

IX INFORME

DE SEGUIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL AL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-388 DE 2013

ABRIL - 2021



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

**Respuesta al IX Informe de Seguimiento del Gobierno Nacional sobre el estado de cosas
inconstitucional en materia carcelaria**

Bogotá D.C., abril de 2021

Honorable

Gloria Stella Ortiz Delgado

Magistrada

Sala Especial de Seguimiento a la T-388 de 2013 y T-762 de 2015

Corte Constitucional

Por medio de este escrito, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 (en adelante, “la Comisión”) remite ante esta Sala su respuesta al IX Informe de Seguimiento presentado por el Gobierno Nacional sobre el estado actual del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. Las organizaciones y personas de la sociedad civil que conforman la Comisión, por su compromiso con los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, agradecen nuevamente la oportunidad de aportar al seguimiento de la crisis que afecta al sistema penitenciario y carcelario y los centros de detención transitoria.

En esta oportunidad, la Comisión resalta que el IX Informe del Gobierno Nacional continuó con las reiteradas falencias y omisiones de informes anteriores a pesar de haber sido denunciadas de manera reiterada por la Comisión en su V, VI, VII y VIII Informe. Para la Comisión, lo anterior denota que el Gobierno Nacional y otras instituciones del Estado han incumplido las órdenes impartidas por la Corte en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y en el Auto 121 de 2018, desconociendo su deber de garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en el marco de la crisis, a pesar de las múltiples recomendaciones de la sociedad civil. Esto ha llevado a la Comisión a analizar y replantear algunos aspectos de su participación en el seguimiento, puesto que no ha tenido el efecto de compeler a las instituciones a adoptar las medidas necesarias para superar el estado de cosas contrario a la Constitución Política.

Por esta razón, esta respuesta tiene como objetivo presentar ante la Sala Especial de Seguimiento los factores que, a juicio de la Comisión, permiten concluir el incumplimiento del Gobierno Nacional y otras instituciones de las obligaciones que impuso la declaratoria de la crisis carcelaria, así como analizar los aspectos que han reducido la efectividad del seguimiento. De este modo, el primer capítulo recoge, de manera general, las falencias de los informes periódicos del Gobierno Nacional sobre la crisis, su omisión de los deberes que se derivan de esta y los incumplimientos de otras instituciones del Estado. En el segundo capítulo se presentan observaciones sobre las debilidades que le han restado efectividad al esquema de seguimiento. Finalmente, en el tercer capítulo se presentan algunas propuestas de ajuste al esquema de seguimiento, con el fin de aportar

para que este espacio sea efectivo para evaluar y redirigir los esfuerzos estatales para la superación de la crisis.

Adicional a esto, la Comisión pone de presente ante la Sala Especial que, como parte de esta evaluación del esquema de seguimiento, ha tomado la determinación de continuar su participación a través de un informe anual. Esta decisión se adoptó no sólo por la carga que ha significado hacer seguimiento y responder a los informes del Gobierno Nacional de manera semestral, sino también a que, pese a este esfuerzo, el Gobierno Nacional ha ignorado de manera sistemática las recomendaciones hechas por la Comisión. Por ello, en la actual respuesta, la Comisión no hará referencia al estado de derechos fundamentales de la población reclusa, los cuales serán abordados en los informes anuales que serán entregados a la Sala Especial de Seguimiento en el futuro.

1. Incumplimiento reiterado del Gobierno Nacional y otras instituciones frente al Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria

Para la Comisión, el principal problema que afronta la población privada de la libertad es el incumplimiento generalizado por parte del Gobierno Nacional y de otras instituciones (especialmente el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación) de las obligaciones que ha generado el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. Este incumplimiento se ha presentado en dos niveles: por una parte, por la omisión de adoptar acciones que resuelvan las problemáticas de fondo del sistema penitenciario y carcelario – y de las vulneraciones de derechos que estas generan -. Por otro lado, se evidencia un incumplimiento también respecto a sus obligaciones de presentar información adecuada al seguimiento de la Corte Constitucional a la crisis. En otras palabras, la Comisión encuentra que el Gobierno Nacional y otras instituciones han omitido cumplir con sus obligaciones frente a la crisis porque no se han adoptado reformas a las políticas públicas que causan de manera generalizada la vulneración de derechos en los centros de reclusión.

