

Bogotá D.C., 14 de septiembre de 2015



H. Representante  
**DOCTOR MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ**  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional  
H. Cámara de Representantes  
Carrera 7 No. 8-68, oficina 238B  
Ciudad  
[Comision.primera@camara.gov.co](mailto:Comision.primera@camara.gov.co)

**Asunto:** Desarrollo del cuestionario remitido a la Defensoría del Pueblo mediante oficio No. CPCP31 0142-2015.

Honorable representante:

Cordial saludo, atendiendo instrucciones del Señor Defensor del Pueblo, **Doctor. Jorge Armando Otálora Gómez**, y en respuesta al cuestionario formulado en el oficio del asunto, me permito rendir el presente informe tendiente a exponer “...*la grave situación de derechos humanos y de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país*”. Con tal propósito, consta de tres (3) secciones: **1)** en primer lugar se describirá en términos generales las principales problemáticas advertidas por la Defensoría del Pueblo que afectan los derechos de la población privada de la libertad del país; **2)** seguidamente se relacionarán las gestiones desarrolladas por la Defensoría del Pueblo en el ámbito de sus competencias para atender dicha problemática; y **3)** finalmente se analizará el contenido de la sentencia T-388 de 2013, recientemente publicada, mediante la cual la H. Corte Constitucional declaró un nuevo estado de cosas inconstitucional al interior de las cárceles y penitenciarias del país, así como el grado de cumplimiento dado hasta el momento a lo ordenado por el tribunal constitucional. Junto con el presente informe se allegan otros documentos que dan cuenta de la crisis que afronta el sistema penitenciario nacional y que estimamos pueden ser utilidad para el debate que adelantará que Honorable célula legislativa que Usted regenta.

## 1) Descripción general de la crisis carcelaria que afronta el país:

### 1.1. Introducción:

Por mandato legal y en desarrollo de su función constitucional, la Defensoría del Pueblo adelanta la verificación de las condiciones de reclusión en cada uno de los 137 establecimientos de reclusión del orden nacional; tarea en la que ha advertido las mismas problemáticas: **1º) un hacinamiento desbordado** que en la actualidad alcanza el 55% pero que en algunas zonas del país bordea en promedio el 90% como en la costa atlántica; **2º) infraestructura inadecuada u obsoleta**: un número significativo de los establecimientos operan en edificaciones que no fueron concebidas como cárceles, además, carecen de las condiciones mínimas para albergar con dignidad a la población carcelaria, muestra de lo anterior es que durante el año 2014 veinticinco (25) reclusos murieron en el país incinerados o por quemaduras graves; **3º) deficiente atención en salud tanto a nivel básico como especializado**, muestra de ello es que la Defensoría se ha visto obligada a interponer múltiples acciones de tutela en la búsqueda de proteger derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad pues en distintos establecimientos se retiró durante semanas, e incluso meses, al personal médico que prestaba sus servicios; y **3º) ausencia de programas de resocialización o reinserción social positiva** adecuados que garanticen el fin resocializador de la pena de prisión.

### 1.2. Hacinamiento carcelario:

Al día 09 de septiembre de 2015 el hacinamiento en los centros penitenciarios y carcelarios del país se ubicaba en un 56%, equivalente a 43.431 reclusos por encima de la capacidad de los establecimientos de reclusión. Si bien este porcentaje es en sí mismo preocupante, oculta que en un número significativo de centros carcelarios el hacinamiento alcanza porcentajes que atentan contra los mínimos de dignidad humana.

En efecto, partiendo de la estadística oficial del INPEC se tiene que con corte al 12 de diciembre de 2014, 25.133 reclusos, equivalente al 21.8% de la población carcelaria, se encuentran reclusos en centros penitenciarios cuyo hacinamiento oscila entre el 100% y el 200%. De igual modo, 7.300 reclusos, quienes representan el 6.3% de la población carcelaria, se ven obligados a permanecer en establecimientos cuyo hacinamiento supera el 200%. Más grave aún, 1.933 internos, equivalentes al 1.7% del total de reclusos del país, se encuentran detenidos en centros carcelarios que superan el 300% de hacinamiento.

El hacinamiento, se traduce en la ausencia de espacios adecuados para dormir, consumir los alimentos y desarrollar actividades recreativas o de formación. Del mismo modo, el hacinamiento propicia la propagación de epidemias y aumenta el estrés de los internos, lo que se traduce en riñas constantes e intentos de amotinamiento. Para ejemplificar la gravedad de la problemática, baste con señalar que en el centro de reclusión de la ciudad de Riohacha, donde el hacinamiento alcanza el 460%, los internos cuentan apenas con 50 a 60 cm<sup>2</sup> para dormir, lo que los obliga a pernoctar en los baños y a tender hamacas para poder extender las piernas. La situación resulta agravada por las altísimas temperaturas del Departamento de la Guajira, lo que ha obligado a los reclusos a tender una improvisada red eléctrica para poder utilizar ventiladores, hecho que amenaza con causar una conflagración. Esta situación, lejos de ser excepcional, se evidencia, en mayor o en menor medida, en los 14 establecimientos de reclusión más hacinados del país; a saber:

- 1. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Riohacha (Guajira):**  
Capacidad: 100  
Total internos: 551  
Hacinamiento: 451 (451%)
- 2. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Santa Marta (Magdalena):**  
Capacidad: 312  
Total internos: 1.565  
Hacinamiento: 1.253 (401.6%)
- 3. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Valledupar (Cesar):**  
Capacidad: 256  
Total internos: 1208  
Hacinamiento: 952 (371.9%)
- 4. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Villahermosa, Cali (Valle del Cauca):**  
Capacidad: 1.667  
Total internos: 6.232  
Hacinamiento: 4.565 (273.8%)
- 5. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Magangué (Bolívar):**  
Capacidad: 56

Total internos: 194  
Hacinamiento: 138 (246.4%)

**6. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Andes (Antioquia):**

Capacidad: 168  
Total internos: 529  
Hacinamiento: 576 (242.9%)

**7. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Caloto (Cauca):**

Capacidad: 48  
Total internos: 163  
Hacinamiento: 115 (236.6%)

**8. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Apartadó (Antioquia):**

Capacidad: 296  
Total internos: 995  
Hacinamiento: 699 (236.1%)

**9. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario La Paz (Antioquia):**

Capacidad: 328  
Total internos: 1008  
Hacinamiento: 680 (207.3%)

**10. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario El Bosque (Barranquilla, Atlántico)**

Capacidad: 640  
Total internos: 1.856  
Hacinamiento: 1.216 (190.3%)

**11. Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Aguachica (Cesar):**

Capacidad: 70  
Total internos: 202  
Hacinamiento: 132 (188.6%)

12. **Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Sonson (Antioquia):**  
Capacidad: 75  
Total internos: 215  
Hacinamiento: 140 (186.7%)
  
13. **Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Quibdó (Chocó):**  
Capacidad: 286  
Total internos: 756  
Hacinamiento: 470 (164.3%)
  
14. **Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Quibdó (Chocó):**  
Capacidad: 2.424  
Total internos: 6.076  
Hacinamiento: 3.652 (150.7%)

Por otra parte, cabe destacar que la problemática del hacinamiento afecta particularmente a grupos vulnerables, como las mujeres privadas de la libertad. En efecto, las mujeres, pese a representar sólo el 7% de la población reclusa del orden nacional, se ven expuestas a condiciones de reclusión incluso más precarias que las de la población masculina.

A modo de ejemplo, la regional norte del INPEC -que agrupa los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre y San Andrés Islas- no cuenta con ningún centro de reclusión del orden nacional para la población femenina. Más grave aún, en toda la regional norte sólo se encuentran habilitados 188 cupos carcelarios para recluir a mujeres, pese a que la población carcelaria asciende a 459 damas, es decir, nos hallamos ante un hacinamiento del 244%.

En otras palabras, el hacinamiento de la población femenina en la Costa Atlántica es cinco (5) veces superior a la media nacional, que el INPEC ubica en el 49% y la Defensoría calcula en un 53% aproximadamente.

La ausencia de establecimientos de reclusión especiales para las mujeres, priva a las reclusas de espacios para el desarrollo de actividades recreativas y de formación o, en el mejor de los casos, conlleva a que cuenten con menos tiempo para el

disfrute de dichas locaciones, pues deben ser compartidas con la población masculina.

Por otra parte, la Defensoría ha advertido que los centros de reclusión masculinos en los que improvisadamente se alojan a las mujeres, carecen de áreas de sanidad dotadas de los instrumentos necesarios para la atención de la población femenina, así como de especialistas permanentes en las áreas de ginecología y obstetricia. En particular, las mujeres son especialmente vulnerables ante la deficiente prestación de la atención en salud que se evidencia en la mayor parte de los establecimientos del país, pues requieren periódicamente de atención especializada que puede tardar varios meses en ser prestada por CAPRECOM o sus operadores.

De igual modo, los centros de reclusión de la Costa Atlántica, y buena parte de los patios o pabellones de mujeres inmersos en cárceles para varones del resto del país, carecen de espacios que garanticen a las mujeres gestantes que sus embarazos se desarrollen en condiciones adecuadas, mucho menos cuentan con guarderías o zonas especialmente apropiadas para los menores que gozan del derecho a permanecer junto a sus madres hasta los tres años de edad.

Preocupa en particular a la Defensoría del Pueblo la situación del Departamento de la Guajira, que no cuenta con cupos carcelarios para la población femenina, lo que obliga a trasladar a todas las mujeres, tanto sindicadas como condenadas, a centros de reclusión de otras regiones. Lo señalado conlleva a que las procesadas deban soportar largos desplazamientos para asistir a las audiencias ante las autoridades judiciales, así como que las condenadas ineludiblemente sean alejadas de su núcleo familiar para cumplir su pena.

