



Estado de cosas inconstitucional: hacinamiento en cárceles y derechos fundamentales para personas privadas de la libertad en Colombia

Autores

Adrian Restrepo Alzate

Jairo Arcesio Pulgarin Gomez.

Trabajo de grado presentado para optar por el título de Abogado

Asesora

Carolina Rojas Flórez, Magister en Derecho procesal

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Facultad de Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2022

Estado de cosas inconstitucional: hacinamiento en cárceles y derechos fundamentales para personas privadas de la libertad en Colombia

Resumen

El documento que se presenta pretende analizar el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en la Sentencia T -762 de 2015, por parte del Estado entre el año 2015 y el 2022, para el análisis el tesista empleó información extraída de las Sentencias de la Corte Constitucional así como los resultados de trabajos académicos, en particular los aportes de Álvarez Chavarro, 2019; Aristizabal, et al., 2019; Escobar y Medina, 2016; Fuentes, et al., 2012; Grupo Líder de Seguimiento a la Sentencia T – 762/15, 2017; Gutiérrez y Rivera, 2021; y Puerta et al., 2021. A nivel metodológico la propuesta investigativa puede calificarse como de corte cualitativo, con alcance descriptivo y que emplea el método de revisión documental. El resultado concreto de este estudio indica que actualmente el Seguimiento a la Sentencia T – 762/15 atraviesa por una etapa de inercia administrativa, pues no se ha conseguido sentar las bases normativas y de información necesarias para avanzar hacia el diseño e implementación de acciones de política pública que permitan superar las fallas del Sistema y dicha situación profundiza la afectación a derechos fundamentales verificada desde 1998.

***Palabras Clave.** Estado de Cosas Inconstitucional, Cárceles, Derechos Fundamentales, Personas Privadas de la Libertad.*

Abstract

The document presented aims to analyze compliance with the recommendations contained in Judgment T-762 of 2015, by the State between 2015 and 2022, for the analysis the thesis student used information extracted from the Judgments of the Constitutional Court as well such as the results of academic works, in particular the contributions of Álvarez Chavarro, 2019; Aristizabal, et al., 2019; Escobar and Medina, 2016; Sources, et al., 2012; Leading Group for the Follow-up of Judgment T – 762/15, 2017; Gutierrez and Rivera, 2021; and Puerta et al., 2021. At the methodological level, the research proposal can be classified as qualitative, with a descriptive scope and that uses the documentary review method. The concrete result of this study indicates that currently the Follow-up to Judgment T-762/15 is going through a stage of administrative inertia, since it has not been possible to lay the necessary normative and information bases to advance towards the design and implementation of actions. of public policy that allow to overcome the failures of the System and this situation deepens the affectation to fundamental rights verified since 1998.

Keywords. *Unconstitutional State of Affairs, Prisons, Fundamental Rights, Persons Deprived of Liberty.*

Tabla de contenido

Estado de cosas inconstitucional: hacinamiento en cárceles y derechos fundamentales para personas privadas de la libertad en Colombia	2
Resumen	2
Abstract.....	2
Tabla de contenido.....	3
Lista de gráficos.....	¡Error! Marcador no definido.
Introducción.....	4
Evolución del Estado de Cosas Inconstitucionales en materia penitenciaria y carcelaria en Colombia. Período 2015 – 2022.....	6
Estado de cumplimiento órdenes contenidas en la sentencia T- 762 de 2015.....	19
Las Órdenes de la Sentencia T – 762 de 2015	19
Sobre la Transformación de las Órdenes contenidas en la Sentencia T – 762 de 2015....	23
Cumplimiento de las órdenes del Auto 121 de 2018	26
Impacto del Estado de Cosas Inconstitucional en Materia Penitenciaria y Carcelaria en los Derechos Fundamentales de las Personas Privadas de la Libertad	29
Mínimos constitucionales Asegurables	32
Resocialización	32
Infraestructura carcelaria	34
Alimentación.....	36
Salud	39
Acceso a servicios públicos	41
Acceso a la administración pública y de justicia	43
Conclusiones.....	44
Bibliografía.....	46

Introducción

En Colombia la noción Estado de Cosas Inconstitucional se utiliza para describir una situación de hecho que atenta de forma masiva y sistemática contra los derechos fundamentales de un grupo poblacional numeroso (Puerta, et al., 2021), el termino además refiere la existencias de una situación de hecho que desvirtúa la naturaleza del Estado colombiano, en tanto, no es posible que un Estado Social y de Derecho carezca de capacidad (recursos humanos, financieros, de infraestructura, administrativos y/o jurídicos) para garantizar los derechos fundamentales de los asociados,

En materia de Cárceles, el ECI aparece como una propuesta argumentativa que se ocupa de reflexionar en torno a la calidad de vida de las PPL y en particular frente al estado de garantía de sus Derechos Fundamentales (DF); durante la etapa de ejecución de la pena y/o judicialización, para quienes se encuentran privados de la libertad de forma preventiva.

Aunque la discusión judicial data 1998, en este trabajo lo que se quiere es analizar la evolución del Estado de Cosas durante un periodo de tiempo más reducido, a saber, 2015 – 2022, por lo que el punto de partida de este estudio es la Sentencia T-762 de 2015, por medio de la cual se reiteró el ECI declarado en 2013, y se señaló que “la política criminal del País había sido incoherente, volátil, populista, reactiva, poco reflexiva y subordinada a la política de seguridad.” (Corte Constitucional, A – 121 de 2018).

En el proveído que constituye nuestra línea base la Corte Constitucional identificó cinco ejes temáticos alrededor de los cuales se estructuraban las fallas del Sistema Penitenciario y Carcelario del País y frente a los cuales el Estado tenía el deber constitucional de asumir tareas de planificación, valoración y seguimiento desde el enfoque de políticas públicas, esos ejes temáticos son:

1. Política Criminal
2. Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos
3. Reclusión conjunta de condenados y sindicados

4. Deficiencias en la operación del sistema de salud dentro de los Establecimientos Penitenciarios
5. Inadecuadas condiciones de salubridad, higiene y alimentación en el Establecimiento Penitenciario

Con todo lo que la autora se propone en este documento es adelantar analizar el cumplimiento de las recomendaciones en la Sentencia T -762 de 2015, por parte del Estado entre el año 2015 y el 2022 y para ello construye un estudio dividido en tres partes, la primera que describe la evolución del Estado de cosas inconstitucionales desde las recomendaciones dadas en la sentencia T -762 de 2015 hasta el año 2022, la segunda en la que se verifica el cumplimiento de las recomendaciones estipuladas en las sentencia T - 762 de 2015, por parte del estado del 2015 al 2022 y la tercera en la que se identifica la forma en que impacta el Estado de cosas inconstitucionales en materia penitenciaria y carcelaria los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

La propuesta investigativa aquí planteada ejecuta mediante un diseño metodológico de corte cualitativo, con enfoque epistemológico y alcance descriptivo, en tanto genera inferencias que caracterizan y refieren el estado y evolución de problemáticas jurídicas y sociales asociadas al Estado de Cosas Inconstitucional en materia de Cárceles (Ángel, 2018; Mahoney & Goertz, 2006).

Adicionalmente se pone de presente que el trabajo supondrá la recopilación de información extraída de documentos legales y jurisprudenciales, así como de documentos académicos que dan cuenta de la naturaleza y características de los objetos presentados en la descripción de la temática.

Este proceso en conjunto permitirá responder a la pregunta ¿Cumplió Colombia con las recomendaciones realizadas por la Corte Constitucional en la Sentencia T – 762 de 2015?

Evolución del Estado de Cosas Inconstitucionales en materia penitenciaria y carcelaria en Colombia. Período 2015 – 2022.

Antes de abordar el análisis histórico de la situación jurídico-contextual del sistema penitenciario y carcelario, en Colombia, conviene establecer que se entiende por Estado de Cosas Inconstitucional (CI), y siendo que ese es un concepto construido desde el ámbito jurisprudencial se empezará señalando que la Corte Constitucional colombiana ha empleado la noción ECI para describir una situación de hecho que atenta de forma masiva y sistemática contra los derechos fundamentales de un grupo poblacional numeroso y en consecuencia, requiere la adopción de medidas de carácter estructural y la intervención, coordinada, de diferentes entidades estatales (Puerta, et al., 2021).

De acuerdo con la jurisprudencia de la Honorable Corte son cinco los factores constitutivos de un ECI, primero, la vulneración debe ser masiva, generalizada y comprometer los derechos de un segmento poblacional amplio; segundo, que las autoridades no hayan garantizado el derecho, durante un periodo de tiempo extenso, tercero, la acción de tutela se ha incorporado como un procedimiento “*necesario*” para conseguir un amparo al derecho, cuarto, no se han adoptado medidas de carácter presupuestal, legislativo o administrativo, tendientes a conjurar la violación de derechos y, quinto, la solución a la situación que genera el desconocimiento de los derechos supone la adopción de medidas complejas y coordinadas que involucran administrativa y presupuestalmente a varias entidades del Estado. (Corte Constitucional, T – 025 de 2005).

El ECI es una situación de hecho que desvirtúa la naturaleza del Estado colombiano, en tanto, no es posible que un Estado Social y de Derecho carezca de capacidad (recursos humanos, financieros, de infraestructura, administrativos y/o jurídicos) para garantizar los derechos fundamentales de los asociados, todavía más preocupante, que imponga a aquellos la obligación de interponer acciones judiciales para movilizar a las entidades que por principio se han constituido como instancias de protección para todas las personas residentes en el territorio nacional.

En Colombia el ECI en materia penitenciaria y carcelaria apareció asociado a una crisis humanitaria que pende de factores sociales cuya gestión e identificación son muy complejas y exige la intervención del Estado como responsable de crear condiciones para que las Personas Privadas de la Libertad (PPL) puedan ejercer los derechos que no les fueron restringidos al imponérseles la pena privativa de la libertad (Observatorio de Política Criminal [OPC] y Ministerio de Justicia y del Derecho [MinJusticia], 2020).

El ECI, en materia de cárceles, es una realidad que motiva la generación de propuestas argumentativas entorno a la calidad de vida de las PPL y en particular frente al estado de garantía de sus Derechos Fundamentales (DF); el primer pronunciamiento sobre el punto ocurrió en 1998, y desde entonces hasta la fecha, la jurisprudencia sobre el particular ha sido prolifera.

En 1998 el reproche constitucional indicaba que la práctica legislativa, en materia penal, había sido *nefasta*, por cuanto las decisiones del poder público rayaban en el populismo y tendían al aumento de la pena y la disminución de los subrogados penales, cuestiones que de suyo se oponían a la idea del establecimiento de una política criminal efectiva y eficiente (Palacios, 2017). En 1998 la Corte declaró el ECI porque encontró comprobado que las PPL vivían en una situación de hacinamiento, que atentaba (atenta) contra la dignidad humana (Corte Constitucional, Sentencia T – 153/1998).

