 que orienta la labor de seguimiento del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, la resocialización es la finalidad constitucional esencial de la pena privativa de la libertad.<sup>17</sup> Por esto, la resocialización debe entenderse como el único fin constitucional legítimo de la persona condenada, y en cuanto tal, debe ser el eje articulador del tratamiento penitenciario y de la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional.<sup>18</sup>

Según la Corte,<sup>19</sup> el sistema penitenciario y la política criminal, que está llamada a llevar a cabo la resocialización, debe seguir los siguientes criterios:

1. Tanto la pena como su fin resocializador deben tener definidos unos tiempos mínimos y máximos para que puedan brindar una expectativa de vida en libertad al condenado, lo cual requiere de una investigación empírica.
2. Para la Corte es necesario “reestructurar los modelos de trabajo, estudio y enseñanza en los centros de reclusión para que no sean simples factores de redención de pena”.
3. Debe existir una redistribución presupuestal y administrativa en el sistema penitenciario que permita que los programas de resocialización sean efectivamente ejecutados.
4. Debe garantizar el acompañamiento permanente a la persona privada de la libertad” con el auxilio de un equipo interdisciplinario de profesionales en ciencias sociales y de la salud, de la red de apoyo y de la familia del recluso”<sup>20</sup>

En concordancia con lo anterior, el V Informe presenta la resocialización como uno de los pilares del plan de intervención integral al sistema penitenciario y carcelario, al igual que es uno de los ejes principales del *Planes de transformación y humanización del sistema carcelario en Colombia* del Ministerio de Justicia y del Derecho. En ambos, se resalta que la resocialización tendrá como principios orientadores el enfoque participativo, la evidencia técnica y científica, la corresponsabilidad y la transparencia.

Para la Comisión, este reconocimiento por parte del Gobierno Nacional es sin duda positivo, y comparte parcialmente el diagnóstico de algunas de las problemáticas. Así, el Informe

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Auto 121 del 22 de febrero de 2018. MS. Gloria Stella Ortiz.

<sup>18</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 9.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015. MP. Gloria Stella Ortiz.

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia T 1190 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

reconoce el déficit de profesionales en los establecimientos de reclusión del orden nacional para el diagnóstico en el tratamiento penitenciario, así como la falta de programas para la preparación para la libertad de la población pospenada. De igual manera, el Informe evidencia que un número de personas privadas de la libertad no se encuentran en ninguna fase de tratamiento, no tienen acceso a actividades ocupacionales o no tienen ningún tipo de seguimiento al tratamiento.

Para esta Comisión, también debe destacarse que el el V Informe presenta información sobre la falta de recursos humanos, físicos, y económicos para llevar a cabo las actividades educativas y de trabajo. Por ejemplo, el Informe menciona la industria penitenciaria como un eje de la resocialización de las personas privadas de la libertad como forma de integrarlas al mundo laboral. Sin embargo, debido a la falta de una industria penitenciaria, la baja capacidad productiva, la falta de parametrización en la afiliación a las ARL y la falta de competitividad y calidad de los productos comercializados con la marca Libera Colombia, el V Informe encuentra, con razón, muchas falencias.

Uno de los aspectos más relevantes del V Informe es la referencia al apoyo y reintegración de la población pospenada, pues el diagnóstico señala, con razón, las deficiencias que existen en el actual sistema para que las personas que obtienen su libertad tengan un regreso exitoso a la vida en sociedad. Así, el V Informe resalta la dificultad en el acceso al sistema financiero, el poco acceso a los servicios de Casa Libertad (plan piloto), y la baja tasa de contratación de la población pos penada por parte de empresas privadas.

Sin embargo, la valoración realizada sobre el eje de resocialización no plantea referencia alguna a la red de apoyo social y familiar de la población reclusa y su importancia en el proceso de preparación a la vida en libertad. De igual forma, si bien se hace referencia a algunos de los problemas relevantes (la deficiencia de la industria penitenciaria, la falta de personal técnico, etc.), no hay un diagnóstico detallado sobre los programas específicos de resocialización por educación o trabajo, de su efectividad en términos de tratamiento y preparación para la vida en libertad (y su efecto en la reincidencia), ni del tipo de acciones que pueden implementarse para maximizar la resocialización.

Por esto, el diagnóstico del V Informe no tiene en cuenta que el enfoque de resocialización también requiere evitar la de-socialización y no des-personalización, que son problemas derivados de la vida en reclusión. El Informe también omite otros factores y causas que están impidiendo la resocialización de la población penitenciaria, los cuales están dentro y fuera de la deficiencia en recursos humanos, materiales y presupuestales. A nivel interno, la Comisión considera necesario evaluar todas las prácticas del mismo sistema que han sido interiorizadas y que se manifiestan a través de las violencias simbólicas como es la corrupción, y el abuso del poder por parte de las autoridades penitenciarias. A nivel externo, están las prácticas relacionadas con la intervención judicial en la fase de resocialización, pues son los jueces de ejecución de penas quienes deben revisar los expedientes para aprobar las redenciones de la pena, lo cual puede tardar hasta un año (Abaunza Forero, Bustos Benitez, Mendoza Molina, & Paredes Álvarez, 2018).