### **1.3. Fiabilidad Información estadística:**

Un elemento que merece ser puesto de presente lo constituye la información estadística del sistema, esto es, los datos en los que se basa el Estado colombiano al momento de analizar las condiciones de las personas privadas de la libertad y de definir políticas en la fase de la ejecución de la pena; los cuales son suministrados por el grupo de estadística del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-. La consolidación de esa información es destacable en lo que respecta al número de personas en los establecimientos de reclusión, su naturaleza, el rango de edad, los reclusos que desarrollan actividades de resocialización al interior del penal, entre otros datos, sin embargo, es pobre en lo que concierne a la real capacidad penitenciaria y carcelaria.

La capacidad se define como el número de cupos disponibles en un establecimiento penitenciario y carcelario para recluir internos en condiciones dignas, sin embargo,

el marco normativo nacional carece de parámetros precisos que materialicen el principio de vida digna en los recintos de reclusión, es decir, en el orden interno no existen unas especificaciones claras que permitan establecer las condiciones que debe cumplir una locación para recluir a una persona conforme a la dignidad humana, verbigracia las características de las celdas, el número de camas disponibles, o la cantidad de instalaciones sanitarias.

En ese sentido, a pesar de que las cifras de hacinamiento por sí solas apuntan a un desconocimiento del trato digno y humano en las cárceles y penitenciarías del Estado colombiano, **si las condiciones actuales se contrastan con lineamientos internacionales más precisos como las Reglas Mínimas para el Tratamiento a los Reclusos, el panorama podría ser aún menos alentador.**

Por otra parte, cabe anotar que en los índices de hacinamiento no se reporta la cifra de las personas que se encuentran detenidas en establecimientos de reclusión transitoria (estaciones de policía, Unidades de Reacción Inmediata y celdas de la Sijin). A pesar de que los detenidos deben permanecer en estas locaciones por un término perentorio no superior a las 36 horas, la estadía de muchos de ellos se prolonga por semanas e incluso meses, lo que trae consigo varias consecuencias: En primer lugar, la vulneración de derechos de los capturados, quienes son reclusos en condiciones que subvierten cualquier parámetro de dignidad humana en un Estado de Derecho. En segundo lugar, implican la asunción de una competencia penitenciaria para funcionarios de la Policía que no cuentan con la preparación y obligación legal de fungir como tales, y por último, una cifra negra de población reclusa que, en mayor o menor proporción, conlleva a una imprecisión en el índice de hacinamiento carcelario.

#### 1.4. Ausencia o insuficiencia de atención en salud:

La legislación colombiana vigente establece que la población reclusa se debe afiliar al Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Estado debe intervenir en dicho servicio público, en aras de garantizar la observancia de los principios consagrados en la Constitución y en la Ley. La atención a las personas privadas de la libertad debe perfeccionarse al interior de las prisiones o en centros hospitalarios, atendiendo a las necesidades de cada recluso. La atención dentro de las prisiones implica los siguientes requisitos:

**Infraestructura:** Las áreas de sanidad de los establecimientos de reclusión deben cumplir condiciones de habilitación, para tal efecto, es necesario que dispongan de una zona de atención prioritaria que cumpla con estándares de salubridad y un stock mínimo de medicamentos, además, debe contar con un área de paso, que

permita alojar y monitorear a los reclusos en condiciones cómodas e higiénicas después del egreso de una hospitalización o con anterioridad al traslado a un centro hospitalario.

**Personal médico:** Los recintos penitenciarios y carcelarios deben garantizar la presencia de profesionales multidisciplinarios de la salud, esto es, médicos, enfermeros, psicólogos.

Sin embargo, la mayoría de los establecimientos de reclusión del país no cuentan con las adecuaciones técnicas requeridas, los espacios son insalubres y no existe una dotación constante de medicamentos esenciales para la atención prioritaria, además, el personal médico es insuficiente desde el punto de vista numérico y en lo que respecta a las diversas especialidades.

El hacinamiento y las circunstancias de habitabilidad en los establecimientos de reclusión, conlleva a que los riesgos epidemiológicos sean sustancialmente mayores para las personas privadas de la libertad, lo que conlleva la responsabilidad del Estado para implementar mecanismos diferenciales que garanticen la operatividad del sistema de seguridad social en salud en las cárceles; máxime por la situación de vulnerabilidad de los reclusos y el hecho de que no tienen la libre potestad de acudir a una institución médica de manera particular para dar solución a sus quebrantos de salud.

Como puede apreciarse, el panorama dista mucho de ser esperanzador. En la actualidad una única entidad funge como aseguradora responsable de la prestación del servicio de Salud de la totalidad de la población reclusa, la cual carece de la infraestructura y personal médico suficiente para garantizar la adecuada prestación de servicios a las personas privadas de la libertad en las cárceles y penitenciarias del país. Adicionalmente, las enfermedades pululan, la salud de las personas empeora de manera paulatina mientras esperan ser remitidos a médicos especialistas y los males no son tratados de manera oportuna, hay insuficiencia de personal médico y escasa dotación de insumos médicos. Como resultado, el sistema de salud en los establecimientos de reclusión, se encuentra en un colapso de magnitud descomunal que se constituye en vulneración constante a los derechos de los reclusos.

Esta realidad ha sido constatada por la Defensoría del Pueblo en todas las regiones del país. Así, por ejemplo, en el Departamento de Antioquia se verificó una reducción del personal médico asistencial para la atención de la población carcelaria. En efecto, para el mes de junio del presente año de los 19 ERON - establecimientos de reclusión del orden nacional- que operan en ese

Departamento, solo 7 contaban con personal médico, es decir, menos del 33%<sup>1</sup>. De igual modo, se evidenciaba insuficiencia en el suministro de medicamentos básicos de atención primaria e insumos médicos quirúrgicos en todos los establecimientos del Departamento. La situación denunciada condujo a que los reclusos carecieran también de atención por parte de médicos especialistas, ante la ausencia de médicos generales en los establecimientos que autorizaran las remisiones. Situación similar fue advertida por la Defensoría del Pueblo en el establecimiento penitenciario de Quibdó -Chocó-, donde por más de dos meses los reclusos estuvieron desprovistos de cualquier tipo de asistencia médica ante la renuncia del personal que prestaba sus servicios en el establecimiento.

En la segunda parte de este informe, se relacionan otras actuaciones puntuales de la Defensoría del Pueblo en procura de la garantía del derecho fundamental a la salud de la población carcelaria.

#### **1.5. Uso inadecuado de las celdas de aislamiento para la reclusión de internos con enfermedades mentales graves:**

Conforme lo estipula la ley 65 de 1993, recientemente modificada por la ley 1709 de 2014, los reclusos con trastornos psiquiátricos, si bien continúan bajo vigilancia del INPEC, deben ser reclusos en establecimientos especiales de carácter médico asistencial, es decir, conforme a la normatividad vigente ningún enfermo psiquiátrico debería hallarse recluso en las cárceles del país.

Sin embargo, según cifras del propio INPEC más de dos mil (2000) internos con patologías psiquiátricas permanecen privados de la libertad, sin que a la fecha se haya siquiera estructurado un plan para la construcción y puesta en funcionamiento de los establecimientos de reclusión para inimputables previstos en la ley.

Más grave aún, la Defensoría ha constatado que los enfermos psiquiátricos se ven sometidos a condiciones de reclusión incluso más precarias que las que debe afrontar el resto de la población carcelaria. En particular, la Defensoría ha advertido y denunciado que no se presta, o se presta en forma deficiente, la atención médica especializada que este grupo requiere. Así, por ejemplo, la Delegada para la Política Criminal constató, en visita de inspección llevada a cabo en el mes de noviembre del 2014, que 75 enfermos psiquiátricos permanecen reclusos en la cárcel de Jamundí -Valle del Cauca- en condiciones que atentan contra su dignidad humana, así como que durante más de dos meses no fueron atendidos por un profesional especializado. No fue sino hasta que la Defensoría

<sup>1</sup> Lo anterior conforme cifras suministradas a la Defensoría del Pueblo por el propio INPEC.

ejerció una acción constitucional de tutela contra el Inpec y Caprecom EPS, que se logró el traslado de los citados internos a la unidad de salud mental del centro de reclusión de Vista Hermosa en Cali.

Ahora bien, en lo que hace referencia a los espacios de aislamiento al interior de los centros carcelarios del país, los cuales reciben la denominación de Unidades de Tratamiento Especial -UTE-, cabe señalar que se trata de locaciones destinadas para el alojamiento temporal de internos que se encuentran dentro de los establecimientos de reclusión y su uso excepcional puede ser para el aislamiento voluntario o institucional de los reclusos. Los límites y usos de las UTE se encuentran perfectamente reglamentados en el sistema jurídico colombiano, en el que se prescriben cuatro sucesos de aplicabilidad: i) como resultado de una sanción disciplinaria, ii) como medida preventiva por razones sanitarias, iii) como medida temporal para el mantenimiento del orden interno y iv) como medida de seguridad y protección<sup>2</sup>.

Para la Defensoría del Pueblo es claro que la normatividad de estas UTE no se compadece con las circunstancias en las que se encuentran los internos reclusos en ellas, de manera que el *deber ser* legal no se cumple adecuadamente en la medida que la realidad de las condiciones de privación de la libertad es muy diversa al desarrollo normativo.