Las consideraciones de la Sentencia T – 153 de 1998 dieron lugar a la apertura de un proceso de Seguimiento que se mantuvo vigente durante 13 años, esto es hasta 2013, cuando la Corte Constitucional profirió un nuevo pronunciamiento sobre el Estado de Cosas en materia carcelaria, en esa oportunidad la Corporación advirtió que el panorama carcelario y de control social nacional era inestable, lo cual se traducía en la constante modificación de la política criminal, el exceso del quantum de la pena y la adopción de medidas que tendían (aún hoy tienden), intermitentemente, a la libertad y el encierro; explicó que en conjunto estas situaciones desacreditan la coherencia del modelo de política criminal y por tanto continuaba evidenciándose (se evidencia) una situación de violación masiva y generalizada de los DF de las PPL, es decir, un ECI (Corte Constitucional, Sentencia T – 388/2013).

La Sentencia T-762 de 2015 reiteró el ECI declarado en 2013, y en ese sentido señaló que “la política criminal del País había sido incoherente, volátil, populista, reactiva, poco reflexiva y subordinada a la política de seguridad.” (Corte Constitucional, A – 121 de 2018). Por medio de este proveído el Tribunal Constitucional *reenfoco* la perspectiva de análisis de la crisis del sistema penitenciario y carcelario.

Mientras que en la Sentencia del año 1998, la crisis del sistema penitenciario era un asunto ocasionado por los altos índices de hacinamiento, desde 2013 y particularmente en el pronunciamiento del 2015 el asunto se convirtió en una problemática de garantía de derechos fundamentales, dicho más concretamente, la Corte reconoció la necesidad de atender, ya no el hacinamiento, sino más comprensivamente, la violación sistemática de los DF de las PPL (Corte Constitucional, Sentencia T – 762/2015).

En Sentencia T – 762 de 2015 la Corte adoptó una decisión con base en criterios de orden cuantitativo, y así mismo planteó las actividades, las acciones y las adecuaciones que era necesario adelantar a fin de garantizar el núcleo esencial de los derechos a la dignidad humana, la integridad física, la salud, el saneamiento básico y el acceso a servicios públicos.

En la parte considerativa de la Sentencia la Corporación realizó un ejercicio de ponderación matemática, a partir del cual concluyó que el impacto, de las situaciones de hecho denunciadas mediante las acciones de tutela acumuladas, era significativo, pues podía atribuírsele las características de masivo y generalizado.

El ejercicio de juzgamiento constitucional pretendía *diseñar medidas concretas orientadas a consolidar una política criminal sostenible y respetuosa de los DF*. Este objetivo macro quedó inmerso en una metodología de trabajo que supone, en primera instancia, identificar y describir las fallas estructurales del sistema, luego diseñar, planificar y dar seguimiento a los procesos de establecimiento de la política criminal colombiana y finalmente operar herramientas y mecanismos de monitoreo a la realidad carcelaria (Salas y Autos Especiales de Seguimiento).

Las fallas estructurales del sistema se identificaron y describieron a través de cinco ejes temáticos:

6. Política Criminal
7. Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos
8. Reclusión conjunta de condenados y sindicados
9. Deficiencias en la operación del sistema de salud dentro de los Establecimientos Penitenciarios
10. Inadecuadas condiciones de salubridad, higiene y alimentación en el Establecimiento Penitenciario

Para construir un argumento que respaldase esa delimitación del problema la Corte afirmó que si bien la reclusión justifica la restricción de algunos derechos fundamentales, no por ello es menos cierto, que muchas otras de estas garantías permanecen intactas y en consecuencia deben ser garantizadas de forma efectiva por el Estado. Refiriéndose a la situación de hecho del Sistema la Corporación reiteró que en los Establecimientos Penitenciarios del país las condiciones de vida eran contrarias a la dignidad humana y atentaban contra derechos como la vida, la integridad personal y la familia.

Al estrechar aún más la respuesta al ¿cómo debería tratarse la situación detectada al interior del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia? la Corte Constitucional precisó que el seguimiento a la problemática implicaba un ejercicio de diseño, planificación, valoración y seguimiento constante a la Política Criminal, por lo que sería necesario conformar un Comité Interdisciplinario para la Estructuración de las Normas Técnicas aplicables a la gestión de los sistemas de privación de la libertad; consolidar una línea base, mejor dicho un diagnóstico, que sirviera de parámetro para observar la evolución de la problemática; conformar un sistema de información completo, integral, verificable y actualizado; identificar en qué medida las Entidades implicadas en la administración del sistema estaban aportando a la superación y/o mantenimiento de la crisis; determinar un

umbral de cumplimiento de derechos, a partir del cual se entiende superada la falla del Sistema y fijar metas e indicadores de proceso monitoreables.

Los criterios específicos para establecer la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en torno a la gravedad del desconocimiento de los derechos de las personas privadas de la libertad, han de consolidarse a través de las metas que se impondrán a todas las problemáticas sobre las que versa la presente sentencia. De tal modo, las metas buscarán menguar el carácter masivo y generalizado de las vulneraciones de derechos humanos en las que se funda el ECI (Álvarez, 2019, p. 51).

La Corte adujo que ECI, declarado mediante Sentencia T – 762 de 2015 sería superado en 4 fases, en cada una de ellas (inicial, intermedia, de solidificación de la política criminal y de superación del carácter masivo del compromiso de derechos) el Tribunal Constitucional verificaría el goce efectivo de DF para un porcentaje de la población carcelaria, así: i) fase inicial, 60%; ii) fase intermedia, 61 – 70%; iii) fase de solidificación, 71 – 86% y iv) superación: que solo el 14% de las PPL verían comprometido el goce efectivos de sus derechos. Las metas del Seguimiento indicaban que la superación del ECI significaba acreditar qué:

1. Cada PPL debería disponer de un espacio de 20 metros cuadrados (m^2) para uso personal.
2. El espacio de alojamiento de una PPL, cuando habita en una celda colectiva, debería ser de $3.4 m^2$, $4.4 m^2$ y/o $5.4 m^2$ según si su tiempo para realizar actividades fuera de la celda era igual a 10 horas, 6 horas o 3 horas.
3. El aseo de las celdas debería ser diario.
4. Debería existir un sanitario en óptimas condiciones por cada 25 PPL y aquel tendría que estar ubicado dentro de un cubículo sanitario de mínimo $1.2 m^2$
5. El aseo de las duchas debería ser diario y la desinfección semanal, aquellas deberían tener un área estimada de $1.2m^2$ y tendría que haber una habilitada por cada 50 internos.

6. Deberían proporcionarse programas de educación/capacitación acordes con las necesidades del mercado laboral.
7. Las PPL deberían tener acceso a una biblioteca y a material de lectura.
8. Los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Aseguramiento deberían tramitar de oficio o a solicitud de parte penas alternativas a la intramural.
9. Sería necesario que se adelantaran brigadas jurídicas periódicas dentro de los Establecimientos de Reclusión.
10. Cada PPL debería tener acceso a por lo menos 15 litros de agua diarios.
11. Se requeriría establecer y proveer porciones de alimento diarias y semanales, adecuadas.
12. Debería existir una celda, dispuesta para visita conyugal, por cada 48 PPL.

Las consideraciones esbozadas vienen entonces a corroborar que en el año 2015 la Corte Constitucional profirió una serie de ordenes generales, y considero detalladamente aspectos materiales y de garantía de derechos que transformaron el centro de gravedad del debate constitucional, dicho más concretamente la jurisprudencia constitucional colombiana avanzó hacia un debate de DF y ya no de hacinamiento.

La Sentencia T – 762 de 2015 generó un aporte adicional a la evolución del ECI en materia de cárceles, pues con ocasión a esta decisión que se crearon dos instrumentos especiales para la verificación del cumplimiento de las órdenes, a saber, las salas y los autos de seguimiento:

Las salas de seguimiento están constituidas por agentes de la sociedad civil, expertos, interesados en la situación que fue objeto de la sentencia y algunos miembros del Gobierno. En estas salas de seguimiento se analizan los informes presentados por las autoridades concernidas para verificar los avances alcanzados en el cumplimiento de la sentencia y se discuten temas relacionados con ese cumplimiento. Los autos de seguimiento, por su parte, son decisiones que profiere la Corte, a partir de la información que recibe de las salas (Álvarez, 2019, p. 24).

La revisión de las transformaciones de la línea jurisprudencial y particularmente de los pronunciamientos de la Sala Especial de Seguimiento a las Sentencia T – 388/2013 y T – 762/2015 es una actividad obligatoria si lo que se quiere es continuar avanzando en la descripción de evolución del ECI en materia de cárceles.

Así las cosas, el análisis de los pronunciamientos de la Sala de Seguimiento pone de presente que tras la consolidación de la tesis de 2015 la Corte ha continuado especificando no solo las causas de la crisis del sistema penitenciario y carcelario sino que además ha delimitado los instrumentos, entiéndase, los postulados de derecho, que deben garantizarse para superar el ECI.

En pronunciamiento de 2018, la Sala explicó que la modalidad de seguimiento establecida en la T – 762 de 2015 no podía ser acatada porque se carecía de información que permitiese monitorear los avances en lo relacionado con el goce efectivo de los derechos para PPL y en razón de ello fijó un seguimiento por mínimos constitucionalmente asegurables (Corte Constitucional, Auto 121/2018).

El seguimiento por mínimos constitucionalmente asegurables se distingue de la anterior propuesta porque en lugar de monitorear el porcentaje de cumplimiento de las garantías que aseguran la materialización de los DF (acceso a agua potable, acceso a infraestructura, acceso a alimentación adecuada) lo que la Corporación empieza a proponer es que la gestión administrativa, la disposición de recursos y la articulación institucional, deben ser valorados como instrumentos para lograr los fines que persigue la declaratoria del ECI, esto es, el goce efectivo de los derechos comprometidos (A. 121 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, cons. 51).

Dicho de forma más concreta el nuevo enfoque de seguimiento permite valorar las acciones de política pública adoptadas por las autoridades responsables en seis aspectos: “resocialización, infraestructura carcelaria, alimentación al interior de los centros de reclusión, derecho a la salud, servicios públicos domiciliarios y acceso a la administración pública y a la justicia” (A. 121 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, cons. 55).

En cuanto a la resocialización la Corporación indicó que aquella se constituye en un eje desde el cual se articula el Sistema Penitenciario, un derecho de las PPL y un deber del Estado que somete al sujeto sancionado a una relación especial de sujeción. La Corte además reconoce el “*derecho a vivir nuevamente dentro de la comunidad sin romper las mínimas reglas de armonía y a tejer un nuevo proyecto de vida desde la vida en reclusión*” (Corte Constitucional, Auto 121/2018, p. 44) y en ese orden de ideas afirma que la superación del ECI en materia de cárceles, para el punto específico de la resocialización requiere que el Gobierno Nacional consolide una norma técnica en la materia, que sea pertinente.