A pesar de que el diagnóstico del V Informe en materia de resocialización incluye muchas consideraciones relevantes, para la Comisión, este también tiene algunas falencias en la formulación del plan de acción. Por ejemplo, frente a cada uno de estos puntos, el Informe expone las acciones que se llevarán a cabo para mitigar las deficiencias y debilidades en materia de resocialización, pero en general, estas acciones no responden a un diagnóstico detallado de los problemas del tratamiento penitenciario y post-penitenciario en términos de su eficacia en reintegrar a la persona privada de la libertad a la sociedad (por ejemplo,

desarrollar habilidades necesarias). Lo anterior lleva a que las acciones propuestas, más allá de suplir problemas de personal o de infraestructura, no sean un plan articulado, integral o estratégico para resolver las deficiencias de la resocialización en el sistema penitenciario.

Por el contrario, el V Informe parece abordar la resocialización como un problema de asistencia social y principalmente de cobertura. En este sentido, las acciones no están orientadas a erradicar las causas estructurales que impiden la efectiva resocialización, como son el hacinamiento, la estigmatización, y los problemas de ingobernabilidad y de violencia dentro de las cárceles. Un ejemplo de esto es la propuesta de realización de brigadas para la clasificación y seguimiento en fases de tratamiento, que si bien es una acción para buscar la descongestión de las solicitudes represadas, no soluciona el problema de manera estructural.

Otro ejemplo de esta perspectiva es la manera en la que el V Informe muestra la industria penitenciaria como un aspecto de la resocialización. En el plan propuesto, si bien se habla de fortalecer este componente, no plantea enfoques diferenciados por territorio, ni por las necesidades adecuadas a la oferta laboral del mismo, esto se reduce al mejoramiento de productos artesanales y el fomento del emprendimiento (economía naranja), sin que existan más opciones para que la población privada de la libertad pueda elegir. De este modo, muchas de las acciones propuestas son presentadas como una fórmula única para resolver los problemas que enfrenta la resocialización, al ampliar cobertura y entender a la persona privada de la libertad como beneficiarios y no como titular de derechos. Su participación y su capacidad para tomar decisiones se ve limitada.

La resocialización implica tener una oferta permanente de medios (programas) que garanticen la realización de diversas actividades que promuevan la reintegración de la persona condenada a la sociedad, las cuales incluyen actividades orden laboral, educativo, deportivo, lúdico y espiritual. También es necesario que un plan de resocialización tenga en cuenta la relación y el apoyo permanente con la familia. Sin embargo, en el plan de acción no hay un desarrollo claro sobre estos últimos aspectos, pues no hay ninguna información empírica ni un diagnóstico que oriente el plan de acción. En este sentido, es posible que los programas educativos y laborales continúen siendo percibidos por funcionarios penitenciarios y judiciales como mecanismos de redención, y no como partes integrales del proceso de resocialización.

Por otro lado, las acciones propuestas en el Informe para el tratamiento post-penitenciario se establecen como lineamientos muy generales, los cuales no permiten identificar un objetivo orientador o expectativas concretas de mejora. El sistema penitenciario tiene actualmente una capacidad muy limitada de apoyo post-penitenciario (casas del pospenado, gastos de transporte, antecedentes criminales), y no contempla otro tipo de factores institucionales, sociales y familiares que son indispensables, dados los entornos o contextos en los cuales se resocializan las personas privadas de la libertad (Abaunza Forero, Bustos Benitez, Mendoza Molina, & Paredes Álvarez, 2018).

En este punto, esta Comisión resalta la importancia de articular una estrategia con las autoridades territoriales en materia de apoyo post-penitenciario, de forma que actúen en conjunto con otras organizaciones para trabajar en la prevención de la reincidencia. Del mismo modo, es necesario que el tratamiento post-penitenciario no se entienda como una fase independiente del tratamiento sino que debe pensarse desde el inicio y de manera sistémica (Abaunza Forero, Bustos Benitez, Mendoza Molina, & Paredes Álvarez, 2018).

Por todo lo anterior, esta Comisión considera que el plan de acción presentado en el V Informe no establece un objetivo general claro que permita valorar la viabilidad y pertinencia

de las acciones propuestas, pues no es claro en qué sentido estas se dirigen y con qué propósito. De igual forma, el plan no identifica qué entidades son responsables de cada acción o medida, no están sustentadas en ningún cronograma, no tienen una estimación o respaldo presupuestal y no hay un plan de implementación gradual dadas las diferentes características de las cárceles en el territorio.