En efecto, La Defensoría del Pueblo ha verificado que no existe un cumplimiento adecuado y estricto de la normatividad y reglas indicadas, en las visitas de inspección se ha constatado que el aislamiento en las UTE es una práctica generalizada, que se usa para aislar personas con enfermedad mental sobreviviente y no se cumplen los requisitos de verificación en salud, antes, durante y después del aislamiento.

A manera de ejemplo, La Unidad de Tratamiento Especial del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario “El Bosque” en Barranquilla (Atlántico) no cumple con los estándares mínimos requeridos para medidas de aislamiento transitorio o preventivo. En dichas instalaciones se pretermiten las medidas previas de diagnóstico y control médico; en ellas se interna a pacientes que por sus condiciones específicas podrían requerir tratamiento médico especializado, por lo que su uso está siendo ejecutado por fuera del límite legal y constitucional. En esta UTE, el día 15 de junio de 2014 a las 8:45 p.m., aproximadamente, seis internos que se encontraban en la celda sufrieron graves quemaduras por una conflagración en su interior. Lo anterior desencadenó el deceso de cinco internos, sobreviviendo sólo uno de ellos. Según relato de otros

<sup>2</sup> Ver: INPEC, Circular 003 del 06 de enero de 2010. En ella se plantea el marco teórico, metodológico, normativo e histórico de las pautas para el manejo y atención de internos en las UTE.

internos, y conforme lo pudo constatar la Defensoría del Pueblo durante visita de inspección y seguimiento a los hechos, al momento de la ocurrencia del siniestro, los internos se encontraban en estado eufórico por supuesto consumo de estupefacientes y realizaban un ritual satánico en “*homenaje*” a lo que denominan “*el putas de Aguadas*”.<sup>3</sup>

De las circunstancias identificadas en el caso concreto, del análisis de la reglamentación y de las visitas a otros establecimientos de esta naturaleza, se puede deducir que en las UTE no se pueden internar personas con condiciones de salud especiales, bien sea física o mental. Sin embargo, esta Delegada ha identificado circunstancias en las que no se cumplen dichos mandatos y en ellas se priva de la libertad a personas con enfermedad mental junto con los reclusos allí ubicados por sanciones disciplinarias.

En conclusión, el internamiento provisional en las UTE está sujeto a valoración médica ex ante, intermedias y ex post, siempre y cuando el mismo no se use con la finalidad de albergar personas con enfermedades mentales y/o que requieren de atención psiquiátrica ni para segregar a personas con VIH y/o SIDA. Cuando la persona no está en condiciones de ser internada, o de continuar siéndolo, se debe someter a una medida diferente y menos lesiva. Sin embargo, las personas allí internadas no son sometidas a ningún tipo de examen, lo que ha llevado al cumplimiento de la pena en precarias condiciones de salubridad y prevención.

#### 1.6. Ausencia de programas de resocialización o reinserción social positiva adecuados que garanticen el fin resocializador de la pena de prisión:

*“Enseñar a vivir en libertad mediante el encierro, es como enseñar a jugar fútbol dentro de un ascensor”.* E.R. Zaffaroni

El Estado colombiano privilegia la resocialización como fin principal de la pena privativa de la libertad, lo cual es compatible con las consignas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup> y de la Convención Americana de Derechos Humanos- Pacto de San José<sup>5</sup>, instrumentos ratificados por Colombia. En

<sup>3</sup> Según relato recogido en visita de inspección realizada por funcionarios de la Defensoría del Pueblo, el día 20 de Junio de 2014, con la finalidad de identificar y diagnosticar el estado de las Unidades de Tratamiento Especial -UTE-, de la ciudad de Barranquilla.

<sup>4</sup> Ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, en su artículo 10 numeral 3, contempla la readaptación social como la finalidad principal de la pena. “Artículo 10. 3. *El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados...*”

<sup>5</sup> Ratificada por Colombia el 21 de junio de 1985, como parte del derecho a la integridad personal, se establece que la resocialización es el fin principal de la pena. “Artículo 5. *Derecho a la Integridad Personal*  
...6. *Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados...*”

los términos de la Ley 65 de 1993, la pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización, y el tratamiento penitenciario es el conducto por el cual se alcanza tal objetivo.

En este sentido, el Estado debe dirigir sus esfuerzos a brindar un tratamiento penitenciario diferencial que atienda a las circunstancias particulares de los reclusos y que los prepare para la vida en libertad, alejados de la delincuencia. Sin embargo, la aspiración rehabilitadora del sistema penitenciario en Colombia encuentra serios tropiezos al contrastarla con la realidad de los establecimientos de reclusión: locaciones carentes de infraestructura adecuada que no cuentan con condiciones para albergar a las personas conforme a mínimos de dignidad humana, índices de hacinamiento que superan el 100% y una planta de personal, de la entidad encargada de resocializar, ínfima en comparación con el número de internos.

La incapacidad resocializadora del estado colombiano adquiere una mayor dimensión al observar el parágrafo del artículo 144 del Código Penitenciario y Carcelario, el cual supedita el fin principal de la pena privativa de la libertad a las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión<sup>6</sup>.

Como puede observarse, se condiciona el cumplimiento del objetivo del tratamiento penitenciario al talento humano existente y a las condiciones particulares del establecimiento, lo cual carece de fundamento razonable pues, como quedó dicho, la resocialización es, entre los fines que la ley le atribuye a la pena, el primordial, cuya gestión recae de manera exclusiva en el INPEC, entidad estatal que para lograr tal finalidad tiene la obligación de proporcionar los medios indispensables a la persona que ha sido condenada a pena de prisión.

De conformidad con el artículo 145 de la Ley 65 de 1993, el Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET) está conformado por un grupo interdisciplinario encargado de la observación, diagnóstico y separación por grupos de las personas condenadas y de su promoción en las diferentes fases del tratamiento penitenciario. Sin embargo, en muchos establecimientos de reclusión el CET no existe o no se encuentra totalmente conformado. Mediante artículo 87 de la Ley 1709, se estableció un término perentorio para la total conformación de estos consejos, pues sin el funcionamiento de estos cuerpos colegiados no se puede dar un cabal cumplimiento a las políticas de tratamiento progresivo.

---

<sup>6</sup>Parágrafo. La ejecución del sistema progresivo se hará gradualmente, según las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión.

La pena, en tanto medio de resocialización, debe preparar al delincuente para su vida en sociedad y esto sólo es posible si gradualmente al condenado se le permiten mayores ámbitos de libertad. Si se leen las disposiciones de la ley 65 de 1993 relacionadas con el tratamiento penitenciario, se advertirá que la libertad condicional hace parte del tratamiento penitenciario, es decir, la libertad condicional necesariamente debe tener lugar en algún momento del tratamiento penitenciario para que éste se entienda satisfecho.

Tanto es cierto que el tratamiento penitenciario exige que al condenado se le permita reincorporarse a su medio social antes de cumplir la totalidad de la pena, que el propio Código Penitenciario y Carcelario prevé un amplio catálogo de permisos administrativos que pueden concederse al condenado a quien se le ha negado la libertad condicional, es decir, sólo excepcionalmente un condenado debería cumplir el lleno de su pena privado de la libertad.

No obstante, y pese a la claridad de lo estipulado en el Código Penitenciario y Carcelario, la ley 890 de 2004 reguló la libertad condicional de modo tal que este instituto dejó de ser una fase del tratamiento penitenciario, para convertirse en una especie de gracia o beneficio al que sólo tienen acceso los condenados por los delitos menos graves, siempre que el Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad esté de humor para concederlo.

En efecto, la mencionada ley incorporó el insólito requisito de la valoración de la gravedad de la conducta como condición para otorgar la libertad condicional, lo que, a pesar de lo considerado por la Corte Constitucional, constituye una auténtica violación del principio de Non Bis In Ídem, ya que una misma circunstancia es valorada al momento de la imposición de la pena y durante su ejecución. Por lo demás, la consagración del citado requisito es muestra de la desconfianza del propio legislador hacia el sistema carcelario, pues a pesar que el condenado ha cumplido las dos terceras (2/3) partes de la pena y ha mostrado un comportamiento satisfactorio durante su ejecución, el legislador considera, contra toda evidencia, que el condenado continúa constituyendo un peligro para la sociedad, esto es, que la pena nada ha contribuido a su proceso de resocialización.

Así las cosas, el sistema carece de recursos técnicos y humanos suficientes para que se prodigue un verdadero tratamiento penitenciario diferencial y progresivo, además, la reinante sobreocupación impide que se provea a las personas privadas de la libertad de las herramientas adecuadas para su reinserción social. En este sentido, se puede afirmar que los reclusos ocupan su tiempo en las prisiones desarrollando actividades educativas, laborales, de enseñanza o recreación, pero esto no implica que se brinde un tratamiento penitenciario conforme a la dignidad

humana que atienda las necesidades de los individuos y que prepare a los reclusos para su vida en libertad.

## **2. ACTUACIONES ADELANTADAS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO FRENTE A LA PROBLEMÁTICA CARCELARIA:**

A continuación se proceden a relacionar las principales actuaciones desarrolladas por el nivel central de la Defensoría del Pueblo, en particular por la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, en procura de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad. Sin embargo, cabe aclarar que cada una de las 36 Defensorías Regionales adelanta una constante labor de verificación de las condiciones de reclusión y promueve, en el ámbito de sus competencias, las actuaciones judiciales y administrativas pertinentes para proteger los derechos fundamentales de los reclusos.