En lo relativo a la infraestructura carcelaria la Corte adujo que aquella es indispensable para garantizar el goce efectivo de otros derechos, verbigracia la intimidad, la alimentación, la resocialización, la salud y el acceso a los servicios públicos domiciliarios, por lo que precisó que los problemas vinculados a ella empeoran el panorama de hacinamiento y afectan a las PPL en su vida e integridad personal. Frente al asunto de la infraestructura la Corporación resalta que:

“[L]as limitaciones de una persona cuando está privada de la libertad, deben desarrollarse en condiciones dignas lo que se traduce en la necesidad de garantizar una reclusión libre de hacinamiento, con una infraestructura adecuada con acceso a servicios básicos, alimentación adecuada, ambiente salubre e higiénico y acceso a los servicios de salud que se requieran, entre otras prerrogativas” (Sentencia T – 409 de 2015, M.P. Gabriel Mendoza, Cons. 6)

Todo lo anterior para concluir que el mínimo asegurable relacionado con la infraestructura comprende i) el derecho a una reclusión libre de hacinamiento, ii) el derecho a no estar sometido a temperaturas extremas, iii) el derecho a habitar en un espacio con acceso a servicios públicos, iv) el derecho a vivir en un ambiente salubre e higiénico y v) el derecho a disponer de un espacio para recibir visitas íntimas (A. 121 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Frente al punto de la alimentación al interior de los centros de reclusión la Sala de Seguimiento fue enfática al resaltar la necesidad de disponer una norma técnica y fijar unos indicadores de goce efectivo de derechos que den cuenta del cumplimiento de los siguientes deberes constitucionales:

1. Los alimentos proporcionados a las PPL deben seleccionarse, conservarse y prepararse en condiciones óptimas para la salud humana.
2. Para la toma de decisiones sobre cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos los directores de los Establecimientos Penitenciarios deben contar con el apoyo de personal médico especializado.
3. Las zonas y los elementos que se empleen para la provisión de alimentos y su consumo deben ser adecuados e higiénicos.
4. Para los niños nacidos en prisión o presentes en ella es necesario ejecutar las acciones contempladas en la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre y en el Esquema de los Primeros Mil Días de Vida, conforme corresponda.

En cuanto al mínimo constitucional asegurable en materia de salud la Corte Constitucional manifestó que aquella es una garantía iusfundamental que posibilita el disfrute de otros derechos, puntualizando que la salud es una condición indispensable para la resocialización de las PPL y que la imposición de condiciones de salubridad e higiene indignas son equiparables a un trato cruel e inhumano capaz de afectar la salud de las y los reos, por lo que el Estado está obligado a garantizar la accesibilidad oportunidad e integralidad del servicio; el traslado de los y las pacientes en las hipótesis que aquello sea indispensable y la celeridad, transparencia y control a la prestación del servicio.

Al interior de los Centros Penitenciarios y Carcelarios del País se tendrán que adoptar las medidas necesarias para asegurar el derecho a la salud, dicho de forma más concreta se tendrá que proveer asistencia en salud accesible, oportuna e integral. “El Estado debe desplegar todas las acciones requeridas para que las personas privadas de la libertad accedan

al servicio de salud de manera efectiva, oportuna, eficiente, integral y en igualdad de condiciones de igualdad” (Corte Constitucional, Auto 121/2018, p. 69).

La atención en salud prestada a las PPL debe ser garantizada en todas sus fases, es decir, aquella incluirá las actividades de promoción de la salud, gestión del riesgo, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Lo anterior implica que si el Centro Carcelario no es capaz de proporcionar los recursos requeridos para llevar a término cualquiera de esas acciones (diagnóstico o tratamiento) es deber del responsable de sanidad y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) gestionar la remisión y atención del paciente fuera del entorno carcelario.

Adicionalmente el Estado debe evitar que la relación entre las PPL y las entidades responsables de la prestación del servicio de salud se vuelva difusa, mejor dicho, tendrá que resolver el problema de prestación del servicio como una actividad estructural y no de aquellas que se resuelve caso a caso con la intermediación judicial (la tutela)¹, así las cosas lo que se impone son dos requerimientos, el primero contar con recurso humano especializado en el área (médicos, enfermeros y psicólogos) y el segundo, disponer de infraestructura y recursos que hagan posible la prestación de servicio integral (Corte Constitucional, Auto 121/2018).

Al referirse al acceso a servicios públicos domiciliarios la Corte expreso que aquel hace parte de los derechos no sujetos a limitación, por la imposición de una pena o una medida preventiva, privativa de la libertad. En virtud de lo expresado el Estado esta obligado a “asegurar a la población privada de la libertad la prestación de servicios públicos domiciliarios con un nivel de eficiencia óptimo, entiéndase continuo e ininterrumpido” (Corte Constitucional, Auto 121/2018, p. 81). El deber general a que se hace referencia en el párrafo anterior se concreta en cuatro deberes específicos, consistentes en prestar servicios públicos en condiciones de i) accesibilidad económica, ii) accesibilidad física, iii) disponibilidad y iv) calidad.

¹ “Para el primer semestre de 2017 el INPEC reporta 1.704 tutelas relacionadas con el tema de salud” (Corte Constitucional, Auto 121/2018, p.71).

La accesibilidad económica supone que, primero, que los intereses contractuales de las partes vinculadas mediante contrato de condiciones uniformes, para la prestación de un servicio público, no pueden afectar el goce de las garantías iusfundamentales, de las que son titulares las PPL, y segundo, que los gastos generados en razón de la provisión de dicho servicio deben ser previstos en el Presupuesto General de la Nación, esto es, deben existir apropiaciones presupuestales destinadas a cumplir las obligaciones contractuales contraídas por el Estado, a fin de garantizar el acceso a estos servicios.

Ahora, en el punto de accesibilidad física la obligación es contar con redes y equipamientos suficientes para prestar los servicios, en lo relativo con la disponibilidad lo que se espera es que aquellos (las redes y los equipamientos) se mantengan en buen estado para evitar el racionamiento de los servicios y finalmente al hablar de calidad lo deseable es que los servicios cumplan con los estándares técnicos del sector.

Al tratar el punto de acceso a la administración pública y a la justicia la Corte Constitucional refiere que el derecho de petición es el principal mecanismo mediante el cual las PPL ejercen esas garantías, y partiendo de esa afirmación manifiesta que para que el derecho de petición se materialice en los entornos carcelarios es necesario, primero, que la oficina jurídica informe, a las PPPL, el procedimiento para ejercerlo, lleve un registro de las peticiones por ellas (PPL) interpuestas, deje constancia de las fechas de registro y/o radicación de las peticiones y en general asegure la celeridad y objetividad del trámite.

El segundo requerimiento para que el derecho de petición se materialice en los entornos carcelarios es que el Estado y sus agentes den respuesta efectiva al derecho de petición y que esta sea puesta en conocimiento de la PPL, que accionó el sistema, el tercer punto de inflexión para la efectivización del derecho, consiste en asegurar que la persona que dirige la Oficina Jurídica de los Establecimientos Carcelarios es un abogado, lo anterior debido a que el conocimiento técnico de estos profesionales es un requisito para la garantía efectiva de acceso; finalmente se espera que las autoridades carcelarias actualicen, remitan y mantengas disponibles las cartillas bibliográficas de los internos, pues de ese modo las

solicitudes elevadas por ellos/ellas pueden continuar bajo monitoreo de las Oficinas Jurídicas, incluso si ocurre un traslado.

En 2019, la Corte volvió a analizar la situación del ECI en materia de cárceles, en esa oportunidad la Corporación puso de presente que el hacinamiento en estos Establecimientos, y otras instituciones públicas, pertenecientes al sistema penitenciario y carcelario (Unidades de Reacción Inmediata, Estaciones de Policía) continúa siendo una problemática² que condiciona la capacidad del Estado para garantizar los derechos fundamentales a la población privada de la libertad (Corte Constitucional, Auto 110/2019).

En esa providencia la Corte se pronunció frente a la necesidad de proscribir del orden jurídico la regla de equilibrio decreciente, contenida en la Sentencia T – 388 de 2013, entiéndase por regla de equilibrio decreciente el siguiente razonamiento:

“Las autoridades competentes, solo podrán autorizar el ingreso de personas a los establecimientos penitenciarios y carcelarios si y sólo sí (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, (...), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas” (Corte Constitucional, Auto 110/2019, p. 25).

En la parte motiva del Auto la Corporación indicó que la Sala de Seguimiento no es competente para proscribir la regla precitada, pues aquella hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, sin embargo explica que en el ejercicio judicial cotidiano la aplicación de dicha disposición no puede ser inflexible, mejor dicho, ajena a las afectaciones que en materia de derechos fundamentales aquella podría estar ocasionando.

² “La cantidad de personas que ingresan a las Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía, en Bogotá que tiene 110 cupos, pero alberga a 264 personas retenidas, y el de Medellín, que, pese a tener una capacidad para 90 personas, alberga a 185 retenidos, evidencian una crisis general en el sistema penal” (Álvarez, 2019, p. 79).

Así las cosas mediante Auto de Seguimiento se integró, a la regla de equilibrio, un juicio de proporcionalidad que posibilita la ponderación de los intereses constitucionales que colisionan en cada caso concreto. Lo anterior partiendo de que por virtud de la autonomía judicial cada Juez tiene la facultad de decidir, en función de los hechos acreditados en el trámite judicial, las medidas que deberían adoptarse para salvaguardar los derechos y no corresponde a la Corte, sino a los jueces, en el ejercicio de control constitucional singular, definir sobre la aplicación o no de la regla de equilibrio decreciente.

La Sala del seguimiento además expresó que la evolución del ECI exige el diseño de un “*sistema de priorización e intervención de los centros de reclusión del País*” pues solo de ese modo se asegura la protección progresiva y efectiva de los derechos fundamentales de las PPL.

El juicio de la Corte indica que este sistema de priorización e intervención asegura la intervención en orden de urgencia de las necesidades, la progresión de las medidas adoptadas, la apropiación de recursos y la articulación de las instituciones responsables de la intervención y la implementación, efectiva, de las acciones diseñadas durante la etapa de planeación de la intervención.

Así las cosas respecto al ECI, en materia de cárceles, se observa una evolución que supone dos formas distintas de tratamiento, en 2015 la propuesta del goce efectivo del derecho pretendía asegurar la situación particular de cada PPL, por lo que el cumplimiento de los fines del Seguimiento se medía en función de la cantidad de internos que tuvieran acceso efectivo a las garantías de derecho no restringidas por la vida intramuros.

Mientras que en 2018, el enfoque se volvió global, primero porque no existen sistemas de información que permitan medir como evolucionan los estándares de garantías iusfundamentales para cada uno de los presos, pero además porque la Corte avizora que las fallas estructurales del sistema se superan desde una visión comprensiva de la realidad y la adopción de acciones estructuradas mediante políticas públicas y proyectos que permitan la

materialización de la finalidad del sistema, verbigracia la resocialización, y la salvaguarda de los derechos durante el tiempo de internamiento.

Los pronunciamientos de los años 2019, 2020 y 2021, aportaron algunas precisiones metodológicas respecto a la forma en que debe gestionarse el ECI, pero mantuvieron la visión propuesta en 2018, esto es, el tratamiento de la problemática desde una perspectiva de políticas públicas sostenibles y respetuosas de los derechos humanos.

Estado de cumplimiento órdenes contenidas en la sentencia T- 762 de 2015

De acuerdo con los hallazgos de capítulo primero las órdenes contenidas en la Sentencia T – 762 de 2015, pese a tener un enfoque estructural, en el plano material son mecanismos para asegurar el goce efectivo del derechos subjetivos y en ese sentido implican cambios al interior de los Establecimientos Carcelarios, pero podrían no impactar, o mejor dicho su impacto a nivel del Sistema Penitenciario y Carcelario, como un todo, está seriamente limitado.