Para que los programas de resocialización del sistema penitenciario tengan un impacto real, es necesario partir de un diagnóstico claro que permita evaluar de manera clara los problemas que enfrenta la resocialización en el sistema penitenciario, el cual identifique los factores sociales que llevan a la criminalidad y cómo las actividades de resocialización contribuyan a fortalecer competencias sociales - es decir, como actividades de formación social, profesional, política y ciudadana a través de modelos verdaderamente socioeducativos. (Osorio Gutiérrez, Salamanca Santos, Rivera Montealegre, & Ávila Palacio, 2015).

Aunque la Comisión comprende, como se ha dicho, que para esto es necesario implementar indicadores robustos de seguimiento y diagnóstico, sugiere al Gobierno Nacional ampliar su comprensión de los aspectos que involucra la resocialización en el sistema penitenciario y abarcar de forma integral los problemas que evitan, entorpecen y obstaculizan que el sistema sea una forma efectiva de reducir la reincidencia y garantizar los derechos de la población privada de la libertad.

En este sentido, la Comisión considera que el Plan de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario en Colombia que se está socializando, debe ser una oportunidad real para que el Gobierno Nacional corrija las falencias reseñadas, y que aborde la resocialización como la columna vertebral de la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional y que adicionalmente se vea reflejado en el presupuesto oficial, pues es necesario llamar la atención que del presupuesto del Inpec orientado al mejoramiento de los programas de atención, resocialización y acompañamiento de la población privada de la libertad, entre otras, es de aproximadamente un 2% frente a un 90% orientado a ampliación de cupos penitenciarios de acuerdo con el Conpes 3828 de 2015.

## **2.2 Hacinamiento, ampliación de la infraestructura y la reforma de la política criminal**

Uno de los aspectos más relevantes del V Informe del Gobierno Nacional se refiere a la ampliación, mantenimiento y mejoramiento del sistema penitenciario y carcelario. En este componente, tanto el V Informe como el *Plan de transformación* propuesto por el Ministerio de Justicia lo considera como uno de los ejes fundamentales para la superación del estado de cosas inconstitucional. Para esta Comisión, este enfoque es acertado, pues la infraestructura es una condición esencial para la garantía de los derechos de la población privada de la libertad. Así, problemas como el hacinamiento, la insuficiencia de los programas de resocialización, la capacidad de las áreas médicas, la oferta de espacios adecuados para realizar visitas y la higiene de los espacios de conservación y preparación de alimentos se relacionan con las condiciones de la infraestructura de los centros de reclusión.

El V Informe plantea como objetivos de intervención de la infraestructura 5 aspectos centrales. Según el Informe, estos son: i) construcción y apertura de nuevos cupos carcelarios, ii) el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura existente, iii) la adecuación de las áreas de sanidad, iv) de los espacios de visitas íntimas, y v) la intervención de las redes hidrosanitarias y de suministro de agua potable. Para esta Comisión, estos objetivos de intervención son relevantes, pero considera que es necesario incluir como parte del plan de

intervención los espacios para actividades de redención de pena y resocialización, y los espacios asociados al almacenamiento, preparación y consumo de alimentos.

En todo caso, por importante y prioritaria que sea la intervención de la infraestructura del sistema penitenciario y carcelario, esta no puede convertirse en el eje central de la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional, tal como ha ocurrido en el pasado. Como fue señalado por el Documento CONPES 3828 del 2015, centrar la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional no sólo es un plan insostenible fiscalmente, sino que además ha demostrado ser ineficaz para resolver de fondo la situación (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 16, 20-22). Para la Comisión, la ampliación de la oferta de cupos debe considerarse como una medida subsidiaria y complementaria, pues esta, por sí misma, no tiene la capacidad de resolver los problemas de fondo que subyacen a la crisis constitucional que enfrenta la política criminal colombiana.

Por supuesto, esto no quiere decir que la ampliación de cupos no sea necesaria, pues frente a la grave situación de hacinamiento, la ampliación en la capacidad del sistema puede ayudar a reducir la vulneración sistemática de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad de manera transitoria. Sin embargo, sin una intervención integral en la política criminal del Estado (que evite la creación de delitos antitécnicos o con penas excesivas, reducir el uso de la detención preventiva e implementar de manera viable medidas alternativas al encarcelamiento, tanto para la pena de prisión como para la detención preventiva), la ampliación de la infraestructura no resolverá la situación de hacinamiento, sino que la pospondrá (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pp. 19-21).

No obstante, para esta Comisión también es importante que la estrategia de infraestructura contenga una visión y planificación a largo plazo, y que no se limite a ofrecer una ampliación de cupos y a realizar arreglos locativos críticos a los centros de reclusión existentes. Como ya se mencionó, la infraestructura es una condición necesaria que afecta casi la totalidad de los aspectos de la vida en reclusión, por lo que la planeación en materia de infraestructura debe contemplar no sólo las necesidades básicas de la población reclusa (espacio personal, alimentación, acceso a agua potable, espacios de atención médica, etc.). También debe propender hacia un modelo penitenciario y carcelario sostenible centrado en la resocialización, en el que la infraestructura permita la realización efectiva de actividades de formación, rehabilitación y resocialización que garantice la finalidad de la pena.