### **2.1. Seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-388 de 2013 y demás fallos complementarios:**

La sentencia T-388 de 2013, publicada en el mes de marzo del presente año, declara por segunda ocasión el Estado de cosas inconstitucionales al interior de los centros de reclusión del país, al advertir la flagrante violación de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad -PPL-. El señalado fallo, asigna a la Defensoría del Pueblo una labor de vigilancia adicional a la que constantemente desarrolla por mandato legal, en particular, el mandato de la Corte se ha traducido en el desarrollo de visitas de inspección adelantadas con la mayor minuciosidad por parte de funcionarios de esta Delegada a los centros de reclusión de seis ciudades del país priorizadas por la Corte; a saber: 1) Bogotá; 2) Cúcuta; 3) Popayán; 4) Barrancabermeja; 5) Medellín; y 6) Valledupar.

Las visitas anteriormente señaladas, así como labores adicionales de investigación desarrolladas por la Delegada, han dado lugar a sendos informes en los que se documenta con suficiencia la problemática de los centros penitenciarios y la ausencia de avances significativos en el cumplimiento de las órdenes de la Corte; documentos de los que cabría resaltar:

- Informe fechado Junio 10 de 2015, remitido mediante oficio 4030 - 0630. Se informa a la Corte Constitucional el seguimiento desarrollado por la Defensoría del Pueblo a la sentencia T282 de 2014, constatando el incumplimiento de las órdenes.
- Informe fechado 09 de junio de 2015, remitido mediante oficio 4030- 10/419. Se presenta la Corte Constitucional En el marco del expediente T-3927909, señalando el grado de cumplimiento de los fallos acumulados por la Corte.

- Informe fechado 22 de junio de 2015 remitido mediante oficio No 4030-502. En el marco del expediente T-3927909 de la Corte Constitucional, se realiza descripción de los problemas generales del sistema penitenciario y carcelario; diagnóstico de las condiciones de reclusión de 37 establecimientos de reclusión que agrupan al 68% de la población total de las personas privadas de la libertad en Colombia.
- Informe fechado Julio 14 de 2015, remitido mediante 4030-0636. Se informa a la Corte Constitucional de bloqueos en el marco del seguimiento de la sentencia T-388 de 2013, mediante la que se declaró un nuevo estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario.
- Informe fechado Agosto 12 de 2015, remitido mediante oficio 4030-0677. Se informa a la Corte Constitucional sobre las acciones adoptadas frente a los tratos crueles e inhumanos en el EPAMSCAS de Valledupar, en cumplimiento de la sentencia T-388 de 2013.
- Informe del 01 de septiembre de 2015, remitido mediante oficio 4030-805. Se remite a la Corte Constitucional el seguimiento a la sentencia T-077 de 2013 evidenciando el incumplimiento de la garantía del derecho al agua en el Establecimiento de COIBA - Ibagué.
- Informe del 01 de septiembre de 2015, remitido mediante 4030 - 0813. Se informa a la Corte Constitucional de los resultados del seguimiento de la Defensoría del Pueblo a la sentencia 208 de 2015, referente a la garantía del tratamiento penitenciario de la población indígena privada de la libertad.

Los mencionados informes dan cuenta del incumplimiento generalizado a lo ordenado por la H. Corte Constitucional, en particular, advierten una total desarticulación de las autoridades carcelarias en la atención de la PPL. De igual modo, los informes reafirman la posición del Señor Defensor en el sentido que la gravedad de la problemática hace imposible su abordaje por vía de los mecanismos ordinarios, lo que obliga a acudir a la declaratoria de emergencia social para adoptar las medidas legislativas y presupuestales que permitan la pronta y efectiva solución, o cuando menos aminoramiento, de la problemática carcelaria.

## 2.2. Acciones en procura de la protección de derechos fundamentales de la PPL en el marco de la sentencia T-388 de 2013:

Cabe destacar que la Delegada no se ha limitado a la verificación del cumplimiento a la providencia anotada, sino que también ha emprendido, en coordinación con las Defensorías Regionales, acciones puntuales tendientes a garantizar los derechos que constitucional y convencionalmente asisten a la PPL.

En este punto, permítasenos indicar que en razón a las continuas denuncias acerca de torturas y tratos inhumanos, crueles y degradantes que tenían ocurrencia en el establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad y carcelario de la ciudad de Valledupar -La Tramacua-, la Defensoría Delegada ideó, en asocio con la

Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos, un mecanismo de denuncia en virtud del cual los reclusos tienen acceso a distintos canales administrados por la Defensoría del Pueblo y por la Procuraduría General de la Nación, que les permiten poner los hechos constitutivos de las conductas punibles arriba señaladas en conocimiento de las autoridades competentes y, de ese modo, superar el bloqueo institucional que se presentaba al interior del establecimiento.

En lo que respecta a las formas en las que se puede poner en conocimiento los hechos a la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación se establecieron cuatro mecanismos diferentes:

1. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo han dispuesto los correos electrónicos [cesar@defensoria.gov.co](mailto:cesar@defensoria.gov.co) y [quejas@procuraduria.gov.co](mailto:quejas@procuraduria.gov.co), donde por medio de familiares y amigos pueden dar a conocer las denuncias.
2. Las personas privadas de la libertad, los familiares y amigos, pueden poner en conocimiento las denuncias a la Procuraduría General de la Nación teléfono (1)5878750, extensiones 11508, 11523, 11543 y 11551; Procuraduría Regional del Cesar, teléfono 5878750 ext. 56117; Procuraduría Provincial de Valledupar ext. 56101 y 56121 y a la Defensoría del Pueblo al teléfono (5)5802357.
3. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo realizan una visita conjunta por los patios cada semana, momento en el que las personas privadas de la libertad pueden pedir entrevista privada para ser recibidas sus denuncias.
4. Se dispusieron unos buzones ubicados en cada patio del establecimiento donde las personas pueden depositar sus escritos de denuncia, las cuales serán recogidas semanalmente por funcionarios de la Procuraduría Regional y Defensoría Regional.

De las denuncias recibidas un funcionario de la Defensoría Regional del Pueblo y de la Procuraduría Regional realizarán un análisis y darán en trámite correspondiente, realizando un seguimiento de las actuaciones que se adelanten por las diferentes autoridades. Asimismo, tratándose de casos graves se adoptarán las medidas de protección y constataciones a las que haya lugar.

Por otra parte, se estableció que como medida de protección a las personas privadas de la libertad que realicen las denuncias, que se desarrollarán visitas

periódicas para determinar si se han tomado represalias en su contra. Adicionalmente, se contará con la Oficina de Derechos Humanos del INPEC, para adoptar las medidas de protección a las que haya lugar. Igualmente, funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo del nivel central realizarán un acompañamiento y seguimiento a los casos en visitas que adelantarán al establecimiento mensualmente.

### 2.2.1. Implementación del mecanismo:

Durante los días 2 y 3 de julio de 2015 se realizó en el establecimiento la implementación del mecanismo de denuncia. El día 2 de julio en horas de la tarde y en las instalaciones del establecimiento se presentó por parte de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación a la Dirección del Establecimiento, al Comandante de Vigilancia y a las personas de Policía Judicial del INPEC el mecanismo de denuncia. Igualmente, se presentó por las entidades que vienen participando en el mecanismo y el personal del INPEC, el documento denominado “ACTA DE COMPROMISOS PARA LA LUCHA CONTRA LOS TRATOS CRUELES E INHUMANOS EN EL ESTABLECIMIENTO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE ALTA SEGURIDAD DE VALLEDUPAR” en el que la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo se comprometen a trabajar en la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad y el INPEC a adoptar todas las acciones necesarias para erradicar los tratos crueles e inhumanos del establecimiento.

Con posterioridad a la reunión sostenida con el personal del INPEC la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación se sostuvo reunión con los internos representantes de derechos humanos de cada patio, a quienes se les presentó el mecanismo de denuncia, explicándoles la manera como pueden poner en conocimiento los hechos que sucedan al interior del establecimiento, el enrutamiento que tendrán esas denuncias y el acompañamiento que adelantará la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Igualmente, se realizó entrega a todos los internos del establecimiento de un documento en el que está contenida toda la información del mecanismo de denuncia así los datos de contacto de las entidades.

El día 3 de julio funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación realizaron una visita por cada patio del Establecimiento verificando la entrega de los folletos con la información, hablando con los internos sobre el mecanismo de denuncia y entregando en cada patio el buzón de denuncias establecido en el mecanismo.

### 2.2.3 Seguimiento al mecanismo:

Dentro de los compromisos del mecanismo de denuncia se estableció la realización de una reunión mensual por parte de todas las entidades que participan en éste para hacer un seguimiento conjunto de los hechos que se han venido presentando y de la gestión adelantada por cada entidad. En ese marco durante el día 4 de agosto de dos mil quince 2015, se realizó reunión en el Establecimiento en la que participaron la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, la Defensoría del Pueblo Regional Cesar, la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos, la Procuraduría Regional, la Oficina de Derechos Humanos del INPEC, el Cónsul de Derechos Humanos del INPEC en el Establecimiento, el Director Regional del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y los representantes de cada patio del Comité de Derechos Humanos. En el desarrollo de la reunión de seguimiento se encontró que:

1. Los funcionarios de la Defensoría del Pueblo Regional Cesar y la Procuraduría Regional del Cesar han venido visitando el establecimiento semanalmente con el objeto de hacer seguimiento a los tratos crueles e inhumanos en el establecimiento, recoger las denuncias depositadas en los buzones y estar prestos a recibir las denuncias personales que requieran los internos.
2. De los cuatro mecanismos de denuncias establecidos, solamente se ha recibido denuncias por vía de los buzones que se habilitaron en cada patio. Para la fecha de la visita se han recibido denuncias sobre temas de salud y otras prestaciones, las cuales se les ha dado el trámite correspondiente. Sin embargo, respecto a temas referentes a tratos crueles e inhumanos se han recibido 7 denuncias de las cuáles se están adelantando actuaciones por parte de la Procuraduría General de la Nación; de éstas una es reciente por lo que fue valorada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
3. Iniciado el mecanismo de denuncia se presentó un caso de malos tratos a un interno, frente al que el que Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses una vez le fue puesto en conocimiento y con el acompañamiento de la de la Defensoría del Pueblo Regional Cesar y la Procuraduría Regional del Cesar realizó la valoración correspondiente de manera inmediata, el día 31 de julio de 2015. Actualmente se está a la espera de que el dictamen médico legal sea expedido para poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes.