Las Órdenes de la Sentencia T – 762 de 2015

La Sentencia T – 762 de 2015 contiene dos órdenes que son de carácter declarativo, por su alcance se considera que son ordenes macro, cuya función es justificar la adopción de las 30 resoluciones que las acompañan, estas órdenes que aquí se han denominado macros reiteraron la existencia del ECI declarado mediante Sentencia T – 388/2013 y declararon la reactividad, populismo, volatilidad e incoherencia la Política Criminal colombiana, todavía más precisaron que aquella (la Política Criminal) fue poco reflexiva y subordinada a la Política de Seguridad del País; la declaración de la Corte Constitucional fue todavía más allá y expresó que por sus características “la Política Criminal en Colombia había contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impedía lograr el fin resocializador de la pena” (Corte Constitucional, Sentencia T – 762/2015, p. 198).

Como se anticipaba estas órdenes macro vienen acompañadas de otras treinta que se subdividen en ordenes frente a los casos concretos y ordenes de carácter general; primeras diecisiete ordenes se denominan “ordenes frente a los casos en concreto” y por medio de ellas la Corte confirmó las Sentencias proferidas en once (11) de los diecisiete (17) expedientes acumulados, y revocó seis (6) de ellas, en todo caso, tanto las órdenes de confirmación como las de revocatoria se emitieron con la intención de tutelar los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la vida digna y la salud de las PPL (Corte Constitucional, Sentencia T – 762/2015).

La Orden Vigésimo Segunda contiene 34 resoluciones de carácter general que vinculan a entidades de todas las ramas del poder público, entre ellas se destacan, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, dicho más concretamente, todas aquellas instituciones involucradas en el ciclo de diseño, implementación y ejecución de la política criminal (Corte Constitucional, Sentencia T – 762/2015).

Con las órdenes de carácter general la Corte Constitucional pretende asignar responsabilidades entorno a los siguientes aspectos:

- Aplicación del Estándar Constitucional Mínimo que debe cumplir una política respetuosa de los derechos humanos.
- Gestión de información sobre la política criminal.
- Diseño, implementación y socialización de penas y medidas de aseguramiento alternativas a la privación de la libertad.
- Adopción de acciones de política pública para i) concientizar a la ciudadana sobre los fines de la pena, ii) revisar el sistema de tasación de la pena, iii) crear una instancia técnica encargada de gestionar el sistema de información sobre la política criminal y iv) elaborar un plan integral de programas y actividades para la resocialización.

- Ejecución de acciones tendientes a asegurar el acceso a la justicia, a los servicios de salud al interior de los establecimientos penitenciarios y la articulación de las entidades administrativas y los entes territoriales responsables de la gestión del sistema.
- Diseño e implementación de un cronograma de brigadas jurídicas periódicas en todos los establecimientos del país.
- Identificación de las necesidades de información, acción y gestión que implican las *brigadas jurídicas*.
- Conformación de un Comité Interdisciplinario encargado de informar las circunstancias que imposibilitan el cumplimiento de las ordenes, analizar las necesidades evidenciadas en los establecimientos carcelarios y consolidar una Norma Técnica sobre la Privación de la Libertad en Colombia.
- Definición el nivel de hacinamiento real, para lo cual deberían rehacerse las bases de datos y las estadísticas que reportan la capacidad real de los centros penitenciarios, contando como cupos habilitados, solo aquellos que cumplieran con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana.
- Regulación de los aspectos de la vida intramural, teniendo en cuenta las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana; en este punto el Tribunal Constitucional destaca que las normas emitidas para tal fin deberían vincular a todos los centros de reclusión del país.
- Aseguramiento del cumplimiento de las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana en los proyectos relativos a la adecuación y refacción de nuevos cupos dentro de los establecimientos carcelarios y penitenciarios en funcionamiento, esta orden incluye los proyectos en fase de ejecución, planificación y/o los proyectos futuros.
- Inversión focalizada a hacia la satisfacción de las necesidades de los reclusos, particularmente las relativas al acceso a agua potable, salud, alimentación y resocialización.
- Creación del Grupo de Seguimiento al cumplimiento de las órdenes generales y particulares proferidas en la Sentencia.

Las órdenes vigésimo tercera y siguientes vuelven sobre el asunto de los casos particulares y en ese sentido proponen acciones, dentro de los Establecimientos Carcelarios vinculados a los procesos acumulados, y disponen:

- La adecuación de las áreas de sanidad.
- La provisión de kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija(s) en caso de ser necesarias, para su descanso nocturno de cada interno.
- La adecuación de las duchas y baterías sanitarias.
- El aseguramiento las condiciones mínimas de higiene e intimidad para las visitas conyugales.
- La estructuración de un protocolo de tratamiento higiénico y óptimo de alimentos
- La verificación de constatar las necesidades reales de adecuación en infraestructura en relación con el manejo de aguas (suministro de agua potable y evacuación adecuada de aguas negras)

En términos generales la Sentencia T – 762 de 2015 se distingue por haber reconocido que la gestión de las fallas del Sistema Penitenciario y Carcelario debía redirigirse hacía un enfoque de construcción de una política criminal eficaz, racional, coherente y empíricamente sustentada, superando con ello el sostenido propósito de ampliación de cupos (Observatorio de Política Criminal, OPC, 2019).

Las órdenes de la Providencia precitada muestran una tendencia hacia la adopción de estándares que permiten medir la garantía de los derechos fundamentales, dentro de los entornos carcelarios (OPC, 2019), en ese sentido el pronunciamiento judicial incluye menciones recurrentes al *Estándar Constitucional Mínimo que debe cumplir una política respetuosa de los derechos humanos y/o las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana*, empleando ambos conceptos como un criterio orientador, por medio del cual la Corte consigue describir el contenido y alcance de las garantías que debieran proveerse a las PPL.

La síntesis que antecede indica que con esta Sentencia se introducen aspectos muy relevantes para la superación de las fallas del sistema, entre ellos se destaca:

- La creación de un Sistema de Información sobre política criminal, que aportaría fundamentos empíricos al proceso de diseño e implementación de la política.
- La imposición de límites a la libertad de configuración del Legislador, en materia de política criminal, los mismos límites se imponen al Gobierno Nacional y a la Fiscalía General de la Nación e implican por una parte, la definición y defensa del estándar mínimo de constitucional de derechos para las PPL y por otra la determinación de un estándar constitucional mínimo para garantizar los derechos de las PPL en la fase de criminalización primaria.
- El fortalecimiento institucional y financiero del Consejo de Política Criminal.
- La modificación del sistema de penas.
- El diseño de un plan de resocialización más robusto.
- La formulación de una política de concientización ciudadana.

Otro de los aspectos que salta a la vista, a partir de la descripción de estas órdenes generales, es su vocación a asignar responsabilidades en instancias estatales de distintos niveles y el llamamiento a la creación de Comités, burocracia, que impacte en la efectividad de la administración pública. Con todo las ordenes de la Sentencia T – 762 de 2015 se constituyen en un verdadero llamado a reflexionar sobre los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política criminal en Colombia.

Sobre la Transformación de las Órdenes contenidas en la Sentencia T – 762 de 2015

Pese al cambio en el enfoque de seguimiento, a 2018 la Corte Constitucional no había conseguido transformar las situaciones que dieron lugar a la declaratoria del ECI y el control dispuesto en la Sentencia T – 762 de 2015 no se traducían en una mejora de las condiciones de reclusión (Ariza y Torres, 2019).

La afirmación de Ariza y Torres (2019) es similar a lo reportado por el Grupo Líder de Seguimiento a la Sentencia T – 762/15 (2017), quien, mediante el Tercer Informe de Seguimiento, puso de presente que el proceso de adecuación de la política criminal del Estado

estaba rezagado, el Grupo explicó que el Gobierno Nacional había presentado el Proyecto de Ley 014 de 2017, con el cual pretendía solucionar las fallas estructurales del Sistema, pero que a la fecha de presentación del informe esa norma no había sido aprobada por el Congreso de la República; precisó que si bien se habían realizado acciones tendientes a satisfacer, integralmente, las necesidades las PPL sin la reforma estructural del Proyecto de Ley esos esfuerzos tenían un impacto muy limitado.

En lo relacionado con el mejoramiento del servicio de Salud, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo advirtieron la necesidad de fortalecer los componentes de universalidad e integralidad del sistema, en su intervención manifestaron que era necesario fortalecer aspectos relacionados con la promoción y prevención en salud pública, la atención a patologías psiquiátricas y enfermedades graves, la diversificación de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y brigadas de salud, la adecuación de las áreas de sanidad, la demanda insatisfecha de salud y la garantía en la entrega de medicamentos (Grupo Líder de Seguimiento a la Sentencia T – 762/15, 2017).

En lo referente al establecimiento de un marco regulatorio que permitiese establecer las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana la Defensoría del Pueblo manifestó que existían, al interior del Grupo Líder de Seguimiento, gran diversidad de perspectivas conceptuales que dificultaban la consolidación de normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad y la construcción de la línea base para la medición del goce efectivo de los derechos en los entornos carcelarios. Igualmente, señaló que aunque el Gobierno había elaborado una batería de indicadores de goce efectivo del derecho esta se encontraba en su primera fase, por lo que hacía falta verificar su utilidad práctica y aptitud para consolidarse como una herramienta de medición adecuada (Grupo Líder de Seguimiento a la Sentencia T – 762/15, 2017).

En lo atinente al mejoramiento de la infraestructura el Grupo Líder exteriorizó una preocupación unánime frente a la gestión de la Uspec, pues la entidad reportó un 0% de avance en lo relativo a la construcción y adecuación de infraestructura carcelaria. La Defensoría del Pueblo afirmó que los avances en la ampliación de cupos cubrían apenas el

7.5% de la sobrepoblación reportada en ese año y que los cupos construidos entre 2015 y 2017 representaban apenas el 2.7% de la sobrepoblación (Grupo Líder de Seguimiento a la Sentencia T – 762/15, 2017).

Así las cosas, se confirma que con corte a diciembre de 2017, el cumplimiento de las ordenes adoptadas mediante la Sentencia T – 762/15 era nulo, y en consecuencia, las acciones emprendidas por el Gobierno Nacional y los demás Organismos vinculados al Seguimiento no habían conseguido impactar de forma significativa en ECI.

Para enervar esa situación la Corte Constitucional, a través de la Sala Especial de Seguimiento a Sentencia T – 762/2015, profirió el Auto 121/18 mediante el cual reorientó la estrategia de seguimiento. En la providencia precitada la Corte dispuso que se adoptara una nueva estrategia de reporte de la información, esta debería potenciar los roles de articulación y control asignados a las entidades responsables del cumplimiento de las ordenes; e igualmente impondría la obligación de reportar avances, estancamientos y retrocesos a partir del análisis del estado de garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables asociados a i) infraestructura, ii) resocialización, iii) alimentación, iv) salud, v) servicios públicos domiciliarios y vi) acceso a la administración pública y de justicia.

En el Auto 121/18 la Corte precisó que el seguimiento al ECI se efectuaría en la *“modalidad de la búsqueda de mínimos constitucionalmente asegurables para las PPL”* y requeriría que se definiera, en el menor tiempo posible, lo relativo a los cuatro bastiones de seguimiento, entendiéndose por bastiones de seguimiento lo siguiente: i) la base de datos y el sistema de información sobre política criminal; ii) las normas técnicas sobre privación de la libertad; iii) la línea base; y iv) los indicadores de goce efectivo de derechos.