Lo anterior implica que los planes arquitectónicos de construcción de nuevos establecimientos no sólo deben entenderse como una respuesta al problema de ausencia de cupos, sino que debe implicar la construcción de centros de reclusión que cuenten con condiciones de dignidad humana - es decir, entender la infraestructura desde un sentido amplio (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pp. 21-22). En este sentido, la nueva infraestructura debe permitir, además de descongestionar los centros existentes, que la población privada de la libertad pueda realizar actividades de resocialización y de trabajo, que cuenten con instalaciones dignas para la preparación y el consumo de alimentos, con espacios adecuados para la prestación de servicios de salud, entre otros. Adicionalmente, no sobra señalar la importancia de evaluar, reparar o reemplazar totalmente la infraestructura de los centros de reclusión que están actualmente en uso, según estos ajustes a las edificaciones actuales sean necesarias para garantizar los derechos de la población privada de la libertad.

### **2.3 Intervención integral en el sistema de salud: diagnóstico, tratamiento y ajustes institucionales.**

El tercero de los ejes principales que aborda el V Informe del Gobierno Nacional es la situación y problemas que enfrenta la población reclusa en materia de salud, el cual está incluido en el componente de vida en reclusión en el V Informe y en el *Plan de transformación y humanización del sistema carcelario en Colombia*. Sin embargo, la Comisión encontró que existen deficiencias en el diagnóstico de la situación de salud, y esto ha implicado deficiencias en la formulación de dicho plan.

En cuanto al diagnóstico actual de las dificultades persistentes del sistema de salud, el V Informe presenta algunos “avances, estancamientos y retrocesos” (pp. 10-11 y 38-42). En este se la existencia de varias dificultades que implican al modelo de atención en sí mismo. Por ejemplo, el Informe reconoce de manera genérica a la imposibilidad de “prestación de servicios a demanda, carencias en infraestructura adecuada, ausencia de un sistema de información robusto que registre las acciones propias del servicio y la ausencia de diagnósticos epidemiológicos con enfoque preventivo” (p. 10).

A pesar de esto, esta Comisión considera que el V Informe no presenta de manera satisfactoria el tipo ni la magnitud de las afectaciones generadas por el actual modelo de prestación de servicios de salud, no presenta información concreta sobre los problemas de salud recurrentes o más problemáticos, ni cuáles serían los problemas para corregir de este modelo de salud. En este sentido, el V Informe presenta poca información relativa a la situación actual en materia de salud. Entre la información reportada, el V Informe menciona la existencia de 5 informes sobre el tema, pero no pone en presenta los hallazgos, no establece si esta información se encuentra actualizada, ni tampoco cómo esta funciona de base para el plan de acción propuesto.

Por su parte, el V Informe sólo presenta datos sobre la solicitud, autorización, asignación y cumplimiento de las citas médicas. Según el V Informe, un 67% de las solicitudes de citas médicas han sido autorizadas y asignadas, de las cuales sólo un 68 % se han cumplido. Dicha información por si misma, muestra que el mejoramiento de la atención en salud aún no alcanza unos niveles óptimos de goce efectivo de este derecho.

Sin embargo, los datos relativos a la asignación y cumplimiento de citas médicas es tan sólo un componente de la garantía del derecho a la salud de la población reclusa, y en este sentido, es insuficiente para el seguimiento del estado de cosas inconstitucional. Para un seguimiento adecuado de esta garantía, la Comisión considera que es imprescindible evaluar la atención médica integral desde múltiples aspectos, los cuales aborden la red medica intramural y extramural, la contratación de personal, el tiempo que prestan el servicio y con qué especialidades se cuenta (pediatras, odontólogos , higienistas orales, psicólogos, psiquiatras etc.), la infraestructura, los insumos médicos (entrega efectiva, disponibilidad y almacenamiento), atención de eventos relevantes de salud pública, entre otros. Sin dicha información, la Comisión considera imposible evaluar “avances, estancamientos y retrocesos”.

Un ejemplo de cómo esta falta de información afecta es seguimiento es la información precaria que existe sobre la dispensación de medicamentos con aplicación biométrica, pues la presentada en el V Informe no es suficiente para validar un avance, retroceso o estancamiento al respecto, ni tampoco el impacto que esto tiene sobre los derechos de la población reclusa (p. 41). Otro ejemplo es la ejecución del contrato para el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos biomédicos en el sistema nacional. Aunque estos en principio se pueden considerar positivos, dado que no se cuenta con información adicional, no es posible conocer ni evaluar la labor realizada desde el mes de septiembre hasta la actualidad.