4. Los internos manifestaron que desde que hay presencia permanente de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación así como desde la implementación del mecanismo, con la excepción del caso descrito en el numeral anterior, no se evidencian nuevos casos de maltrato por parte de la guardia a la población reclusa. Por el contrario, se han presentado cambios como ser más diligentes en otros aspectos como las urgencias médicas en las horas de la noche.
5. Los compromisos adquiridos por el INPEC en la reunión sostenida el día 02 de julio de 2015 referentes a: entregar datos sobre las denuncias que son de su conocimiento por vía de control interno y las actuaciones adelantadas, la lista de las personas fallecidas privadas de la libertad en ese establecimiento, así como de autorizar el ingreso de buzones permanentes no han sido cumplidos.

Debe anotarse que en el marco del fortalecimiento del mecanismo de denuncia se ha establecido adelantar gestiones tendientes a capacitar por parte Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en temas de tortura y tratos crueles e inhumanos a su personal en la región, extendiendo la invitación a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo., actividad que se tiene programado su desarrollo en el mes de octubre de 2015. Adicionalmente, las entidades han acordado fortalecer el sistema estadístico de las actuaciones que se realicen en el marco del mecanismo de denuncia, así como invitar a la Fiscalía General de la Nación a integrarse en éste.

Finalmente, debe advertirse que si bien se evidencia una clara incidencia del mecanismo de denuncia en el Establecimiento respecto a la disminución de los tratos crueles e inhumanos a la población privada de la libertad, se encontró que durante las visitas realizadas durante los días 21 y 22 de mayo, 02 y 03 de junio y 4 de agosto, se han encontrado personas en aislamiento en sus celdas, algunos hasta por periodos de 2 años como consta en el “INFORME DE NOVEDADES CONTADA DE INTERNOS” de fecha 31 de Julio de 2015, hechos que tal como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-282 de 2014 deviene en una forma de trato cruel y degradante para la persona que lo padece, por lo que se han venido haciendo recomendaciones al personal del establecimiento para adoptar medidas sobre el particular.

El mecanismo de denuncia implementado en el centro de reclusión de máxima seguridad de la ciudad de Valledupar, da cuenta del contacto directo de la Delegada con la PPL y de los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo por hacer públicas las principales problemáticas que aquejan a este sector de la población;

razón por la cual el Despacho del Señor Defensor dispuso que esta iniciativa se presentara al premio nacional de alta gerencia en su versión de 2015.

### 2.3. Seguimiento a la atención en salud recibida por la PPL:

Uno de los frentes en los que la Delegada ha tenido mayor incidencia en beneficio de los derechos de la PPL, es el atinente a la verificación de las condiciones de cobertura y calidad en la que se presta la atención en salud a la población carcelaria. En especial, las labores desarrolladas por la Delegada han permitido advertir que el contratista seleccionado por CAPRECOM EPS para atender a la PPL de los 31 establecimientos de reclusión más poblados, que agrupan alrededor del 70% de los internos del país, no ha ejecutado adecuadamente el cuantiosísimo contrato que le fue asignado y, por el contrario, la atención en salud recibida por los reclusos es incluso más precaria que la recibida cuando directamente CAPRECOM EPS prestaba los servicios.

Estos hallazgos condujeron a la expedición de la resolución defensorial No. 066 de 2014, mediante la cual se denuncia la deficiente atención en salud recibida por los internos en los centros de reclusión de los departamentos de Antioquia y Meta; en especial la Defensoría arribó a las siguientes conclusiones:

- i) El derecho a la salud de la población privada de la libertad en el Departamento del Meta y Antioquia está siendo vulnerado de manera sistemática por parte de CAPRECOM y la unión temporal UBA-INPEC.
- ii) El acceso a medicina primaria de los internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el Meta y Antioquia es deficiente y en algunos casos inexistente. Lo que responde a la falta de cobertura de los servicios médicos en los establecimientos de reclusión y el incumplimiento de las obligaciones contractuales en términos de número de médicos e intensidad de la prestación del servicio por parte de la unión temporal.
- iii) La prestación de los servicios en medicina especializada no responde a la necesidad evidenciada en las visitas llevadas a cabo en los establecimientos.
- iv) La red hospitalaria para atención especializada y procedimientos quirúrgicos presenta dificultades de cobertura y de continuidad en razón a los términos de los contratos que celebrados por CAPRECOM.
- v) Se presentan dificultades en la cobertura, acceso y calidad de los servicios a los que contractualmente se halla obligada la unión temporal en las áreas de odontología, promoción y prevención, y suministro de medicamentos.
- vi) Los procedimientos quirúrgicos ambulatorios a través de unidades móviles no han sido realizados, ni se han adoptado medidas para el efectivo cumplimiento de dicha obligación contractual.

- vii) Los jueces por vía de tutela han protegido el derecho de la salud de las personas privadas de la libertad, sin embargo se evidencia el incumplimiento a los fallos de manera continuada por parte de CAPRECOM.
- viii) La contratación con la unión temporal UBA no ha significado una mejora en la atención en salud a la población privada de la libertad que era el propósito de la contratación.
- ix) Contrariamente a lo manifestado por las directivas de CAPRECOM, se constata que la unión temporal UBA ha incumplido sustancialmente con las obligaciones contractuales; cuando menos en los departamentos de Antioquia y Meta.
- x) Se evidencia que CAPRECOM no está realizando una verdadera labor de supervisión y auditoría sobre la contratación efectuada con la unión temporal UBA.
- xi) Es inadmisibles que CAPRECOM adicionara y prorrogara el Contrato CN 01 0104 del primero de agosto de 2014, conociendo de manera directa las situaciones antes descritas en las mesas de seguimiento a tutela llevadas a cabo en los establecimientos de los Departamentos de Antioquia y Meta, sin ni siquiera instar al operador para garantizar por completo el servicio.
- xii) Lo antes anotado pone de presente la urgente necesidad de regular la atención en salud de la población reclusa conforme al modelo previsto en la Ley 1709 de 2014. Hasta tanto esto no se haya concretado, no se logrará una solución al problema de la atención en salud a la población carcelaria.

Cabe destacar que la Defensoría Delegada no se ha limitado a suministrar al Señor Defensor los insumos necesarios para el ejercicio de su magistratura moral, adicionalmente **ha hecho uso frecuente de la facultad que le fue delegada para ejercer la acción constitucional de tutela en procura de los derechos de la PPL** y, en particular, del derecho a la salud; de las acciones cabría destacar las siguientes:

- i) Acción de tutela presentada por la Defensoría Delegada de fecha 22 de julio de 2015 que tenía por objeto la garantía del derecho a la salud del Complejo Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, donde se había advertido que la mayor parte de los internos no tenían acceso real a los servicios médicos. Mediante fallo de fecha 03 de agosto de 2015, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Norte de Santander, se ampararon los derechos de la PPL y se dispuso, entre otras medidas, que se valorara uno a uno a los internos a efectos de establecer su real estado de salud y disponer la atención pertinente.
- ii) Acción de tutela presentada por la Defensoría Delegada de fecha 30 de junio de 2015, la cual tenía por propósito que se atendieran las precarias condiciones de reclusión de centenares de personas en las celdas de detención transitoria de las URI y estaciones de policía de la ciudad de Bogotá. En lo que hace al derecho a la salud, el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, mediante fallo de 15 de julio de 2015, ordenó que las personas detenidas fueran atendidas por CAPRECOM a pesar de haber ingresado formalmente a los centros penitenciarios; lo que supone un avance muy significativo pues durante meses dicha entidad se había negado a prestar los servicios de salud a los reclusos en los centros de detención transitoria so pretexto que su obligación se limitaba a quienes de hallan privados de la libertad en los centros de reclusión del orden nacional.

- iii) El 25 de noviembre de 2014 la Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, con la directa colaboración de la Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, interpuso una demanda de tutela en contra de Caprecom y el INPEC para proteger los derechos fundamentales de 75 internos con trastorno mental sobreviniente ubicados en una de las Unidades de Tratamiento Especial (UTE) del Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Jamundí (COJAM). Es de anotar que esta Delegada, previamente a la presentación de dicha demanda de tutela, efectuó 2 visitas de inspección al referido establecimiento de reclusión y recaudó las pruebas necesarias. Además elaboró el borrador de la correspondiente demanda. El 5 de diciembre de 2014 el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali admitió la respectiva demanda con el radicado 005-2014-00140, T-83422, y en el mismo auto decretó **medida provisional** en favor de 4 internos que dentro de un grupo de 75 con trastorno mental sobreviniente presentaban otras enfermedades que hacían aún más complejo su cuadro general de salud. Tal medida provisional fue solicitada por la Defensoría del Pueblo dentro de la respectiva demanda de tutela inicial. Finalmente, el 23 de diciembre de 2014 el mencionado Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali a través del Fallo de Tutela N°121 amparó los derechos a la salud y dignidad de los internos con trastorno mental sobreviniente ubicados en el COJAM.