Por ello, en el presente capítulo la Comisión esbozará de manera separada algunos aspectos de este incumplimiento: i) el incumplimiento frente al seguimiento del estado de cosas inconstitucional; ii) la omisión de acciones para la superación de la crisis por parte del Gobierno Nacional, así como las acciones regresivas que la han agravado; y iii) el incumplimiento del Congreso de la República y de la Fiscalía General de la Nación en el contexto de la crisis de la política criminal y penitenciaria.

1.1.El incumplimiento de los estándares de seguimiento en los informes semestrales del Gobierno Nacional

El primer tipo de incumplimiento del Gobierno Nacional consiste en su desconocimiento y omisión deliberada de los estándares de seguimiento ordenado por la Corte Constitucional, incumplimiento que ha dificultado a esta corporación conocer de manera real el estado de la crisis. De este modo, a pesar de los repetidos llamados hechos en el marco del seguimiento, los informes del Gobierno Nacional han insistido en i) omitir información específica y concreta sobre los contenidos,

objetivos y resultados de planes para la superación de la crisis; ii) reportar información débil, esporádica e inconducente para evaluar la garantía de derechos fundamentales en el sistema, el estado de la crisis y su evolución; y iii) no implementar en los reportes un enfoque diferencial que dé cuenta de las vulneraciones específicas que padecen grupos vulnerables en los centros de reclusión (mujeres, población LGBT, integrantes de grupos étnicos, personas con discapacidad, entre otros) y las acciones para superarlo.

En primer lugar, los informes semestrales del Gobierno Nacional han omitido aclarar aspectos cruciales de su estrategia para la superación de la crisis, con lo cual se han limitado a anunciar la elaboración y aprobación de diferentes planes que tienen un contenido, objetivos, cronogramas e impactos esperados inciertos. El primer ejemplo es el *Plan Nacional de Política Criminal*, el cual ha sido reportado como uno de los avances del Gobierno Nacional en la reforma de esta política. Sin embargo, desde su anuncio en el Primer Informe Semestral de Seguimiento a la Sentencia T-762 de 2016 (del 9 de diciembre de 2016),¹ los informes del Gobierno Nacional sólo han señalado algunas perspectivas generales del plan (como el reconocimiento de los problemas de la política criminal o su objetivo de reducción de la criminalidad) y la realización de reuniones para su aprobación. Pese a que esto ha sido reportado como un avance frente a la crisis, los contenidos, objetivos y acciones específicas que este plan implicaría – los cuales permitirían evaluar si el plan es idóneo para reformar la política criminal inconstitucional - siguen sin conocerse.

De forma similar, a finales de 2018, el Gobierno Nacional anunció el *Plan Nacional de Humanización y Transformación del Sistema Carcelario en Colombia*,² el cual buscaba intervenir el sistema penitenciario en 6 frentes: la reforma de la política criminal, la infraestructura, la vida en reclusión, la resocialización, la transparencia (transversal) y la humanización (transversal). A pesar de esto, los informes semestrales y los documentos públicos no han desarrollado de manera concreta los contenidos del plan, salvo las acciones relacionadas con la ampliación de infraestructura. Para la Comisión, la falta de información sobre la implementación del *Plan* se hizo aún más patente al comprobar que el IX Informe de Seguimiento omitió cualquier mención explícita a este, pues, además de dar información sobre la ampliación de infraestructura con establecimientos de reclusión modulares, no reporta ninguna acción para reducir el encarcelamiento, intervenir el sistema de salud, entre otros. Se reforzó así la sospecha de que, en vez de ser un plan integral, este sólo tenía el objetivo de ampliar la infraestructura, estando los objetivos de reforma político-criminal, de intervención en el sistema de salud y otros, relegados a meros anuncios retóricos carentes de una materialización real en la política pública.