Además de la deficiencia de información, otro punto importante en materia de salud es la falta de implementación de un enfoque diferencial en el diagnóstico y, por lo tanto, en la formulación del plan de acción. En la sentencia T-388 de 2013, esta Corte sostuvo que

*“El estado de salud personal, que de por sí se ve amenazado por la reclusión, está expuesto a graves riesgos cuando, además, existen condiciones insalubres, sin higiene y con la posibilidad de sufrir agresiones a la integridad física y mental. La falta de protección a grupos especiales de la población como las mujeres, los hijos de mujeres en prisión o las personas extranjeras, también son un mal que afecta a la región latinoamericana. Los derechos de estos grupos diferenciales suelen ser desatendidos ante la falta de recursos y la incapacidad de atender, al menos, al grueso de la población”.<sup>21</sup>*

Sin embargo, en el V Informe no hay referencias en el diagnóstico ni en el plan de acción que se refieran específicamente a las problemáticas que enfrentan las mujeres, la población LGBTI, las personas con discapacidad y las personas mayores, ni tampoco medidas para enfrentarlas. Como se mencionó anteriormente, para la Comisión es imperativo que el Gobierno Nacional implemente el enfoque diferencial para el seguimiento y la estrategia de superación de la crisis, y resalta que dicho enfoque es imprescindible en materia de salud debido a los impactos particularmente graves que los impactos diferenciados tienen en la garantía de vida digna de estas poblaciones.

Frente a estas deficiencias, la Comisión considera necesario resaltar que el V Informe reconoce la incapacidad del actual modelo de salud para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, y que por ello propone un “ajuste e implementación del modelo de salud”. Sin embargo, debido a la debilidad del diagnóstico y de la información suministrada, para esta Comisión no es posible valorar los planes de ajuste, debido a que son poco claros y a la imposibilidad de valorar su impacto en la garantía de los derechos de la población reclusa.

Como se ha mencionado anteriormente, la Comisión es consciente de que estas deficiencias se deben parcialmente a la debilidad actual de los sistemas de información y a la falta de consolidación de la batería de indicadores. Sin embargo, si bien en la actualidad no existe un cuadro epidemiológico global de los sistemas del orden nacional ni información precisa sobre las problemáticas en materia de salud, debe señalarse que actualmente sí existe información significativa de la Fiduprevisora, de la USPEC y del INPEC sobre los avances y retrocesos en diferentes aspectos: sobre la prestación actual de servicios de salud, el suministro de medicamentos, el estado actual de la contratación de personal, la relación de patologías relevantes, entre otras. Para la Comisión, este tipo de datos pueden ser utilizados para identificar acciones de corto y mediano plazo que ataquen algunos de los problemas más urgentes.

Respecto a la realización de brigadas médicas como estrategias de intervención, la Comisión desea reiterar las observaciones que ha hecho en anteriores oportunidades, pues considera que que estas brigadas “son limitadas en su capacidad de diagnóstico, tratamiento y seguimiento a las enfermedades” (Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013, 2018, p. 8). Así, si bien las brigadas pretenden solventar los problemas de atención en salud de la población privada de la libertad y pueden tener algunos efectos positivos, estas sólo pueden

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle

considerarse como atención completaría,<sup>22</sup> y por sí mismas no resolverán los problemas estructurales en materia de salud.

En este orden de ideas, al no considerar ni presentar dicha información como base de las medidas propuestas, el plan de acción presentado en el V Informe no cuenta con una justificación suficiente ni permite valorar el posible impacto que las medidas sugeridas tendrán sobre la crisis. En este sentido, la Comisión espera que el plan de intervención implemente las observaciones presentadas en esta respuesta y en sus anteriores informes (particularmente aquellos hechos a los indicadores), de forma que el plan de acción pueda responder a los mínimos constitucionalmente asegurables establecidos por esta Corte como columna vertebral del seguimiento.

#### **2.4 El informe no aborda los problemas de alimentación desde un enfoque apropiado**

El segundo componente de la vida en reclusión objeto del plan de acción del Gobierno es la prestación del servicio de alimentación. En este, al igual que en los servicios de salud, el V Informe reconoce la existencia de múltiples incumplimientos por parte de las empresas contratistas encargadas de suministrar alimentos con base en las novedades reportadas por el INPEC en las Actas COSAL. Entre estos se identificaron incumplimientos como las condiciones higiénico-sanitarias deficientes, la falta de concordancia entre el menú estipulado y el entregado, el suministro del alimento con un gramaje inferior al del contrato y la pésima calidad de los alimentos, entre otros. Así, estos reportes evidencian el incumpliendo generalizado en todos los centros bajo la dirección del INPEC.

No obstante, al igual que en otros componentes, estas problemáticas no son puntualizadas en el V Informe, el cual no establece de manera clara cuáles son los retos y avances que enfrenta este mínimo constitucionalmente asegurable. Adicionalmente, en el reporte del V Informe sobre este punto existen varias afirmaciones contradictorias, inconsistentes y que carecen de sustento.

La primera de estas afirmaciones es que “personas privadas de la libertad reciben una alimentación balanceada correspondiente a los requerimientos alimentarios establecidos según las especificaciones establecidas en la Resolución 3803 de 2016” (p. 44), la cual contradice las novedades reportadas por el INPEC sobre la entrega de los menús y gramajes de manera incompleta, y las recurrentes denuncias de alimentos entregados en estados de descomposición.