Permítasenos subrayar que las condiciones de reclusión de los enfermos mentales al interior de las cárceles y penitenciarias, constituyó uno de los hallazgos principales del informe del Comité Contra la Tortura en respuesta al 5° informe del Estado colombiano al cumplimiento de la Convención; documento en el que el Comité identifica esta situación como un supuesto de trato cruel, inhumano y degradante en contra de la población privada de la libertad.

- iv) Finalmente, la Delegada promovió, junto con la Defensoría Regional de Antioquia, el incidente de desacato frente a lo ordenado por el Juzgado 26 Administrativo Oral de la ciudad de Medellín mediante fallo de fecha 30 de octubre de 2014, en el que amparó el derecho a la salud de más de 14.800 reclusos de los 21 centros de penitenciarios y carcelarios del departamento de Antioquia. Con miras a verificar el cumplimiento a lo ordenado por el Juez Constitucional, la Delegada adelantó distintas visitas de inspección de las que se concluye que el servicio no ha mejorado sustancialmente en ninguno de los establecimientos del departamento, por el contrario, desde el mes de mayo se registra la interrupción por varias semanas de la atención en salud al interior de los centros de reclusión ante la ausencia de personal médico por parte de Caprecom EPS y sus operadores. Por lo anterior, la Defensoría promovió por segunda ocasión el incidente de desacato para que se atienda lo ordenado en el fallo arriba señalado.

#### 2.4. Seguimiento a las resoluciones defensoriales 065 y 064 de 2014:

Atendiendo instrucciones del Señor Defensor, la Delegada ha adelantado en conjunto con la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en asuntos penales un seguimiento riguroso al cumplimiento de lo dispuesto en las resoluciones defensoriales 064 y 065 de 2014, relacionadas con la crisis humanitaria de los departamento de Chocó y Guajira.

En lo que hace a la primera de las mencionadas resoluciones, el día 08 de abril de 2015 se adelantó audiencia pública de seguimiento a lo dispuesto por el Señor Defensor en relación con las condiciones de reclusión de los centros penitenciarios y carcelarios de los municipios de Quibdó e Istmina, hallándose que si bien se advertía una mejoría en la atención en salud, no se constataba lo mismo en lo atinente a la reducción de los niveles de hacinamiento ni en la adecuación de la infraestructura carcelaria para garantizar la vida e integridad personal de los reclusos.

Lo anterior motivó una visita de inspección desarrollada directamente por funcionarios de la Delegada, en la que se constató que en efecto las reformas físicas adelantadas en los mencionados centros penitenciarios y carcelarios resultaban insuficientes para garantizar las condiciones mínimas de reclusión, así como que se registraban mayores niveles de hacinamiento y que el personal del cuerpo de custodia y vigilancia y administrativo resultaba manifiestamente insuficiente para atender los requerimientos de la población privada de la libertad en ambos centros carcelarios.

En particular en lo que hace a la atención en salud, la Delegada corroboró que durante más de 15 días del mes de junio del presente año, el establecimiento de Quibdó careció de los servicios de cualquier personal médico asistencial así como del suministro de medicamentos; hechos que motivaron el ejercicio de un incidente de desacato en contra de Caprecom EPS y el Inpec que culminó con la imposición de sanción para los representantes de ambas instituciones consistente en arresto por 3 días y el pago de multa.

En lo que hace al centro de reclusión de la ciudad de Riohacha, que se ubica como la cárcel más hacinada del país con un nivel de sobreocupación del 480%, la Delegada adelantó visita inspección a dicho establecimiento junto con el Director del Inpec y la Directora de Política Criminal del Ministerio de Justicia; reunión en la que se exploró con las autoridades territoriales alternativas para reducir el hacinamiento a corto plazo, tales como la adecuación de instalaciones alternas para los reclusos en fase de mediana y mínima seguridad, así como para los procesados con menor nivel de peligrosidad. En la actualidad la Delegada adelanta la verificación al desarrollo de estas propuestas.

## **2.5. Seguimiento al plan de ampliación de la infraestructura carcelaria:**

Si bien la solución a la actual crisis carcelaria no radica en la construcción de nuevos centros de detención ni en la consecuente ampliación de cupos carcelarios, sí debe

reconocerse que el Estado colombiano está en mora de ampliar la capacidad del sistema penitenciario y mejorar las condiciones de infraestructura de los establecimientos existentes. Por esta razón, en el POE de la Delegada se incluyó un proyecto de seguimiento a las obras de construcción y adecuación de nuevos cupos, con miras a verificar que los mismos se entregaran en los términos previstos y conforme a las condiciones necesarias para garantizar la seguridad y comodidad de los reclusos.

En desarrollo de este proyecto, se adelantaron visitas de inspección, junto con peritos ingenieros adscritos a la Dirección Nacional de Defensoría Pública, a las obras que se desarrollan en los siguientes centros de reclusión:

- i) EPMSC JP ESPINAL.
- ii) EC BOGOTÁ.
- iii) EPAMSCAS COMBITA.
- iv) EPMSC ERE JP BUCARAMANGA.
- v) EPAMS GIRON.
- vi) EPMSC GIRARDOT.
- vii) COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE IBAGUE -COIBA-.

Adicionalmente se tiene programado adelantar durante el mes de septiembre visitas de inspección los centros de penitenciaros y carcelarios de las ciudades de Cartagena, Cúcuta y Tierra Alta -Córdoba-.

Una vez finalicen las inspecciones, la Delegada rendirá un informe general del avance de las obras y del logro de las metas propuestas por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -Uspec-; vale anticipar que en todos los proyectos visitados se advierte un significativo retraso y que las condiciones de los nuevos cupos, en general, no cumplen con las especificaciones técnicas ni con los estándares internacionales.

Frente a este punto, cabe destacar que la Delegada ofició a la Uspec alertando que los cupos construidos en el Complejo Penitenciario y Carcelario de la ciudad de Ibagué, carecen de la ventilación suficiente y no son aptos para albergar a los internos en condiciones mínimas de dignidad; razón por la cual recomendó al Inpec

que se abstenga de recibir las obra hasta tanto se adecuen para garantizar las condiciones de reclusión adecuadas.

## 2.6 Visibilización de la problemática carcelaria en foros internacionales:

En vista que la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes identifica los centros de reclusión como escenarios en los que histórica y estructuralmente suelen llevarse a cabo prácticas de este tipo, la Delegada consideró oportuno presentar un informe paralelo al 5º informe del Estado Colombiano sobre el cumplimiento de la Convención, pues en dicho documento el gobierno nacional no documentó adecuadamente la crisis del sistema carcelario ni su real magnitud. El documento presentada por la Defensoría fue en buena medida acogido por el Comité contra la Tortura, que en su más reciente informe sobre Colombia afirmó que las condiciones generales de reclusión de la PPL en el país constituyen auténticos tratos crueles, inhumanos y degradantes. De igual modo, el Comité exaltó la labor de la Defensoría del Pueblo en defensa de los derechos de la PPL y lamentó que el Estado colombiano no haya atendido las recomendaciones de esta agencia del ministerio público.

## 2.7 Intervención ante el Consejo Superior de Política Criminal:

Adicionalmente a su labor en beneficio de la PPL, la Delegada desarrolla un rol protagónico en el marco del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, escenario en el que se analizan las propuestas legislativas que tienen incidencia en la política criminal del Estado colombiano. En particular, la Delegada ha influenciado en la estructuración de una línea de pensamiento más o menos pacífica al interior del Comité y, por ende, del Consejo, que rechaza todas aquellas iniciativas legislativas que responde a criterios populistas o carentes de la suficiente fundamentación técnica. En particular, la Delegada ha defendido la necesidad de reiterar la vigencia de los principios de mínima intervención penal, derecho penal fragmentario y subsidiaridad penal, así como que resulta imperioso erradicar la idea que el aumento de penas constituye una herramienta eficaz para prevenir la delincuencia.

Estos esfuerzos han dado frutos considerables, en particular durante las últimas dos legislaturas ha disminuido sustancialmente el número de leyes que incorporan nuevos delitos al estatuto punitivo o aumentan las penas existentes. Por el contrario, la aprobación de las leyes 1709 y 1760 constituyen los primeros esfuerzos en más de una década por racionalizar el ejercicio de la acción penal.

### 3 ANÁLISIS DE LA SENTENCIA T-388 DE 2013 Y VERIFICACIÓN DE SU CUMPLIMIENTO:

En vista de la trascendencia de la sentencia T-388 de 2013, recientemente publicada, consideramos oportuno hacer mención a las principales temáticas abordadas en dicha providencia y al grado de cumplimiento constatado por la Defensoría desde su expedición.

#### 3.1. Implicaciones de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucionales:

Lo primero que habría que señalar, es que la crisis carcelaria es el única problemática social que ha motivado una doble declaración de estado de cosas inconstitucionales; lo que de entrada demuestra la gravedad de la crisis que enfrentamos.