Para la Comisión, la falta de claridad y de implementación de estos planes evidencian la negligencia del Gobierno Nacional en lo referente a la estrategia de superación de la crisis, la cual fue declarada hace más de 5 años. Debe recordarse que ambos planes han sido anunciados por diferentes gobiernos desde hace varios años sin que se hayan materializado: en efecto, en el caso del *Plan Nacional de Política Criminal*, luego de 5 años de su anuncio (sin contar con los anuncios

¹ Pp. 13-14. Ver en: https://drive.google.com/file/d/1F1apABolAaagsNULyNbYsAS6iqwC_FVf/view.

² Ver en: https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos2019/Plan_Carcelario/Plan_de_Transformacion_y_Humanizacion_del_Sistema_Carcelario_en_Colombia_Resumen_Ejecutivo.pdf

de 2012, anteriores incluso a la declaración de la crisis),³ sólo se conocen algunos esbozos sobre su contenido que han sido reportados por medios periodísticos⁴ y en documentos oficiales cortos,⁵ pero que no especifican cuáles serán las reformas legislativas para reducir el encarcelamiento. Por su parte, no haber sido mencionado en el IX Informe de Seguimiento sugiere que el *Plan Nacional de Humanización*, propuesto por el actual Gobierno como su estrategia frente a la crisis, ha sido abandonado tácitamente por las autoridades.

La anterior ambigüedad y omisión de información clara, concreta y precisa sobre las estrategias para superar la crisis también se ha replicado, de manera sistemática, en otros frentes de los informes gubernamentales, pues estos reportan información irrelevante casi en su totalidad. Como la Comisión ha denunciado ante esta Sala en su V, VI, VII y VIII Informe, los informes gubernamentales se han caracterizado por una gran extensión y una falta de contenido real: la mayoría de estos hacen una larga exposición de normatividad, de resoluciones administrativas y de asignaciones presupuestales, mientras que los datos empíricos reportados versan casi en su totalidad sobre la gestión de las autoridades penitenciarias. En los pocos casos en que los informes contienen información pertinente, esta se presenta de manera descontextualizada, de forma que no permiten identificar si las acciones constituyen un avance o retroceso en la crisis, si los datos reflejan, siquiera de manera indirecta, la protección de derechos fundamentales o si ilustran provisionalmente la dimensión de los problemas que generan afectaciones a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Por supuesto, como la Comisión lo ha señalado anteriormente, parte del problema se debe a la falta de una batería de indicadores que permita el levantamiento de la línea base que permita la estructuración de un seguimiento al goce efectivo de derechos y la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables. Sin embargo, la Comisión considera que esta situación no exime al Gobierno Nacional de reportar a esta Sala, hasta que los instrumentos del seguimiento estén consolidados, información veraz, clara y precisa que permita evaluar de manera provisional el estado de la crisis y la idoneidad y efectividad de las medidas adoptadas. Por esto, las falencias reiteradas de los informes gubernamentales y la reticencia del Gobierno Nacional para corregirlas (por ejemplo, al omitir reportar información de la que dispone o que puede construir fácilmente) no es imputable a la ausencia de la batería de indicadores, sino a un comportamiento negligente y omisivo, con lo cual el Gobierno Nacional ha optado por reportar información que imposibilita a esta Sala conocer el estado de la crisis y evaluar la pertinencia e idoneidad de sus estrategias frente a esta.

En el caso del IX Informe, la Comisión encontró que estos problemas han perdurado. Por ejemplo, este presenta información irrelevante en gran parte de su texto, como: la fecha de las sesiones del Comité Técnico de Política Criminal para conceptuar sobre proyectos de ley (pp. 36-40); la realización de reuniones para debatir el Plan Nacional de Política Criminal (pp. 40-42);

³ Ver en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/penal/penal/plan-nacional-de-politica-criminal-comenzara-discutirse>

⁴ Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/puntos-clave-del-borrador-del-plan-de-politica-criminal-del-estado-2020-2024-547579>