Del mismo modo, el V Informe afirma que “[L]a entrega y distribución de la alimentación de las personas privadas de la libertad en los diferentes establecimientos penitenciarios, se realiza con el cumplimiento de la Resolución 6349 de 2016 “*Por la cual se expide el reglamento general de los establecimientos de reclusión del orden nacional-ERON a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario*” en donde se establece que los directores de cada centro penitenciario definen el horario de suministro de los tiempos de comida” (p. 44). Sin embargo, si bien es cierto que el Reglamento General del INPEC contempla dicha disposición, esta no puede ir en contravía de las disposiciones legales y constitucionales, para

---

<sup>22</sup> Ver: Ministerio de Salud, Resolución 2595 de 2016, relativa a la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, atendiendo a las competencias a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y demás entidades involucradas.



el caso la Corte Constitucional ha dicho que “los horarios de alimentación y ducha deberán ajustarse a los del común de la sociedad”.<sup>23</sup>

En ese sentido, para la Comisión es importante señalar que varios establecimientos suministran los alimentos en horarios fuera del común de la sociedad, principalmente debido a la poca infraestructura para preparar y transportar los alimentos. Debido a esto, la Comisión ha encontrado que en algunos establecimientos los desayunos empiezan a las 4 de la mañana, el almuerzo a las 10 am y la cena a las 2 p.m., por lo que existe un vacío de 14 horas entre comidas. Esta situación es recurrente en cárceles como la de Bellavista, Pedregal, Jamundí y otras.<sup>24</sup>

Al igual que en el componente de salud, para la Comisión es problemático que en la actualidad no se cuente con información completa acerca del cumplimiento o incumplimiento en el suministro de alimentos en general, y particularmente en lo que respecta a las personas que por motivos de salud o para mujeres en estado de embarazo, las cuales requieren de dietas especiales. Este tipo de información es imprescindible para que exista un diagnóstico para el seguimiento, y también para formular una estrategia que corrija los problemas que de manera recurrente ha tenido la prestación del servicio de alimentación.

Adicionalmente, la Comisión considera necesario resaltar que en la actualidad no existe un proceso interventoría externa sobre los contratos de alimentación, incluso luego de que la Contraloría de la República haya realizado informes detallados sobre las deficiencias encontradas en el cumplimiento de estos contratos y la violación de derechos que estos representan. Para la Comisión, es necesario que la inspección y control del cumplimiento de las obligaciones de las empresas contratistas no recaigan únicamente en los controles internos que no son especializados en la materia, como lo es el INPEC.

### **2.5 Consideraciones adicionales relativas a los demás mínimos constitucionalmente asegurables**

Además de las anteriores observaciones, la Comisión considera necesario presentar unos comentarios más específicos sobre algunos aspectos relativos a los demás mínimos constitucionalmente asegurables de manera breve.

#### *- Acceso a la justicia y a la administración pública*

El primero de estos hace referencia a que en el V Informe, las consideraciones en materia de acceso a la justicia y a la administración públicas siguen partiendo desde un entendimiento restringido y precario sobre estos derechos, pues aún se limitan a consideraciones en materia de gestión documental. En sus anteriores informes, la Comisión ha resaltado la importancia de entender el acceso a la justicia y la administración pública como parte integral de toda la política criminal, incluyendo la fase judicial, y no sólo como un mínimo relacionado con la gestión documental y la respuesta a derechos de petición durante la reclusión (fase penitenciaria).

Debido a esto, para la Comisión es necesario que los avances en esta materia se evalúen de manera integral en el desarrollo de la política criminal, lo que implica incluir consideraciones sobre la fase de investigación y juicio. Entre estos, por ejemplo, deben considerarse aspectos como el acceso a una defensa técnica de calidad, la garantía de asistencia a las audiencias,

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle; Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz.

<sup>24</sup> Situación documentada en las visitas de monitoreo y verificación que realiza la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

disponibilidad de la información, uso adecuado y proporcional de la detención preventiva, entre otras. Por su parte, en la fase penitenciario es importante tener en cuenta la garantía del derecho de defensa de los internos en los procesos disciplinarios, facilitar mecanismos alternos para la interposición de quejas, reclamos y denuncias contra funcionarios penitenciarios, acceso a los subrogados y mecanismos que garantizan el tratamiento penitenciario.

- *Acceso a servicios públicos domiciliarios*

Por otro lado, en lo que respecta a los servicios públicos domiciliarios como mínimo constitucionalmente asegurable, el V Informe presenta consideraciones muy generales y con poca información, omitiendo las problemáticas que esta Corte ha abordado en diferentes sentencias. Por ejemplo, el V Informe solo hace referencia a la cobertura en abstracto del acceso al agua, afirmando que esta se suministra en el 96 % de los ERON.