Más importante aún, la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional comporta el reconocimiento de cinco (5) aspectos de esa problemática que dan cuenta de su real magnitud:

- (i) Los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada;
- (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma prolongada;
- (iii) El Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano;
- (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia;
- (v) la solución de los problemas estructurales compromete la intervención de varias entidades, que deben realizar acciones complejas y coordinadas;
- (vi) si todas las personas privadas de la libertad que se ven enfrentadas al mismo estado de cosas presentaran acciones de tutela (u otros mecanismos de defensa de sus derechos), tal como lo hicieron los

accionantes de las tutelas acumuladas en esta oportunidad, el sistema judicial se congestionaría aún más de lo que está ocurriendo

En otras palabras, la declaración de un estado de cosas inconstitucionales supone el reconocimiento de una violación generalizada de derechos humanos que se ha institucionalizado; lo que en buena medida ha sido propiciado por la indiferencia o el rechazo social frente a la población privada de la libertad.

**3.2. Cómo concibe la Corte Constitucional la problemática carcelaria en la sentencia T-388, es decir, cuáles son los factores que se identifican como causa eficiente de la crisis del sistema penitenciario y carcelario colombiano:**

Una buena forma de abordar esta cuestión es a partir de un estudio comparativo con la *ratio decidendi* de la sentencia T-153 de 1998, esto es, de la providencia en la que hace 17 años se declaró por primera vez el estado de cosas inconstitucional al interior de las cárceles y prisiones del país. En esa oportunidad la Corte estructuró su fallo bajo la lógica que eran las condiciones de hacinamiento las que impedían el fin resocializador de la pena y la garantía efectiva de los derechos de la población privada de la libertad. En la mencionada sentencia la Corte afirma que son las condiciones de sobrepoblación “Dada la imprevisión y el desgreño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria” (Corte constitucional. 1998), lo que condujo a que las personas privadas de la libertad no tuvieran las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

En lo que hace al alcance del amparo constitucional otorgado a la población privada de la libertad en la sentencia T-153 de 1998, debe destacarse que aunque para el Alto Tribunal Constitucional en el año de 1998 se evidenció una vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en todo el país, solamente adoptaron órdenes específicas tendientes a garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad en los dos casos objeto de revisión e instó para que se adoptaran las medidas que garantizaran los derechos fundamentales de éstos.

En lo que respecta a los problemas estructurales la Corte Constitucional colombiana para el año 1998 sólo estableció medidas encaminadas a la realización un plan de construcción y refacción carcelaria tendente a garantizar a las personas privadas de la libertad condiciones de vida dignas en los penales, para lo que estableció un término de 4 años (Corte Constitucional, 1998).

Por otra parte, la Corte Constitucional ordenó a los gobernadores y alcaldes, y a los presidentes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA

Municipales tomar las medidas necesarias para cumplir con su obligación de crear y mantener centros de reclusión propios.

Como puede observarse, la crisis del sistema penitenciario y carcelario colombiano se concibió como un problema de infraestructura carcelaria y, más exactamente, de ausencia de cupos carcelarios; de modo que la solución efectiva para la problemática carcelaria se identificó como la construcción de nuevos cupos carcelarios.

En efecto, los documentos Conpes adoptados en los años 2000, 2001 y 2002 responden a la lógica de la sentencia T-153, es decir, se trata de la estructuración de una política pública dirigida casi con exclusividad a la construcción de cupos carcelarios. Y en este punto hay que reconocer que en efecto el Estado colombiano emprendió con empeño la tarea de construir nuevos cupos lo que condujo a que para el año 2002, esto es, finalizado el término inicialmente previsto por la Corte, el hacinamiento carcelario, que para el año 1998 era del 31%, disminuyera a un mínimo histórico de las últimas 4 décadas del 15%.

Cosa distinta es que esos cupos carcelarios garanticen la condiciones mínimas para una vida digna o para la consecución del propósito resocializador de la pena. Así, por ejemplo, los centros de reclusión de Valledupar y Guaduas, construidos a instancia de lo ordenado en sentencia T-153 de 1998, tienen serios problemas de suministro de agua, los cuales no han sido adecuadamente abordados pese a lo ordenado en distintas providencias por la H. Corte Constitucional (Cfr. T-282 de 2014). Por otra parte, los centros de reclusión de tercera generación, término con el que conoce a los establecimientos diseñados conforme a los diseños y bajo la asesoría del gobierno de los EEUU, carecen de locaciones adecuadas o suficientes para el desarrollo de actividades recreativas, culturales o recreacionales, es decir, se trata de locaciones concebidas y construidas con un mero propósito de contención y con ninguna vocación de ser escenarios de resocialización.

**Por el contrario**, la sentencia T-388 de 2013 identifica la problemática carcelaria como el resultado de errores, de desfases en las tres etapas o fases de la criminalización, esto es, tanto en la producción legislativa, como en desarrollo del enjuiciamiento penal y, finalmente, en el tratamiento penitenciario. Y frente a cada una de estas fases se imparten órdenes tendientes a superar la problemática; lo que sin duda constituye un acierto frente a la sentencia T-153 de 1998.

Así en materia de política penal, se exhorta al Gobierno Nacional y al Consejo Superior de Política Criminal a realizar un diagnóstico de la coherencia, la razonabilidad, la proporcionalidad y la sostenibilidad de la política criminal, y adoptar medidas para el uso eficaz y eficiente del poder punitivo del Estado.

Asimismo, se ordenó buscar medidas alternativas a la intervención penal; lo cual, valga destacarlo, ya había recomendado la comisión asesora en materia de política criminal desde el año 2012.

Respecto al elemento de investigación y juzgamiento, se ordenó tomar medidas que garanticen el acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad. Frente a este punto, el Alto Tribunal Constitucional anotó que dada “la incapacidad material para atender las demandas de bienes y servicios *que requiere la población carcelaria, hay una mayor probabilidad de que ocurran errores judiciales que impliquen privar de la libertad a personas inocentes*”. Sobre el particular, aparte de las medidas que deberá adoptar el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional estableció que deben realizarse brigadas jurídicas en los seis establecimientos que tratan las acciones de tutela objeto de revisión.

En lo que respecta a la Política Penitenciaria y Carcelaria, la Corte Constitucional resolvió adoptar medidas específicas respecto a los seis (6) establecimientos objeto de revisión. Órdenes que debían cumplirse dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo; encaminadas a garantizar de manera inmediata la alimentación, condiciones sanitarias, salud, trabajo, estudio y condiciones respetuosas de un mínimo vital de dignidad. Así mismo adoptó órdenes a mediano y largo plazo para superar los problemas estructurales, **que en caso de no haber sido implementadas en el término de tres (3) años tiene como consecuencia el cierre de los establecimientos.**

Respecto a toda la población penitenciaria y carcelaria, se ordenó que de manera inmediata se garanticen el contenido mínimo de los derechos. Igualmente se señaló que el Gobierno Nacional debe evaluar el eventual cierre de aquellos establecimientos que amenazan grave e inminentemente la dignidad humana, cuando no sea posible reparar o evitar la situación.

Por otra parte, la Corte Constitucional estableció como medida para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad la regla de equilibrio y de equilibrio decreciente, mecanismo mediante el que se pretende reducir el hacinamiento y evitar volver a condiciones como las actuales. La implementación de las reglas requiere de la adopción de medidas por parte del Gobierno Nacional que garanticen la adecuada aplicación de la regla de equilibrio y equilibrio decreciente, el plan de implementación debe estar diseñado en el plazo de dos (2) meses y en plena aplicación en dos (2) años.

Adicionalmente, se ordenó al Gobierno Nacional adoptar una política pública en materia penitenciaria y carcelaria, con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, esto es: la existencia de un plan, publicidad del plan, que se



establezcan los tiempos de progreso, que garantice el goce efectivo de los derechos, progresividad sostenible del plan, sin discriminación, de construcción participativa, y que se esté implementando. Sin embargo, la política pública no solamente debe estar encaminada a la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad, sino que, debe estar orientada a la prevención del delito y la garantía del tratamiento penitenciario y carcelario.

Con el objeto de que la política pública garantice el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad, el plan debe estar acompañado del diseño de parámetros de cumplimiento de estructura, proceso y resultado. Los de estructura sirven para medir los instrumentos formales; los de proceso reflejan la relación entre los instrumentos formales y la consecución de resultados, y finalmente, los de resultado deben evidenciar los logros en el goce efectivo de derechos.

En materia de infraestructura, pese a que la Corte Constitucional sostiene que el problema no es únicamente de hacinamiento, ni que se resuelve con la construcción de más cárceles, sí reconoce que los cupos penitenciarios y carcelarios actuales son insuficientes frente al número de personas privadas de la libertad, y que algunos de los establecimientos de reclusión requieren ser reemplazados por las precarias condiciones en las que se encuentran.

En conclusión, en la sentencia T-388 la Corte emprendió un análisis global de la problemática penitenciaria y pretendió abordarla en sus distintas fases, cosa distinta es que puedan plantearse reparos a la factibilidad y efectividad de algunas de las medidas señaladas por la Corte.

### **3.3. Contenido de los derechos que deben garantizarse a la población privada de la libertad y el alcance del amparo constitucional otorgado por la Corte:**

Respecto a los derechos de las personas privadas de la libertad, la Corte Constitucional resalta que, al estar las personas reclusas en una relación de especial sujeción, sus derechos deben ser asegurados de manera reforzada. Así mismo, identificó unos mínimos más o menos concreto que deben **garantizarse inmediatamente a toda la población carcelaria**, concluyendo que *“Una persona privada de la libertad en condiciones dignas supone al menos, además de la protección a su vida e integridad física y mental, una reclusión libre de hacinamiento; en una infraestructura adecuada; no ser sometida a temperaturas extremas, en especial en los momentos de reposo y descanso; acceso a servicios públicos básicos, especialmente al agua potable; alimentación adecuada y*

*suficiente; a un ambiente salubre e higiénico; acceso a los servicios de salud que se requiera; a servicios de aseo y utensilios; el respeto a la visitas íntimas”.*

Como puede observarse, la Corte Constitucional reafirma que todo derecho tiene un contenido mínimo y un contenido prestacional de garantía progresiva. **El primero requiere ser garantizado de manera inmediata;** mientras que las facetas prestacionales que no sean de inmediato cumplimiento, deben tener como mínimo una política pública escrita que garantice progresiva y sosteniblemente los derechos. Adicionalmente, la política pública debe observar un trato diferencial encaminado a garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación de la población vulnerable dentro del sistema penitenciario y carcelario.