En relación con los roles asignados a las entidades vinculadas al seguimiento la Corporación puntualizó, primero, que ella se encargaría de conducir el Seguimiento y ofrecer pautas al Gobierno Nacional y a las entidades comprometidas con él (el seguimiento), diseñar y ejecutar medidas para superar los obstáculos administrativos, normativos o presupuestales que condicionan el goce efectivo de los derechos y verificar el impacto de las políticas

públicas adoptadas para corregir las situaciones de hecho que dio lugar a la estructuración del ECI en materia carcelaria.

En segundo lugar la Corte indicó que el rol articulador del Departamento Administrativo de la Presidencia (Dapre) implicaba, por una parte recibir información de las demás dependencias del Gobierno Nacional y por otra impulsar la superación del ECI y coordinar el reporte semestral que deberá ser allegado a esa Corporación. Finalmente señaló que de las entidades encargadas del Control, esto es la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, están llamadas a dar cuenta de los hallazgos identificados durante el proceso de seguimiento y controvertir la información presentada al respeto por el Dapre, en representación del Gobierno Nacional.

En el Auto 121/18 la Corte exhorta a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Dapre a utilizar los mínimos constitucionales asegurables como parámetros orientadores en los procesos de definición de normas técnicas sobre la privación de la libertad y los indicadores de goce efectivo de los derechos de las PPL.

Con el fin de establecer el avance que hasta ese momento se había conseguido en relación con los bastiones del seguimiento la Corte, además solicitó, la presentación de las normas técnicas sobre privación de la libertad, del estado actual de la línea base y los indicadores de goce efectivo de derechos, del sistema de información sobre política criminal y el estado actual del Manual Técnico de Construcción en materia de infraestructura.

Cumplimiento de las órdenes del Auto 121 de 2018

Teniendo en cuenta que con corte a diciembre de 2017 el cumplimiento de las ordenes adoptadas mediante la Sentencia T – 762/15 era nulo, la Corte Constitucional, a través de la Sala Especial de Seguimiento a Sentencia T – 762/2015, profirió el Auto 121/18 mediante el cual reorientó la estrategia de seguimiento.

El informe duodécimo informe de seguimiento al ECI el Dapre da cuenta de los estancamientos, retrocesos y avances conseguidos entre enero y junio de 2022, en relación con el levantamiento de la línea base de goce efectivo de los derechos el Departamento señala que se ha delimitado una ruta metodológica de acción que comprende 6 fases i) ajustes al sistema de información, ii) inicio de la medición de indicadores, iii) finalización de la medición de indicadores, iv) inicio de la clasificación y análisis de la información, v) finalización de la clasificación y análisis de la información y vi) entrega de la línea base (Dapre, 2022).

En el mismo documento el Departamento explica que la ejecución de esa ruta metodológica iniciaría cuando se haya superado al 100% la emergencia penitenciaria y carcelaria ocasionada por el Covid y que estaría sujeta a un cronograma “tentativo”. La entidad continúa explicando que la medición de los indicadores de goce efectivo de derechos, avalados, se ha visto obstaculizada porque el proceso de levantamiento de información en los Establecimientos Carcelarios de Orden Nacional (Eron) es defectuoso y debido a que no se cuenta con una herramienta de información que posibilite el análisis de los datos obtenidos (Dapre, 2022).

Precisa que los ejercicios de medición iniciados en 2021 no fueron exitosos entre otras cosas porque el levantamiento de la información y el diligenciamiento de las planillas fue nulo, pero además porque al momento de capturar la información en los Eron la programación del Software adquirido para el análisis de la información resulto no se coherente con lo definido en la batería de indicadores (Dapre, 2022).

Estas precisiones son cuando menos preocupantes, pues la falta de información sobre el goce efectivo de los derechos es un obstáculo que impide adoptar acciones de política pública pertinentes y con aptitud para enervar las fallas estructurales del sistema. El asunto se torna incluso más delicado si pensamos que han transcurrido más de cuatro años desde que la Corte ordenó el levantamiento de la línea base y lo que reporta el Gobierno Nacional es que a la fecha cuenta con una ruta metodológica, que aún no logra implementar y todavía

más grave que esa ruta se encuentra sujeta a un cronograma “provisional”, es decir, que no se han definido plazos ciertos para el agotamiento de cada una de las fases fijadas en la ruta.

En lo relacionado con el Sistema de Información para la Política Criminal, el Gobierno Nacional informa que se ha avanzado en la priorización de los ítems “contenidos” que reflejaría la plataforma, estos es, prevención del delito, crimen organizado, finanzas ilícitas, corrupción, violencia basada en género y ciberdelincuencia (Dapre, 2022).

El Dapre (2022) señaló que mientras se habilita el Sistema de Información para la Política Criminal el Observatorio de Política Criminal es el encargando de actualizar los tableros de control de los módulos asociados a corrupción, violencia basada en género, detención preventiva y sistema penitenciario. Resalta que el Observatorio se ha ocupado de la estructuración, estandarización, acopio y análisis de la información.

Vistas estas afirmaciones de nuevo se confirma que se ha incumplido con la orden de levantar un Sistema de información para la Política Criminal, primero y obviamente porque no existe una plataforma de información, en operación, y segundo porque la información reportada por el Observatorio de Política Criminal no supe la necesidad de información en materia de prevención del delito, crimen organizado, finanzas ilícitas, y ciberdelincuencia, en una expresión, no se ha conseguido generar un sistema de información completo y actualizado.

Para abordar el tema de las normas técnicas sobre privación de la libertad el Dapre (2022) se refiere al estado de levantamiento de la línea base de goce efectivo de derechos, pero no reportar avances y/o el establecimiento de normas que aseguren los *mínimos constitucionales* de que trata el Auto 121/18 y/o *las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana* a que se hace referencia en la misma providencia.

En el mismo apartado se refiere al establecimiento de los indicadores de medición de goce efectivo del derecho, para indicar que los aprobados mediante Auto 428/20 no han podido ser implementados, en todo caso informa que desde el 10 de abril del año en curso

se viene ejecutando una prueba piloto en 10 Establecimientos Carcelarios del país para identificar oportunidades de mejora en el proceso de medición.

Adicional a la necesidad de consolidar los bastiones del seguimiento, levantamiento de la línea base de goce efectivo de derechos, estructuración del Sistema de Información para la Política Criminal, estructuración de los indicadores de goce efectivo y definición de las normas técnicas sobre privación de la libertad, la Corte Constitucional, en el Auto 121/18 ordenó diseñar un sistema de registro, trámite y respuesta a las solicitudes de las personas privadas de la libertad.

En cuanto al diseño del sistema de registro, trámite y respuesta el Dapre (2022) informó que el Inpec aplica los principios del debido proceso, da seguimiento y controla las peticiones, quejas y reclamos ante él presentadas a través del envío de oficios a las dependencias responsables, de manera manual, pero sin indicar si ese trámite responde a los parámetros del mínimo constitucional acceso a la administración pública y tampoco justifica la idoneidad del trámite, que según enuncia el mismo Departamento se fijó en 2013, mediante la Resolución 003352.

De la información aquí recopilada se infiere que, actualmente, el Seguimiento a la Sentencia T – 762/15 atraviesa por una etapa de inercia administrativa, pues no se ha conseguido sentar las bases normativas y de información necesarias para avanzar hacia el diseño e implementación de acciones de política pública que permitan superar las fallas del Sistema.

Al revisar el impacto del ECI en los derechos fundamentales de las PPL se podrá corroborar que los incumplimientos frente a la ordenes de la Sentencia T – 762/12 y el Auto 121/18 se traducen en la incapacidad del Estado para transformar las condiciones de la vida intramural y condicionan el impacto de las acciones que si se han implementado.

Impacto del Estado de Cosas Inconstitucional en Materia Penitenciaria y Carcelaria en los Derechos Fundamentales de las Personas Privadas de la Libertad

Objetivo: Identificar la forma en que impacta el Estado de cosas inconstitucionales en materia penitenciaria y carcelaria los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Aunque existen mecanismos de protección a los derechos fundamentales de las PPL la situación de hecho evidenciada en los entornos carcelarios los torna ineficaces y genera un desmejoramiento prolongado y sostenido de las garantías a las cuales ellas tienen acceso (Gutiérrez y Rivera, 2021). La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana pone de presente que el hacinamiento y las condiciones de vida de la población carcelaria reflejan deficiencias estructurales en la atención a derechos fundamentales y falta de voluntad de las autoridades para solucionar esa problemática (Plaza, 2008; Fuentes, 2012; Rivera y Gutiérrez, 2021), en una expresión concreta, el hacinamiento y las condiciones de vida de la población carcelaria atentan contra la dignidad humana, la salud, el acceso a los servicios públicos, el acceso a la administración de justicia y el derecho a una alimentación adecuada (Corte Constitucional, Auto 121/18, 2018).

En 1998 la Corte Constitucional colombiana reconoció por primera vez que las condiciones de vida intramural eran (son) infrahumanas, indignas de una persona, cualquiera sea su condición particular, y desconocen el compromiso del Estado de adoptar medidas de protección diferencial para atender las necesidades de poblaciones que se encuentren en condiciones de marginalidad (Corte Constitucional, Sentencia T - 153/98, 1998).

La Sentencia T – 153/98 es sin duda un aporte colombiano a la teoría jurídica, pues la tesis del proveído introduce un concepto (Estado de Cosas Inconstitucional - ECI) que permite optimizar el sistema jurídico del País, aporta coherencia e integración al marco normativo nacional y ha servido como guía al accionar de otros Tribunales Latinoamericanos (De Carli, et al., 2019), pese a lo anterior, los esfuerzos del Juez Constitucional han sido insuficientes para resolver las problemáticas del sistema y a la fecha persisten la fallas estructurales que impactan, de forma negativa, en los derechos fundamentales de las PPL.

De acuerdo con Rodríguez y Rodríguez (2015) el desmejoramiento prolongado y sostenido de los derechos fundamentales de las PPL y el limitado impacto de la declaratoria de ECI en esas garantías se debe a tres bloqueos, primero, la capacidad de los Establecimientos Carcelarios permanece muy por debajo de las necesidades del sistema, segundo, el cumplimiento de las ordenes proferidas en las Sentencias Estructurales se ve frustrado por fallas burocráticas y tercero los intereses políticos de algunos sectores del País interfieren con el cumplimiento de las órdenes judiciales.

En 2015, la Corte Constitucional efectuó un diagnóstico de la situación carcelaria en el País, afirmando que el impacto generado por el ECI en los Derechos Fundamentales de las PPL supera la esfera de los reclusos individualmente considerados y se convierte en un asunto que permea las dinámicas del sistema penitenciario en su totalidad (Corte Constitucional, Sentencia T – 762/15, 2015; Escobar y Medina, 2016). Las afectaciones a derechos fundamentales provienen de 5 frentes o causas, uno, la política criminal es desarticulada, dos, persiste el hacinamiento carcelario, tres, es necesario eliminar la reclusión conjunta de sindicados y condenados, cuatro, el acceso a los servicios de salud es limitado, y cinco, las condiciones de salubridad e higiene en las cárceles son precarias.

Sobre la política criminal se destacó su incoherencia, volatilidad, populismo, reactividad, poca reflexividad y subordinación a la política de seguridad, así mismo se puso de presente que aquella no respetaba el estándar mínimo constitucional de los derechos humanos y axiológicamente distaba de los principios de libertad personal, resocialización, coherencias y sostenibilidad (Escobar y Medina, 2016).