Sin embargo, el V Informe no presenta información sobre las condiciones de acceso al líquido vital, como, por ejemplo, si este es constante o se limita a unas horas, si la cantidad para cada persona privada de la libertad es la exigida por la Corte, si el agua se encuentra en condiciones adecuadas de potabilidad, etc.<sup>25</sup> De igual forma, no establece consideraciones sobre el acceso al fluido eléctrico ni al tratamiento de basuras.

- *Atención al fenómeno de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes*

Además de lo anterior, esta Comisión desea reiterar las consideraciones que ha hecho en anteriores informes sobre la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes en entornos carcelarios. En estos, la Comisión ha planteado la necesidad de incorporar dentro de los ejes del seguimiento al estado de cosas inconstitucional consideraciones específicas sobre el derecho a vivir sin humillaciones, que se traduce en darle contenido real a la obligación del Estado de eliminar toda forma de *tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes* del sistema penitenciario y carcelario.

Para esta Comisión, además de la negación a gran escala de las condiciones materiales de vida de la población reclusa, en los establecimientos de reclusión se reproducen de manera cotidiana prácticas de abuso que no sólo causan sufrimiento físico y mental, sino que imponen a la población reclusa en un estado de inferioridad permanente y de indefensión que les despoja de su propia naturaleza y dignidad. Este tipo de prácticas son en la actualidad una problemática invisibilizada que forma parte de la crisis estructural del sistema penitenciario y carcelario, a la que debe responderse con una verdadera estrategia integral de prevención, protección, atención, rehabilitación, reparación e investigación seria.

Pese a la gravedad de prácticas como la tortura y la humillación, a la forma generalizada y rutinaria que ha tomado y a los llamados de atención de esta Comisión, el V Informe no ha incorporado dentro de su seguimiento a la crisis ni de su plan de acción datos, información o medidas relativas a la prevención, investigación y sanción efectiva a casos de tortura. Así, la única mención a esta garantía se encuentra en el eje de *acceso a la administración pública y de justicia*, dentro del cual se informa la existencia del proyecto “Programa de reforma de correccionales 2017-2021” en el cual se identifica como objetivo que “*el sistema penitenciario cuent[e] con lineamientos de prevención y una ruta de atención integral contra la tortura y tratos crueles,- inhumanos y degradantes y se fortalecen las capacidades del Estado para*

---

<sup>25</sup> Al respecto la Contraloría General de la República sostiene que “El 19% de las cárceles visitadas no aseguran el mínimo vital de 15 litros de agua por interno y el almacenamiento del vital líquido no supera las 24 horas.” El heraldo; Situación carcelaria en el país sigue insostenible: Contraloría; 28 de Octubre de 2018.

*investigar los hechos constitutivos de tortura y tratos crueles, -inhumanos y degradantes en los centros de reclusión”.*

No obstante, aunque la existencia de estos lineamientos y ruta de atención es de crucial importancia, para esta Comisión es indispensable que la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes sean objeto de seguimiento del Gobierno Nacional, y que se cuente con una estrategia específicamente diseñada para prevenirla, y para asegurar la investigación, sanción y reparación cuando esta ocurra. Esta estrategia debe ir más allá de la definición de protocolos formales de intervención o por la corroboración de existencia de una ruta de denuncia.

Lo anterior exige que se realice un diagnóstico serio sobre el fenómeno de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes en el sistema penitenciario, que se identifiquen los factores de riesgo o que incentivan el uso de estas prácticas, y que se formule un plan que elimine dichos factores. Por supuesto, al igual que los demás mínimos constitucionalmente asegurables, el Estado debe implementar estrategias y medidas que eliminen esta grave violación de la dignidad humana.

### III. Conclusión

En las páginas precedentes, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil presentó sus observaciones y comentarios sobre algunos aspectos generales y específicos del V Informe de Seguimiento Semestral elaborado por el Gobierno Nacional. Como se ha mencionado anteriormente, la Comisión es consciente de que factores como el cambio de Gobierno y la falta de consolidación de la batería de indicadores y línea base han influido en algunas de las debilidades que fueron identificadas, mientras que otras se deben a problemas de enfoque, de ausencia de diagnósticos claros o de la omisión de algunas dimensiones de la crisis. En este sentido, la Comisión espera que, con estas observaciones, algunas de estas falencias puedan ser debidamente corregidas.

En términos generales, para la Comisión es de vital importancia que el Gobierno Nacional y demás entidades del Estado involucradas en la política criminal, como la Rama Judicial y el Congreso de la República, asuman un compromiso inequívoco para reformar la política criminal, evitar presentar y aprobar proyectos de ley que tienen aumentos punitivos desproporcionados, indiscriminados y que sean incoherentes. Así, es necesario que el Estado reconozca y aborde el estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corte como una crisis que abarca todas las fases de la política criminal (legislativa, judicial y penitenciaria), y que no puede ser resuelta sin un compromiso inequívoco de todo el Estado en su conjunto.