⁵ Ver en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Anexos/Presidencia/8%20Plan%20de%20acci%C3%B3n%20Plan%20Nacional%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal.pdf?ver=2017-01-17-102658-920>

información sobre los convenios para las actividades de resocialización (pp. 47-49), los productos elaborados en desarrollo del Programa de Autoabastecimiento (p. 51); información sobre el estado de la marca Libera Colombia® (pp. 54-55); el número de servicios de salud contratados por la USPEC y la explicación de la estructura de estos servicios sin especificar la demanda (pp. 76-77); información de gestión sobre implementación de medidas de salud por el COVID-19 que incluye la actualización de directorios, realización de reuniones, entre otros (pp. 79-80); la asignación presupuestal para suministrar kits de aseo sin especificar si son suficientes (p. 81); las IPS contratadas para prestar atención psiquiátrica y psicológica (pp. 87-88); la descripción de las funciones de la USPEC en materia de infraestructura (pp. 92-93), el reporte detallado del avance de obras específicas en algunos centros de reclusión y de obras modulares, sin reportar las fallas que buscan resolver (pp. 95-114), datos sobre los contratos de obra de redes hidrosanitarias (pp. 114-129); el estado de los contratos para la atención de emergencias de infraestructura (pp. 129-134); información presupuestal del mantenimiento de la infraestructura y de servicios públicos (pp. 135-139); el costo del mantenimiento de plantas de tratamiento PTAP y PTAR (pp. 139-140); e incluso incluye información sobre la construcción de establecimientos en la información sobre la prestación del servicio telefónico (pp. 141-143). En suma, la Comisión encontró que, de las 146 páginas del texto principal del Informe, 77 páginas presentan consideraciones jurídicas, explicaciones de normas, datos sobre la gestión no relacionada con la garantía de derechos, datos presupuestales sin contexto, la exposición de obras sin describir los problemas que buscan resolver ni la expectativa de impacto esperado en la mejora de las condiciones de reclusión.

El IX Informe también presenta datos que, aunque a primera vista guardan alguna relación con la garantía de derechos, se presentan de manera descontextualizada, lo que impide valorar su pertinencia. Ejemplos de este tipo de información son la descripción de los conceptos rendidos por el Consejo Superior de Política Criminal, en la cual no se explican los estándares utilizados para su elaboración (pp. 31-36) ni se responde a las denuncias hechas por la Comisión sobre los conceptos favorables emitidos por el Consejo a proyectos legislativos que no cumplen con el estándar constitucional – es decir, conceptos que contrarían la misión principal del Consejo.⁶ También se reportó la articulación entre entidades territoriales y el Gobierno Nacional (que incluye la producción de una cartilla y de capacitaciones a alcaldes y gobernadores) sin establecer los objetivos específicos que se persiguen, el cronograma de las actividades que esta articulación busca lograr ni los efectos reales que han tenido (pp. 46-46).

En el caso de los mínimos constitucionalmente asegurables, esto ocurre de manera generalizada. En cuanto a la resocialización, el Informe brinda el número de personas privadas de la libertad que están en educación formal o informal (p. 50) pero no identifica el significado de estos datos (si son suficientes, si existe población que no tiene acceso, etc.). Así, por ejemplo, se presentó información

⁶ Al respecto, debe recordarse que algunas personas que integraban la Comisión Asesora de Política Criminal renunciaron a sus cargos debido a que, en el caso del proyecto de prisión perpetua, el Gobierno Nacional desconoció los conceptos técnicos para obtener un concepto favorable a la propuesta, incluso cuando en las instancias técnicas se consideró que este proyecto era contrario al estándar constitucional de la política criminal. Ver en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ricardo-posada-presidente-de-la-comision-asesora-de-politica-criminal-renuncio-a-su-cargo/> & <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/cuatro-miembros-de-comision-asesora-en-politica-criminal-han-renunciado-431116>.

irrelevante sobre el aumento de la remuneración diaria del trabajo penitenciario de \$170 pesos, el número de cupos habilitados para realizar actividades de resocialización y enseñanza sin especificar si los 15.334 cupos son suficientes. En suma, el Gobierno Nacional expone una gran cantidad de datos de cumplimiento sin especificar los estándares utilizados, si estos guardan alguna relación con la garantía del derecho a la resocialización y si, por tanto, las acciones reportadas son relevantes.