En cuanto al punto de hacinamiento Escobar y Medina (2016) manifestaron que la infraestructura carcelaria, en Colombia, impide que las PPL accedan a lugares adecuados para actividades tales como dormir, comer, recibir visitas conyugales y ejecutar actividades de resocialización. Así mismo indicaron que la alta densidad poblacional y las características de los espacios favorecen la propagación de enfermedades e incrementan la falta de gobernabilidad y la violencia en las cárceles.

En relación con el sistema de salud se encontró que la ausencia de servicios accesibles, oportunos e integrales, dentro de los Establecimientos Carcelarios compromete la salud de las PPL y constituye una violación constante a derechos fundamentales. Situaciones concretas como la demora en la atención, la ausencia de contacto con los Prestadores del Servicio de Salud (EPS), el represamiento de las solicitudes dirigidas a las EPS para la autorización de medicamentos y procedimientos, la ausencia de personal médico y el hacinamiento multiplican los daños y riesgos que, en materia de salud física y mental, experimentan las PPL. La insuficiencia de baterías sanitarias y la falta de acceso a agua potable son también condiciones que afectan la salubridad y la higiene al interior de las cárceles (Escobar y Medina, 2016).

En 2018 la Corte empieza a proponer que el ECI en materia carcelaria gira entorno a mínimos constitucionales asegurables, dentro los cuales destaca, la resocialización, la infraestructura carcelaria, la alimentación, la salud, el acceso a servicios públicos y el acceso a la administración pública y de justicia. En ese sentido es evidente que la tesis que viene construyendo el Tribunal Constitucional frente al Estado de cosas inconstitucionales en materia penitenciaria y carcelaria impacta directamente los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Mínimos constitucionales Asegurables

Los apuntes doctrinales y jurisprudenciales revisados hasta este punto explicitan que de acuerdo con la tesis de la Corte Constitucional colombiana se declara la existencia de un ECI cuando se constata la vulneración de la dimensión objetiva y subjetiva de los derechos fundamentales de un grupo considerable de personas, en lo relacionado con la situación del Sistema Penitenciario y Carcelario del País la Corporación ha sostenido que esa vulneración se genera desde seis frentes:

Resocialización

De acuerdo con los pronunciamientos de la Corte Constitucional la resocialización debe asumirse como un fin de la pena privativa de la libertad, un eje articulador del sistema penitenciario, un deber del Estado y un Derecho Fundamental de las PPL (Corte Constitucional, Sentencia T – 276/16, 2016), no obstante lo anterior, la misma Corporación ha reconocido que el ECI impide que las cárceles se posicionen como espacios de resocialización, esto es como escenarios que permitan a las PPL acceder a herramientas que les permitan reintegrarse a la vida en comunidad sin transgredir las reglas mínimas de armonía y construir un proyecto de vida diferente desde la reclusión (Aristizabal, et al., 2019; Escobar y Medina, 2016, Giraldo, 2021).

La Corte precisa que el ECI impacta negativamente en el derecho a la resocialización de las PPL pues impide la consolidación los medios (programas) laborales, educativos, lúdicos y deportivo oportunos y accesibles; produce (reproduce) condiciones de reclusión indignas y obstaculiza la conformación de redes de apoyo familiar y profesional (abogados, psicólogos, médicos) para los y las reclusas (Corte Constitucional, Auto 121/18, 2018).

La Corporación explica que las fallas estructurales del sistema se traducen en la ausencia de medios para que PPL desarrollen habilidades y destrezas que mejoren sus condiciones de vida fuera de la prisión; primero porque los programas actuales no atienden las necesidades diferenciales de la población carcelaria y segundo debido a que no se acompañan con las demandas laborales, educativas y de formación cívica requeridas fuera de los establecimientos penitenciarios (Corte Constitucional, Auto 121/18, 2018; Giraldo 2021).

En ese orden de ideas la resocialización requiere que se implanten programas de formación que aseguren una educación de calidad, accesible, asequible, aceptable y adaptiva, dicho más claramente, la oferta de formación en las cárceles debe estar diseñada para la vida en reclusión, tendrá que acompañarse con los fines de la pena, atender las necesidades y

aspiraciones formativas de las PPL y alinearse con las oportunidades del mercado laboral externo (Corte Constitucional, Auto 121/18, 2018; Tomasevski, 2006)³.

La Jurisprudencia constitucional además ha puesto de presente que el ECI condiciona los resultados del esquema de reintegración de las PPL (resocialización), puesto que aquel (el ECI) dificulta la disposición de esquemas de trabajo remunerado, educación, fortalecimiento de redes de apoyo y construcción de modelos recreativos para las personas condenadas, procedas y/o sindicadas (Corte Constitucional, Sentencia T – 388/13; Corte Constitucional Sentencia T – 762/15, 2015).

Infraestructura carcelaria

La Constitución Política de Colombia (1991, art. 12) establece que “nadie podrá ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” y al pronunciarse frente al ECI la Corte Constitucional de este Estado ha sostenido que el hacinamiento y los problemas de infraestructura de que adolecen los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios País son una afrenta contra esa garantía y además vulneran el derecho a la vida y la integridad física de las PPL.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional expresa que es deber del Estado colombiano garantizar a las PPL una reclusión en condiciones de dignidad y que para ello aquel (el Estado) debe asegurar que los espacios físicos (la infraestructura) en la que habitan los y las reclusas sea adecuada para convivir con otros internos y los guardias recibir visitas de familiares y parejas, incorporarse y llevar a término programas de formación académica y laboral y en general prepararse para la vida fuera de prisión (Corte Constitucional, Auto 121/18, 2018).

³ TOMASEVSKI, Katarina. Indicadores del Derecho a la Educación. sf en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-del-derecho-a-la-educacion.pdf>

El lector reticente no debería pensar que la investigadora está hablando del derecho a purgar la pena en Cárceles o Penitenciarías de cinco estrellas, sino que con estos argumentos espera empezar a legitimar, socialmente, el derecho a una *reclusión libre de hacinamiento* como garantía para ejercer los derechos a la alimentación, la salud, el acceso a servicios públicos, el acceso a la administración pública y a la administración de justicia, la resocialización y la intimidad (Corte Constitucional, T – 409/15, 2015).

Como ya se había señalado al principio del apartado hablar de *reclusión libre de hacinamiento* debe entenderse también como una garantía de vida digna y como el reflejo de un Estado Social y Derecho, hablar de reclusión libre de hacinamiento es reconocer que:

“[L]as limitaciones de una persona cuando está privada de la libertad, deben desarrollarse en condiciones dignas lo que se traduce en la necesidad de garantizar una reclusión libre de hacinamiento, con una infraestructura adecuada con acceso a servicios básicos, alimentación adecuada, ambiente salubre e higiénico y acceso a los servicios de salud que se requieran, entre otras prerrogativas” (Corte Constitucional, T – 409/15, 2015).

Pese a la conveniencia que representa para el Estado Social y de Derecho reconocer esta prerrogativa lo cierto es que el ECI frena los avances en ese campo e implica entre otras cosas que la infraestructura deficiente no permite brindar a las PPL medios de resocialización, somete a los y las reclusas a temperaturas extremas, les condena a habitar en espacios sin acceso a servicios públicos, les expone a ambientes poco higiénicos e insalubres y los priva de espacios para convivir, íntimamente, con sus parejas (Corte Constitucional, Sentencia T – 388/13, 2013).

En lo relativo al derecho a una reclusión libre de hacinamiento, y en especial, los derechos a la vida digna, la integridad física y la salud, en 2015 la Corte Constitucional constató que la mayor parte de los cupos carcelarios construidos hasta esa fecha no habían sido diseñados de acuerdo con las reglas de respeto mínimo a la dignidad humana (Corte Constitucional, Sentencia T – 762/15, 2015), por lo que impuso a el INPEC, la USPEC, el

Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación el deber de adecuar todos los proyectos de infraestructura carcelaria, esto es, acompañar la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos relacionados de infraestructura carcelaria con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana. En el mismo sentido el Tribunal solicitó que se elaborarán normas técnicas y manuales de construcción que respaldasen dicha tarea.

En junio de 2017 la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación reportaron que la USPEC incumplió (incumple) sus deberes de adecuación y mantenimiento de duchas, baterías sanitarias y lugares destinados a visitas conyugales (Grupo Líder, 2017)⁴, es decir, la valoración del avance de esas tareas de que trata el párrafo precedente demuestra un progreso nulo en lo relacionado con la materialización de los derechos fundamentales a una reclusión libre de hacinamiento, a una vida digna y el acceso a entornos salubres e higiénicos y además evidencia el desmedido impacto que el ECI puede tener en los derechos fundamentales de las PPL.

Las malas condiciones de la infraestructura Carcelaria y Penitenciaria además motiva la reclusión conjunta de procesados y condenados y por extensión vulnera el derecho a la presunción de inocencia pues dentro del Sistema el Estado termina ofreciendo un trato igualitario a personas procesadas y condenadas, pese a que la Ley 65 (1993, art. 10, num. 2) expresa que “los procesados estarán separados de los condenados (...) y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas”.

Alimentación

La alimentación es un aspecto íntimamente relacionado con los derechos fundamentales de las PPL, en particular los derechos a la salud, la vida, la integridad física y la garantía de una vida libre de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes. La provisión de una alimentación adecuada es un deber que el Estado Social de Derecho asume frente a

⁴ Grupo Líder. Segundo Informe de Seguimiento a la Sentencia T-762 de 2015. Junio de 2017, página 46.

las PPL y que debe ser gestionado de acuerdo con las implicaciones que supone el establecimiento de una relación Especial de Sujeción entre el Estado y los y las reclusas.

De acuerdo con la jurisprudencia la falta de “víveres en la cantidad, calidad y valor nutricional pertinente no solo contribuye a la aparición de enfermedades en los internos, sino que también debilita su sistema inmunológico e incluso (...) podría considerarse como una modalidad de tortura o trato cruel” (Corte Constitucional, Sentencia T – 268/17, 2017).

En 2013 la Corte explicó que el derecho a una alimentación adecuada es una garantía iusfundamental que asegura el mínimo vital, la salud y la integridad personal, sin una alimentación adecuada y suficiente las PPL quedan expuesta a la desnutrición, el debilitamiento del sistema inmunológico y la enfermedad, en general, para la Honorable Corporación las deficiencias alimentarias relativas a la calidad, cantidad y oportunidad de las raciones configuran una forma de tortura, una violación a derechos humanos y una situación de relevancia constitucional que debe ser gestionada y resuelta por el Estado (Corte Constitucional, Sentencia T – 388/13, 2013).

“El hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal -física y mental- de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento, y, por contera, implica, contra la Constitución, una pena adicional no contemplada en la ley” (Corte Constitucional, Sentencia T – 266/13, 2013).

Pese a las consideraciones constitucionales enunciadas lo cierto es que ECI impacta de forma negativa en el goce efectivo de los derechos relacionados con el acceso a una alimentación adecuada.

Sobre el particular la Contraloría General de la República (2017) citada por Corte Constitucional (2018) afirmó que “los equipos, utensilios y mobiliario empleados en la manipulación de alimentos, al interior de las Cárceles y Establecimientos Penitenciarios del

País, no cumplen con las disposiciones generales de idoneidad definidas en la Resolución 2674 de 2013.