Sobre el particular, la Corte Constitucional señaló que aunque la política pública es el primer paso, *“Bajo el orden constitucional vigente, no se garantizan los derechos fundamentales de las personas al reconocerlos expresamente en los textos legales, reglamentarios, judiciales y administrativos. Los derechos deben ser una realidad, una vivencia; no meras expectativas y palabras hermosas, vacías de todo contenido y reflejo en el mundo”.*

De lo antes dicho, quisiéramos destacar que **el contenido mínimo de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad es de aplicación inmediata y debe garantizarse en todos los centros de reclusión del país, y no sólo en los 6 priorizados en la sentencia, así como que la consecuencia del incumplimiento de este contenido mínimo es el cierre del establecimiento.** Lo anterior no es una interpretación caprichosa de la Defensoría del Pueblo, por el contrario, se compadece con el tenor literal del providencia. En efecto, la sentencia T-388 de 2013 estableció en su párrafo 10.3.15 que *“El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con el resto de autoridades penitenciarias y carcelarias nacionales, deben considerar qué establecimientos de reclusión requieren medidas concretas y específicas que puedan ser implementadas de forma inmediata, para minimizar y aminorar el impacto que tiene el estado de cosas actual del Sistema penitenciario y carcelario y de la política criminal en general, sobre los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad”.* Medidas que deben estarse implementando dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la sentencia.

Orden que guarda concordancia con lo establecido en el párrafo 8.1.1. de la sentencia, en el que se establece sobre las facetas de prestacionales de los derechos de aplicación inmediata que, *“Aunque las fallas en las políticas públicas de las que depende el goce efectivo de un derecho fundamental, usualmente requieren tiempo suficiente para que las autoridades competentes diseñen las*

*medidas que se requieren y las implementen, existen casos en los que no hay lugar a esperas*". (Negrillas y subrayado por el autor).

En ese sentido, la Corte Constitucional también señaló al tenor del párrafo 10.3.13 que, frente a los establecimientos penitenciarios y carcelarios en condiciones de hacinamiento deben tomarse de manera urgente medidas de choque, que aseguren los ámbitos de protección inmediatos e impostergables de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Estableciendo que cuando se evidencie una "amenaza grave e inminentemente [a] la dignidad humana y los derechos de las personas, y que no es posible reparar o evitar esta situación de ninguna manera, se podrá considerar la extrema decisión de decretar el cierre del mismo".

#### 3.4. Verificación al cumplimiento de la sentencia:

En lo que respecta a las órdenes específicas, el seguimiento de la Defensoría evidencia un incumplimiento en los 6 establecimientos priorizados, particularmente en las órdenes comunes de que los horarios de alimentación y ducha se ajusten a los del común de la sociedad<sup>7</sup>; que el sistema sanitario, las tuberías de desagüe, baños y duchas estén en condiciones adecuadas de calidad y cantidad para atender al número de personas reclusas en cada establecimiento; entregar a los reclusos una dotación de implementos de aseo mensualmente; que se entregue a cada persona, especialmente a quienes no tienen celda para su descanso, una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permita un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito; y que se fomente la creación de espacios de trabajo y estudio, así como de actividades lúdicas y recreativas para las personas reclusas en estos establecimientos. En casos como el del Establecimiento de Bellavista en Medellín en el que se ordenó brindar un lugar adecuado para el descanso se encontró que hay personas que continúan durmiendo en los baños.

En lo que corresponde al mínimo de garantías de los derechos de las personas privadas de la libertad en todo el país no se evidencia dentro del seguimiento actuación alguna que permita inferir la adopción de acciones encaminadas a garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad de manera célere. Adicionalmente, de requerimiento realizado por la Defensoría sobre el particular al Ministerio de Justicia y del Derecho se señaló por éste que frente a estas órdenes

<sup>7</sup> Esta orden obedece al hecho que en muchos establecimientos el desayuno se sirve alrededor de las 5 de la mañana, el almuerzo a las 10 y la cena entre 1 y 3 pm, de modo que los reclusos permanecen en ayuno por más de 12 horas. Se trata de una situación que persiste pese a lo ordenado por la Corte Constitucional.

en particular se están adoptando acciones como brigadas jurídicas, brigadas con medicina legal y un programa de generación de cupos, medidas que no responden a un medio idóneo que conlleve a materializar el mínimo de derechos de aplicación inmediata que señaló la Corte Constitucional.

Es así que continúan casos de vulneración grave a los derechos de las personas privadas de la libertad como en la Cárcel de Riohacha en la que el hacinamiento ha alcanzado del 479%, y por ende el lugar que estaba diseñado para una persona ahora tiene que ser ocupado por 6, lo que ha conllevado a que los reclusos tienen un espacio para dormir no mayor a 60 centímetros cuadrados, situación que se agrava por la temperatura extrema, el inminente riesgo a la vida de las personas privadas de la libertad por las condiciones de infraestructura, falta de acceso al agua y una inadecuada prestación de los servicios de salud.

Por otra parte, dentro de las órdenes al corto, mediano y largo plazo, el informe del Gobierno ni el seguimiento realizado evidencian que exista un plan conforme a los lineamientos del por el Alto Tribunal Constitucional en el sentido de establecer acciones y tiempos de ejecución concretos para el desarrollo del ámbito prestacional de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Se observa que en el documento CONPES 3828 de 2015 aprobado con posterioridad a la sentencia y mediante el cual se define la política penitenciaria y carcelaria hasta el año 2018, no se apropia nuevos recursos para el sistema penitenciario y carcelario diferentes a aquellos que ya habían sido destinados para el funcionamiento del sector. Adicionalmente del CONPES se evidencia que la generación de cupos hasta el 2018 es de 11.843 los que responden a un 20% del total de cupos necesarios actualmente para superar el hacinamiento, esto sin tener en cuenta lo obsoleto e inadecuado de los existentes, ni el incremento de la población privada de la libertad que conforme al promedio de los años 1993 a 2014 es del 9,43% tratándose de sindicados y del 4,91% para condenados.

Medidas como la regla de equilibrio y equilibrio decreciente establecidas por la Corte Constitucional como mecanismo de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad debía ser definida en el término de 2 meses. Sin embargo, lo que se presentó en el informe del Gobierno a la Corte Constitucional corresponde al diseño de un plan para definir cómo implementarla; es decir, se trata de un “plan del plan” que no responde a lo ordenado por la Corte Constitucional.



De este modo dejamos rendido el informe requerido a la Defensoría del Pueblo por la Comisión Primera de la H. Cámara de Representantes, reiterando que nuestra institución se encuentra siempre atenta a atender los requerimientos del H. Congreso de la República y complementar o aclarar el presente informe de considerarlo necesario.

Atenta y respetuosamente;

A handwritten signature in black ink, appearing to read "José Manuel Díaz Soto", is written over a large, thin, diagonal line that spans across the signature area.

**JOSÉ MANUEL DÍAZ SOTO**  
Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA CRISIS CARCELARIA QUE AFRONTA EL PAÍS.</b>	
1.1. Introducción.....	1
1.2. Hacinamiento carcelario.....	1
1.3. Fiabilidad Información estadística.....	6
1.4. Ausencia o insuficiencia de atención en salud.....	7
1.5. Uso inadecuado de las celdas de aislamiento para la reclusión de internos con enfermedades mentales graves.....	8
1.6. Ausencia de programas de resocialización o reinserción social positiva adecuados que garanticen el fin resocializador de la pena de prisión.....	10
<b>2. ACTUACIONES ADELANTADAS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO FRENTE A LA PROBLEMÁTICA CARCELARIA.</b>	
2.1. Seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-388 de 2013 y demás fallos complementarios.....	13
2.2. Acciones en procura de la protección de derechos fundamentales de la PPL en el marco de la sentencia T-388 de 2013.....	14
2.2.1. Implementación del mecanismo.....	15
2.2.3 Seguimiento al mecanismo.....	16
2.3. Seguimiento a la atención en salud recibida por la PPL.....	18
2.4. Seguimiento a las resoluciones defensoriales 065 y 064 de 2014.....	21
2.5. Seguimiento al plan de ampliación de la infraestructura carcelaria.....	22
2.6. Visibilización de la problemática carcelaria en foros internacionales.....	23

2.7.	Intervención ante el Consejo Superior de Política Criminal.....	23
3.	<b>ANÁLISIS DE LA SENTENCIA T-388 DE 2013 Y VERIFICACIÓN DE SU CUMPLIMIENTO.</b>	
3.1.	Implicaciones de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucionales.....	24
3.2.	Cómo concibe la Corte Constitucional la problemática carcelaria en la sentencia T-388, es decir, cuáles son los factores que se identifican como causa eficiente de la crisis del sistema penitenciario y carcelario colombiano.....	25
3.3.	Contenido de los derechos que deben garantizarse a la población privada de la libertad y el alcance del amparo constitucional otorgado por la Corte.....	26
3.4.	Verificación al cumplimiento de la sentencia.....	29