En la sección sobre del acceso a la justicia, el Informe se limita a reportar datos de gestión sobre las comunicaciones internas y externas recibidas y enviadas y la realización de capacitaciones (pp. 68-69), pero no contextualiza estos datos de ninguna manera, limitándose a presentarlos y a mencionar, sin ningún tipo de detalle, la realización de brigadas jurídicas. En el caso del eje de salud, el IX Informe continúa presentando datos descontextualizados sobre la afiliación de la población carcelaria a servicios de salud (p. 80), datos presupuestales sobre la entrega de kits de aseo (p. 83) y sobre el cumplimiento de citas (p. 84), pero no presenta el contexto de demanda de estos servicios, si estos son suficientes para garantizar condiciones dignas de reclusión o si estos datos reflejan una mejoría frente a las fallas estructurales en materia de salud. Así, además de reportar algunos porcentajes aislados de cumplimiento, el IX Informe continúa reportando información de gestión que no está contextualizada frente a la demanda de servicios de salud, la situación de personas con enfermedades crónicas que requieren tratamientos periódicos, el suministro de medicamentos necesarios para la población, ni especifica acciones que busquen suplir esta demanda diferentes a la realización de brigadas de salud – medida provisional que no resuelve los problemas estructurales que padece la garantía de este mínimo constitucional.

Quizás el caso en el que el IX Informe presenta datos más completos es en el de alimentación (pp. 69-76), en donde se reportan porcentajes sobre el cumplimiento de los contratistas de estos servicios en varios aspectos: cumplimiento de los ciclos de menús, incumplimiento de gramajes, y riesgos de incumplimiento de la provisión y suministro de alimentos. Sin embargo, estos datos suelen presentarse en porcentajes de cumplimiento o incumplimiento sin aclarar los estándares utilizados para su construcción, por lo cual se desconoce el marco temporal de estos datos, la forma de medición, la forma de determinación del incumplimiento y su relevancia para la garantía de una alimentación saludable. De este modo, aunque los datos presentados parecen tener cierta relevancia, su falta de contexto hace que la información reportada sea inocua para el seguimiento.

Para la Comisión, una de las muestras más claras de la omisión deliberada de información de contexto se presenta en el reporte sobre las medidas adoptadas de cara a la pandemia de COVID-19. En esta sección se presenta un gran volumen de información sobre directrices, documentos y circulares impartidas, pero no se brindan elementos de juicio para valorar su efecto y, por tanto, la situación fáctica real de la crisis en la pandemia. Por ejemplo, el Gobierno Nacional presenta datos irrelevantes para evaluar la protección ofrecida por el Estado en el marco de la pandemia, llegando a reportar como avance que la Dirección General del INPEC haya hecho un llamado a los directores del establecimiento para que en los operativos de inspección y registro haya un oficial o suboficial que elabore un acta (pp. 24-25). Por su parte, el IX Informe omite el impacto que han tenido las medidas adoptadas en la pandemia sobre los derechos fundamentales de la población reclusa, como la suspensión de visitas familiares, la remisión de personas reclusas a despachos

judiciales y citas médicas, entre otros – medidas que han tenido efectos regresivos sobre la garantía de derechos fundamentales como el derecho a la familia, el acceso a la justicia y el derecho a la salud. De este modo, el Gobierno Nacional omite los impactos que generan sus propias medidas sobre los derechos de la población reclusa.