La Contraloría (2017) reportó la obsolescencia, deterioro y mal estado de los implementos de cocina utilizados en la mayor parte de los Centros Penitenciarios y Carcelarios de Colombia e igualmente señaló que la infraestructura de los mismos es inadecuada para la entrega de alimentos, el Organismo de control puso de presente que la Uspec no estaba cumpliendo con sus deberes de supervisión y seguimiento a los contratistas.

En lo relacionado con el suministro de alimentos la Entidad constató que no se cuenta con mecanismos de interventoría externa y como consecuencia de ello se hace mucho más difícil superar las deficiencias en la prestación del servicio. En lo atinente a la infraestructura la Contraloría (2017) encontró que la ubicación de las áreas de producción de alimentos y las unidades sanitarias es inconveniente, pues estas no se encuentran suficientemente separadas, en cuanto a las instalaciones para el consumo de alimentos, precisó que son insuficientes (la cantidad de sillas y mesas es inferior al número de personas internas) y están situadas en lugares de fácil contaminación.

En lo relativo la cantidad e inocuidad de los alimentos la Contraloría (2017) detectó que no se hace un control adecuado a las porciones entregadas, no se cuenta con recipientes de medida estándar y consecuencia no se logra cubrir las necesidades nutricionales de las PPL. En cuanto a la inocuidad el Ente de control expresó que los alimentos son entregados con unidades en mal estado, las frutas y verduras son almacenadas en condiciones inadecuadas de temperatura y humedad, el gramaje del pescado está por debajo de lo establecido en las minutas nutricionales y las ensaladas se sirven con la mano, por lo que la porción depende del cálculo que haga el manipulador.

El Gobierno Nacional (2022) reconoce que el suministro de alimentos en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición continua siendo un desafío para los responsables el Sistema Penitenciario y Carcelario y afirma que “la provisión en los horarios

destinados, así como el cumplimiento del menú estipulado y las dietas diferenciadas bien sea por patología y/o condición especial son actividades objeto de mejora” (p. 49).

Pese a ese reconocimiento, el Gobierno Nacional (2022) informó a la Corte Constitucional que, para junio de este año, solo cinco de los 17 operadores encargados del servicio de alimentación dentro de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del País instauraron planes de mejora, para la adecuada prestación del servicio, seis más instauraron planes de mejora que cumplen parcialmente con los requerimientos del interventor y dos más no generaron ninguna respuesta al requerimiento, esto nos deja sin información respecto al proceder de cuatro prestadores y con la noticia que apenas el 29% de los contratistas que proveen el servicio de alimentación cumplen con las ordenes de mejora impartidas por la interventoría.

Salud

La Corte Constitucional reconoce que las PPL no pueden procurarse, por si mismas, el acceso a medicamentos, procedimientos y servicios de salud, por lo que siendo aquellos un requisito indispensable para salvaguardar, la vida, la dignidad, la integridad física y excluir el riesgo de tratos crueles, inhumanos y degradantes, será, de nuevo, el Estado el garante de tales medios.

El Estado debería proveer como mínimo una infraestructura adecuada para la prestación de los servicios y disponer de personal cualificado y suficiente para atender las necesidades de la población. La Corte explica que las áreas sanitarias de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios deberían incorporar “i) una zona de atención prioritaria, ii) un stock mínimo de medicamentos y iii) un área de paso para monitorear a los reclusos que fueron hospitalizados o que lo serán” (Corte Constitucional, Auto 121/18, 2018). Adicionalmente precisa que los mismos deben vincular a su planta de personal profesionales de las diferentes disciplinas asociadas a la salud, esto es, médicos, enfermeros y psicólogos.

La regularidad y la calidad del servicio son otros dos parámetros que sirven para medir el estado de garantía del derecho a la salud en los entornos carcelarios, el más reciente

informe del Gobierno Nacional (2022) refiere que “la atención en salud para las personas privadas de la libertad es integral en todas sus fases, con enfoque preventivo y con la mayor resolutivead intramural posible” (p. 50), sin embargo punto y seguido de esa afirmación el Gobierno Nacional (2022) indicó que las mesas de trabajo llevadas a cabo entre la Uspec y el Inpec, en junio de 2021, concluyeron que es necesario implementar un Modelo de Atención en Salud integral y regionalizado.

La lectura que antecede contiene una contradicción evidente y es ¿cómo es que las mesas de trabajo concluyen que es necesario implementar un Modelo de Atención en Salud integral y regionalizado, si el Gobierno esta afirmando que la atención en salud es integral en todas sus fases y con un nivel de resolutivead inmejorable?, el interrogante planteado es muy ruidoso y genera serias dudas sobre la objetividad del informe. Resulta retador aceptar la premisa del informe gubernamental pues los reportes de prensa y televisión reflejan una realidad de vida en los penales muy diferentes.

En una noticia reciente el Espectador (2022) informó que la Fundación Internacional Movimiento Cárceles al Desnudo, instauró un derecho de petición ante el Fideicomiso Fondo Nacional de Salud, solicitando la revisión médica de un paciente recluido en la cárcel de Palogordo y explicitó que el 90% de las quejas recibidas por la ONG se generan en razón del *“pésimo servicio de salud que reciben las PPL en cárceles de Antioquia, Costa Atlántica y los Santanderes”*.

El vocero del Movimiento Cárceles al Desnudo aseguró para el periódico nacional que “la cárcel de Palogordo en Girón-Santander se encuentra inmersa en el abandono y los internos deben suplicar a la entidad promotora de salud el acceso a medicamentos y tratamientos para sus múltiples patologías” (El Espectador, 2022, párr. 11).

Además de las denuncias públicas la premisa del informe gubernamental contrasta con las irregularidades reportadas por el mismo documentos en materia de alimentación e infraestructura, pues es bastante idealista hablar de un Sistema de Salud integral con enfoque *preventivo* cuando el mismo Gobierno Nacional (2022) reconoce que las condiciones de

inocuidad y cantidad de los alimentos proporcionados a las PPL no son las adecuadas; dicho más francamente, cuando el mismo gobierno reconoce que los alimentos son un factor que exacerba la enfermedad y desmejora el estado nutricional e inmunológico de los y las reclusas.

Todo esto se afirma sin el ánimo de desconocer los esfuerzos presupuestales y administrativos del Gobierno Nacional, sino más bien con la intención de hacer un llamado a la objetividad, pues solo mediante una evaluación sosegada y realista será posible identificar las acciones de mejora para el cuidado de la salud de las PPL.

Acceso a servicios públicos

El acceso a los servicios públicos es un asunto de relevancia constitucional y se relaciona directamente con la garantía de los derechos fundamentales de las PPL, la Jurisprudencia constitucional colombiana ha sido clara en indicar que el acceso a los servicios públicos es una forma de i) concretar el principio de solidaridad social, ii) garantizar los derechos constitucionales (civiles y políticos, sociales, colectivos y de medio ambiente) y iii) asegurar la justicia material (Corte Constitucional, Sentencia T – 1205/04, 2004; Corte Constitucional, Sentencia T – 540/92, 1992; Corte Constitucional, Sentencia T – 380/94, 1994; Corte Constitucional, Sentencia 058/97, 1997).

De forma más concreta podría decirse que el acceso a los servicios públicos asegura la salud, la higiene personal y de su entorno y la vida digna de los y las reclusas, todos estos presupuestos mínimos, escúchese, fundamentales para garantizar la vigencia de la dignidad humana.

No obstante lo anterior, el ECI en materia de cárceles es un obstáculo para la materialización de esa garantía (el acceso a los servicios públicos) y al analizar las implicaciones de esa limitación inconstitucional la Corte concluyó que “la no prestación de los servicios públicos afecta negativamente la calidad de vida de los reclusos al vulnerar su

dignidad, salud, vida, trabajo y, por ende, las oportunidades de resocialización que debe ofrecer la pena privativa de la libertad” (Corte Constitucional, Auto 121/18, 2018, p. 75).

Al respecto la Corporación explica que la falta de fluido eléctrico, por ejemplo, aumenta la inseguridad en los entornos carcelarios, destimula la convivencia pacífica e impide que los funcionarios de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios accedan a condiciones dignas para la ejecución de su trabajo (Corte Constitucional, Auto 121/18, 2018).

Y en efecto, concuerda esta autora con las conclusiones judiciales pues es un hecho de público conocimiento que el desmejoramiento de las condiciones materiales de existencia incentiva el descontento social e incrementa la criminalidad. En Colombia el surgimiento y robustecimiento de los grupos armados al margen de la Ley y la consolidación de realidades sociales violentas ha estado siempre precedida de escenarios en los que el Estado se muestra incapaz de responder, mejor dicho satisfacer, las necesidades de la población, y esa premisa tan general y simplificada aplica también para los entornos carcelarios.

Por ejemplo, piénsese en una Cárcel donde diariamente se sirven alimentos descompuestos porque la falta de energía impide su correcto almacenamiento, piénsese en ¿cómo manejan el hambre o las enfermedades generadas por el consumo de alimentos descompuestos las PPL allí recluidas? o ¿qué hace una Persona cuándo sabe que el acceso a alimentos en buen estado es limitado?

Siendo que la alimentación es una necesidad primaria y ante la imposibilidad de acceder a ella es apenas lógico que los reclusos pugnen por obtener el “privilegio” de comer alimentos en buen estado, correctamente procesados y en cantidad suficiente, ahora, si el Estado no está allí para asegurar el “privilegio” entonces deberá asegurárselo el o la reclusa por sí misma, y entonces ante la ausencia de procesos de acceso normalizados, se generaran procesos de acceso anormales, quizá basados en la fuerza, la deslealtad, la violencia, el tráfico de influencias o el dinero.

Y claro esos procesos de acceso anormales terminan por modelar una situación que afecta los derechos fundamentales y profundiza las fallas estructurales del sistema carcelario. Entonces sí, es apenas evidente que “los servicios públicos son necesarios para garantizar la seguridad y la convivencia pacífica dentro de los Establecimientos Penitenciarios” (Corte Constitucional, Auto 121/18, 2018, p. 75).

Al referirse al punto específico del derecho al agua, la Corte Constitucional manifiesta que el ECI genera una situación de hecho en la que no es posible proveer condiciones higiene personal y salud adecuada para los y las reclusas, la Corporación explica que la falta de agua favorece la proliferación de bacterias y olores e impide la materialización de los presupuestos indispensables para una vida digna al interior de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios.

De igual forma se pone de presente que los malos olores y el calor se tornan insoportables e incompatibles para la dignidad humana en entornos sin acceso a agua para consumo, para los sanitarios y/o sin un buen sistema de drenaje. Y son precisamente esas realidades las que se viven a diario en los Centros Carcelarios del País.

En múltiples pronunciamientos el Tribunal Constitucional reitera que “garantizar el acceso continuo a las cantidades de agua suficientes para satisfacer las necesidades básicas de los reclusos es indispensable para asegurar la plena vigencia de su dignidad humana, con base en la relación de especial sujeción de los presos ante el Estado” (Corte Constitucional, Auto 121/18, 2018, p. 76) y precisa que aquella es una obligación de cumplimiento inmediato por lo que resulta inadmisibles prevalece de razones presupuestales como argumento para justificar cualquier incumplimiento al respecto.