Para la Comisión, esto significa que no sólo es necesario que el Gobierno Nacional establezca de manera clara y coherente su perspectiva en política criminal, sino también que haya una articulación interinstitucional entorno a un plan estratégico de carácter estructural. De este modo, los planes y estrategias para superar el estado de cosas inconstitucional, si bien deben contener planes de choque para enfrentar las situaciones más graves (por ejemplo, el hacinamiento o la falta de personal en salud), no pueden limitarse al tratamiento de los síntomas de la crisis. Por el contrario, deben establecerse medidas de choque transitorias que estén articuladas con medidas estructurales cuya finalidad sea corregir las causas de la crisis.

Adicionalmente, la Comisión reconoce que muchas de las debilidades del V Informe se deben a la deficiencia de las fuentes de información y a la ausencia de una batería de indicadores sólida, la cual permita crear un diagnóstico integral de las diferentes problemáticas actuales del estado de cosas inconstitucional. Esto, como se pudo observar en las páginas precedentes, afectó particularmente la formulación del Plan de Acción propuesto por el Gobierno Nacional, pues sin un diagnóstico básico, es imposible para esta Comisión valorar de manera clara la idoneidad y el posible impacto (positivo o negativo) de las medidas propuestas.

Debido a esto, si bien para la Comisión las propuestas del plan parecen ser positivas, es necesario que el Gobierno Nacional nutra de información y de un diagnóstico apropiado, de forma que sus planes y estrategias puedan ser valoradas como medidas que impactarán positivamente en la crisis. Por este motivo, la Comisión espera que la consolidación de la batería de indicadores permita brindar un sustento apropiado a las medidas, y que el *Plan de transformación y humanización del sistema carcelario en Colombia* se retroalimente y ajuste según los indicadores ofrezcan un diagnóstico más detallado de los problemas que aquejan actualmente a la población reclusa.

Del mismo modo, para la Comisión es imperativo que el Gobierno Nacional reconozca la existencia de problemáticas y de enfoques que han sido omitidos de su seguimiento al estado de cosas inconstitucional y de los planes de acción para resolverlos. En particular, para esta Comisión es imprescindible que el Gobierno Nacional adopte e implemente el enfoque diferencial de manera transversal en su seguimiento (para identificar problemas e impactos

diferenciados) y formular estrategias diferenciadas que garanticen de las mujeres, población indígena y afrocolombiana, LGBTI, personas con discapacidad y personas mayores que se encuentran privadas de la libertad. Sin un enfoque diferencial, el Gobierno Nacional no podrá subsanar problemáticas graves en materia de salud, alimentación, resocialización, derecho a la visita íntima, abuso o casos de tortura (entre otros) que recaen sobre estas poblaciones de manera especial.

Adicionalmente, la Comisión desea destacar problemas como el control y la vigilancia del cumplimiento de los contratos de alimentación, los cuales han presentado incumplimientos reiterados, y la adopción de una estrategia de prevención, investigación y sanción de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes – ambos aspectos de crucial importancia que fueron abordados sólo tangencialmente en el V Informe.

La Comisión agradece nuevamente a la Corte Constitucional la oportunidad de participar en el seguimiento del estado de cosas inconstitucional, y espera que estos comentarios y observaciones sean de utilidad para el seguimiento y la superación de la crisis.

Atentamente,



**Adriana Benjumea Rúa**

Directora de la Corporación Humanas

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

Carrera 7 # 33-49 Oficina 201 Edificio Luciano Borde

**Este informe fue elaborado por:**

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia

Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado

Corporación Humanas

Equipo Jurídico de Pueblos

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

## Bibliografía

- Abaunza Forero, C., Bustos Benitez, P., Mendoza Molina, M., & Paredes Álvarez, G. (2018). *La Pospena en Colombia: Realidades y retos*. In *Política criminal y abolicionismo, hacia una cultura restaurativa*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). *Indicadores de derechos humanos, guía para la medición y aplicación*. . New York: Organización de las Naciones Unidas.
- Cita Angarita, R., & González Amado, I. (2016). *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibáñez .
- Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013. (2015). *Primer informe de la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013*. Bogotá D.C.
- Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013. (2017). *Segundo informe de la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013*. Bogotá D.C.
- Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013. (2018). *Comentarios a los indicadores propuestos por el Comité Interdisciplinario para el seguimiento del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario*. Bogotá D.C.
- Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013. (2018). *Cuarto informe de seguimiento: Respuesta al informe semestral del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario*. Bogotá D.C.: Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013.
- Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013. (2018). *Tercer informe de seguimiento de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013*. Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Documento CONPES 3828 de 2015, Política criminal y penitenciaria*. Bogotá D.C.: Departamenteo Nacional de Planeación.
- Mejía Sánchez, A. (2019). *Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Osorio Gutiérrez, N., Salamanca Santos, M., Rivera Montealegre, L., & Ávila Palacio, C. (2015). *Programas Socioeducativos para resocialización en el contexto penitenciario*. In *Política Criminal y prevención*. Bogotá D.C. : Universidad Externado de Colombia.