Otro ejemplo de esto se encuentra en lo referente al Decreto Legislativo 546 de 2020. En este apartado, el IX Informe menciona que el Decreto Legislativo 546 de 2020, desde su expedición en el 14 de abril hasta el 30 de noviembre de 2020, logró la concesión de la reclusión domiciliaria transitoria de 815 personas (pp. 4-5), queriendo presentar esto como un avance en la protección de la población reclusa frente al COVID-19. Sin embargo, el IX Informe no presenta la información de contexto que permite concluir que, por el contrario, el Decreto constituyó un esfuerzo inocuo: para marzo de 2020, la sobrepoblación del sistema penitenciario y carcelario del orden nacional era de 41.315 personas,⁷ lo que significa que el impacto del Decreto Legislativo fue de sólo el 1,9% de la sobrepoblación que existía antes del inicio de la pandemia. De igual manera, el Informe no reportó que el objetivo del Decreto Legislativo era lograr la excarcelación de 4.000 personas,⁸ lo cual indica un cumplimiento muy bajo de las propias metas – ya insuficientes – del Decreto, problema que fue advertido por la sociedad civil y la academia⁹ y que el Gobierno Nacional ignoró en la formulación del proyecto. También se omitió que el objetivo original de excarcelación era de 10.000 personas, pero este fue reducido luego de que el Fiscal General de la Nación presentara objeciones¹⁰ que carecían de fundamento empírico y de una visión de derechos humanos, como fue advertido por la Comisión.¹¹ Además, dado que el art. 27 del Decreto Legislativo suspendió los traslados de personas retenidas en los centros de detención transitoria hacia establecimientos del orden nacional, el IX Informe no reportó el impacto que tuvo esta medida en el hacinamiento y problemáticas conexas de estaciones de policía y URIs, el cual, como se verá más adelante, ha crecido de manera acelerada.

Desde su primer informe, la Comisión de Seguimiento ha reiterado la necesidad de implementación de un enfoque diferencial de manera transversal, sin que este haya sido incorporado de manera satisfactoria en los informes gubernamentales. En efecto, el enfoque diferencial ha sido abordado por los informes gubernamentales como la realización de acciones concretas frente algunas poblaciones (por ejemplo, la realización de jornadas de autorreconocimiento o de capacitaciones de números bajos del personal de guardia) sin atender las necesidades específicas de estas en materia de resocialización, de alimentación, de infraestructura, entre otros. Así, ningún informe ha abordado la garantía de derechos con enfoque diferencial: por

⁷ INPEC, Informe estadístico – marzo de 2020, p. Ver en: https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/1001266?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F965447%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F-%252Fdocument_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294

⁸ Ver en: https://caracol.com.co/programa/2020/04/13/6am_hoy_por_hoy/1586779066_722409.html & <https://www.rcnradio.com/politica/decreto-de-excarcelacion-no-es-perfecto-pero-tiene-consideraciones-humanitarias-duque>.

⁹ Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/decreto-de-excarcelacion-por-coronavirus-genera-controversia-por-pocos-beneficiarios-485000>

¹⁰ Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fiscal-general-no-es-partidario-de-libertad-masiva-de-presos-481168>

¹¹ Ver en: <https://www.dejusticia.org/objeciones-del-fiscal-ponen-en-riesgo-a-la-poblacion-reclusa/>.

ejemplo, sobre la entrega de kits de aseo que contienen toallas higiénicas, el Gobierno reportó como algo positivo el que estos sean entregados únicamente 4 veces al año a las mujeres privadas de la libertad, pero no menciona si este suministro es suficiente para garantizar los derechos sexuales y reproductivos relacionados con la higiene menstrual. Por su parte, esta problemática se replica en el caso de las personas de tercera edad, mujeres, indígenas, personas con discapacidad, LGBTI, pues no se abordan las necesidades específicas de estas poblaciones en materia de resocialización, política criminal y garantía de condiciones dignas de reclusión (alimentación, hacinamiento, salud, entre otros).

De este modo, los informes gubernamentales han omitido de manera sistemática reportar acciones e información con enfoque diferencial que permita conocer el estado de las poblaciones vulnerables y, además, que garantice el goce efectivo de los derechos de estos grupos poblacionales. Como la Comisión ha reiterado, el enfoque diferencial no se limita, por ejemplo, a reportar datos aislados y descontextualizados sobre las mujeres o la población LGBT, sino que debe incorporar datos estadísticos diferenciados que permitan conocer el estado real de los derechos de las personas de tercera edad, mujeres, indígenas, personas con discapacidad, población LGBT y otros. Por ello, es necesario que el Gobierno Nacional no sólo desarrolle políticas dirigidas a satisfacer las necesidades específicas de estos grupos poblacionales, sino también que presente información de diagnóstico que permita evaluar los obstáculos que estos enfrentan para gozar de sus derechos fundamentales en condiciones de igualdad.