Acceso a la administración pública y de justicia

Como se ha venido sosteniendo en este capítulo el encarcelamiento reduce las posibilidades a acción autónoma de una Persona, y en ese sentido limita su capacidad para proveerse por sí misma ciertos bienes y servicios, el derecho de petición es de aquellas

garantías fundamentales cuya ejecución queda supeditada al correcto funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, entiéndase del Estado.

En el contexto del ECI dicho derecho se ha visto limitado y esa limitación a proyectado efectos no solo en la disponibilidad de las vías de comunicación entre las PPL y el Estado, sino además en otros derechos fundamentales como el derecho al debido proceso y la unidad Familiar.

En el primer caso, vulneración del debido proceso, la Corte Constitucional ha documentado diversos casos en los que la falta de respuesta a un derecho de petición impide que la PPL conozca el estado de su proceso, solicite beneficios penales o acceda a la libertad mediante la concesión de subrogados penales por parte del Juez Penal (Corte Constitucional, Sentencia T – 470/96, 1996).

En segunda instancia el desconocimiento del derecho de petición da lugar a la vulneración de la unidad familiar por cuanto el Inpec omite su responsabilidad de estudiar las solicitudes de traslado, elevadas por los y las internas. Al sentir de la Corte este actuar omisivo atenta no solo contra el derecho de petición por cuanto la entidad no da una respuesta, completa, clara y de fondo al petente, sino que además cercena el derecho de las madres, padres e hijos a la unidad familiar por cuanto el Inpec no ofrece una justificación razonable y proporcionada de sus actuaciones (Corte Constitucional, Sentencia T – 439/13, 2013).

Conclusiones

La falta de información sobre el goce efectivo de los derechos es un obstáculo que impide adoptar acciones de política pública pertinentes y con aptitud para enervar las fallas estructurales del sistema. El asunto se torna incluso más delicado si pensamos que han transcurrido más de cuatro años desde que la Corte ordenó el levantamiento de la línea base y lo que reporta el Gobierno Nacional es que a la fecha cuenta con una ruta metodológica, que aún no logra implementar y todavía más grave que esa ruta se encuentra sujeta a un

cronograma “provisional”, es decir, que no se han definido plazos ciertos para el agotamiento de cada una de las fases fijadas en la ruta.

En lo relacionado con el Sistema de Información para la Política Criminal, el Gobierno Nacional informa que se ha avanzado en la priorización de los ítems “contenidos” que reflejaría la plataforma, estos es, prevención del delito, crimen organizado, finanzas ilícitas, corrupción, violencia basada en género y ciberdelincuencia (Dapre, 2022).

El Dapre (2022) señaló que mientras se habilita el Sistema de Información para la Política Criminal el Observatorio de Política Criminal es el encargando de actualizar los tableros de control de los módulos asociados a corrupción, violencia basada en género, detención preventiva y sistema penitenciario. Resalta que el Observatorio se ha ocupado de la estructuración, estandarización, acopio y análisis de la información.

Vistas estas afirmaciones de nuevo se confirma que se ha incumplido con la orden de levantar un Sistema de información para la Política Criminal, primero y obviamente porque no existe una plataforma de información, en operación, y segundo porque la información reportada por el Observatorio de Política Criminal no supe la necesidad de información en materia de prevención del delito, crimen organizado, finanzas ilícitas, y ciberdelincuencia, en una expresión, no se ha conseguido generar un sistema de información completo y actualizado.

Para abordar el tema de las normas técnicas sobre privación de la libertad el Dapre (2022) se refiere al estado de levantamiento de la línea base de goce efectivo de derechos, pero no reportar avances y/o el establecimiento de normas que aseguren los *mínimos constitucionales* de que trata el Auto 121/18 y/o *las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana* a que se hace referencia en la misma providencia.

En el mismo apartado se refiere al establecimiento de los indicadores de medición de goce efectivo del derecho, para indicar que los aprobados mediante Auto 428/20 no han podido ser implementados, en todo caso informa que desde el 10 de abril del año en curso

se viene ejecutando una prueba piloto en 10 Establecimientos Carcelarios del país para identificar oportunidades de mejora en el proceso de medición.

Adicional a la necesidad de consolidar los bastiones del seguimiento, levantamiento de la línea base de goce efectivo de derechos, estructuración del Sistema de Información para la Política Criminal, estructuración de los indicadores de goce efectivo y definición de las normas técnicas sobre privación de la libertad, la Corte Constitucional, en el Auto 121/18 ordenó diseñar un sistema de registro, trámite y respuesta a las solicitudes de las personas privadas de la libertad.

En cuanto al diseño del sistema de registro, trámite y respuesta el Dapre (2022) informó que el Inpec aplica los principios del debido proceso, da seguimiento y controla las peticiones, quejas y reclamos ante él presentadas a través del envío de oficios a las dependencias responsables, de manera manual, pero sin indicar si ese trámite responde a los parámetros del mínimo constitucional acceso a la administración pública y tampoco justifica la idoneidad del trámite, que según enuncia el mismo Departamento se fijó en 2013, mediante la Resolución 003352.

De la información aquí recopilada se infiere que, actualmente, el Seguimiento a la Sentencia T – 762/15 atraviesa por una etapa de inercia administrativa, pues no se ha conseguido sentar las bases normativas y de información necesarias para avanzar hacia el diseño e implementación de acciones de política pública que permitan superar las fallas del Sistema.

Al revisar el impacto del ECI en los derechos fundamentales de las PPL se podrá corroborar que los incumplimientos frente a la ordenes de la Sentencia T – 762/12 y el Auto 121/18 se traducen en la incapacidad del Estado para transformar las condiciones de la vida intramural y condicionan el impacto de las acciones que si se han implementado.

Bibliografía

- Álvarez Chavarro, L. A. (2019). El estado de cosas inconstitucionales en materia de hacinamiento carcelario en Colombia: perspectiva jurisprudencial. [Tesis, Universidad los Libertadores]. <http://hdl.handle.net/11371/2674>
- Aristizabal, J. F., Biceño, C., Congote, A., Díaz, V., Flechas, M. C., Morroquín, A., Vanegas, D., Álvarez Lafaurie, C., Gonzalez, M. (2019). *Informe de Derechos Humanos del Sistema Penitenciario en Colombia*. https://prisiones.uniandes.edu.co/images/Publicaciones/informe_ddhh.pdf
- Ariza Higuera, L. J., & Torres Gómez, M. A. (2019). Constitución y Cárcel: La judicialización del mundo penitenciario en Colombia. *Revista Direito e Práxis*, 10, 630-660. <https://www.scielo.br/j/rdp/a/VFxVp8mw8ZbxvMRxzbkjMwj/abstract/?lang=es>
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T – 153/98. (28 de junio de 2013) [M.P. María Victoria Calle Correa]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>
- Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T – 025/05 (20 de enero de 2005). [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-025-05.htm>
- Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Sentencia T – 388/13. (28 de abril de 1998) [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>
- Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T – 409/15. (1 de julio de 2015). [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-409-15.htm#:~:text=Sostiene%20que%20ni%20la%20URI,el%20confinamiento%20permanente%20de%20internos.>
- Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Sentencia T – 762/15. (16 de diciembre de 2015) [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado]. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>

Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, Auto A – 121/18. (22 de febrero de 2018)
[M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2018/a121-18.htm>

Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional, Auto 428 de 2020 (19 de noviembre de 2020).
[M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/428/Auto%20428%20bateria%20indicadores%20Sala%20Carceles%20para%20firmas.pdf?ver=2020-12-16-120129-817>

Departamento Administrativo de la Presidencia (2022). *Duodécimo Informe de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario*.

<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Seguimiento100622/INFORME%20XII%20SEGUIMIENTO%20AL%20ECI%20%2008062021.pdf>

El Espectador (2022). *¿Atención en salud para los presos en Colombia ¿Otra condena?*.

<https://www.elespectador.com/contenido-patrocinado/atencion-en-salud-para-los-presos-en-colombia-otra-condena/>

Escobar Vélez, S. y Medina Escobar, M. R. (2016). Sentencia de la Corte Constitucional T-762 de 2015, de dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015), sobre estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. *Revista Nuevo Foro Penal* 12, (87), 244 – 251.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5838400.pdf>

Fuentes, E., Rincón, A. y Suárez, B. (2012). Facticidad y Constitución: la doctrina del estado de cosas inconstitucional en América Latina. *Athenas*, 1(2), 41-75.

<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3105699>

Giraldo Viana, K. (2021). Cárceles para mujeres: la necesidad de implementar el enfoque de género en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria en Colombia. *Estudios de Derecho* (78), 171, 88 – 116. Doi: 10.17533/udea.esde.v78n171a04

Gobierno Nacional (2021). Duodécimo informe semestral de seguimiento del gobierno nacional al estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario. <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Seguimiento100622/INFORME%20XII%20SEGUIMIENTO%20AL%20ECI%20%2008062021.pdf>

Grupo Líder de Seguimiento a la Sentencia T – 762/15 (2017). *Tercer Informe Semestral de Seguimiento a la Sentencia T – 762 del 2015*. <https://drive.google.com/file/d/17X9wmFfoVnT1ciIXys2hbKzd4x8R1u1/view>

Gutiérrez Vanegas, S. y Rivera Ortiz, O. M. (2021). La incidencia del estado de cosas inconstitucional frente al hacinamiento carcelario en América Latina: la crisis humanitaria del siglo XXI. *Opinión Jurídica* (20), 43, 71 – 94. <https://doi.org/10.22395/ojum.v20n43a2>

Medina Escobar, M. R., Escobar Vélez, S. (2016). Sentencia de la Corte Constitucional T-762 de 2015, de dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015), sobre estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. *Revista Nuevo Foro Penal* (12)87, 244 – 251. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5838400.pdf>

Observatorio de Política Criminal (2019). *Una mirada al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia*. <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20institucional.pdf>

Observatorio de Política Criminal y Ministerio de Justicia y del Derecho (2020). *Mirada al Estado de Cosas Institucional del sistema penitenciario y carcelario en Colombia*. <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20institucional.pdf>

Palacios. (2017). La Carga De La Pena: Un Diagnóstico De Las Fallas En La Política Criminal Colombiana En Cuanto A Los Fines De La Pena. *Revista Científica CODEX*. 3, (5), 129-156. Recuperado de: <https://revistas.udenar.edu.co/index.php/codex/article/view/4359>

- Plazas, M.A. (2008) El poder de la Corte Constitucional en Colombia y el llamado “Estado de Cosas Inconstitucional” *Revista Elementos de juicio: Temas Constitucionales*, (10), 223-270. <https://bit.ly/2ZKrxhF>
- Puerta Becerra, L. M., Camacho Molina, S. J. y Triana López, D. S. (2021). Análisis de las Declaratorias de la Corte Constitucional sobre el Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) en las cárceles de Colombia desde el año 1998 hasta el 2019, por hacinamiento y violación de Derechos Fundamentales como Dignidad humana y Derecho a la salud. [*Tesis de Grado, Universidad Cooperativa de Colombia*]. <https://repository.ucc.edu.co/handle/20.500.12494/34445>
- Tomasevski, K. (2006). *Indicadores del derecho a la Educación*. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-del-derecho-a-la-educacion.pdf>