La Comisión ha manifestado en diferentes oportunidades¹² que el manejo de los centros de reclusión han generado formas de des-socialización que agudizan los estereotipos contra las mujeres, además de no atender las necesidades propias en cuanto a salud, alimentación y resocialización. Para superar las graves violaciones de los derechos de las mujeres privadas de la libertad, es necesario que el Gobierno Nacional integre el enfoque de género en las diferentes fases de la política criminal, que reconozca e implemente políticas de prevención y políticas menos punitivas para las mujeres, teniendo en cuenta los factores que las llevan a cometer los delitos así como el papel de estas en la sociedad, especialmente, en los hogares uniparentales donde las mujeres tienen toda la responsabilidad económica y de cuidados. También se debe implementar un modelo de resocialización efectivo que tenga en cuenta sus necesidades especiales, considerando los instrumentos internacionales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) y las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), las cuales no han sido consideradas en la formulación de la política criminal ni por el reglamento general del INPEC.

Por otro lado, la población indígena privada de la libertad también carece de un trato diferencial en el sistema penitenciario y carcelario, situación que ha sido omitida de manera sistemática en los informes gubernamentales. La población indígena, por ejemplo, no cuenta en la actualidad con un trato diferencial en los tratamientos médicos, sus autoridades ancestrales no son partícipes en los procesos judiciales, no existe una política encaminada a fortalecer la jurisdicción indígena y los

¹² La Comisión ha entregado 8 informes de seguimiento a la Corte Constitucional, en donde se ha pronunciado sobre los problemas que enfrentan estos grupos poblacionales. Además, la Comisión ha llamado al Estado para que estos sean tenidos en cuenta en el seguimiento y la estrategia de superación de la crisis. Sin embargo, el enfoque diferencial ha tenido una implementación insuficiente o ha sido ignorado dentro de las consideraciones del Gobierno Nacional y demás instituciones involucradas en el estado de cosas inconstitucional.

espacios de cooperación entre jurisdicciones no son suficientes. Lo anterior hace parte de un desconocimiento estructural respecto a las comunidades indígenas, ignorando sus necesidades particulares para mantener y conservar sus identidades.

Para la Comisión, las falencias de la información del IX Informe permite concluir que este no cumple con los estándares establecidos en el Auto 121 del 2018 y constituye, frente a los llamados reiterados para subsanar este problema, un incumplimiento de los parámetros del seguimiento. En este Auto, la Corte estableció que i) las actividades reportadas deben estar relacionadas directamente con el aseguramiento de mínimos constitucionalmente asegurables, y que su relación debe ser explícita; ii) que se cuente con un cronograma claro que permita identificar a la entidad responsable, la fase de diseño y de ejecución de las actividades; iii) se evidencie la apropiación presupuestal y destinación de recursos para ejecutar dichas actividades; y iv) su implementación responda a la cadena de valor, de forma que los productos de las actividades estén atados a impactos en la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables.¹³ De este modo, la información de gestión descontextualizada y desconectada de planes, cronogramas y diagnósticos claros de los problemas a abordar no sólo resulta irrelevante para evaluar la situación de la garantía efectiva de derechos de la población carcelaria, sino que también hace imposible valorar si las acciones adoptadas y la gestión de las entidades involucradas son idóneas para enfrentar la crisis – lo cual, a su vez, imposibilita hacer un seguimiento adecuado al cumplimiento de los deberes del Gobierno Nacional.

1.2.La omisión de los deberes del Gobierno Nacional frente a los derechos fundamentales de la población reclusa y la superación de la crisis

Al margen de los problemas de los informes de seguimiento, la Comisión también considera que el Gobierno Nacional ha incurrido en un incumplimiento de su deber constitucional de garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, dado que ha adoptado una estrategia incoherente en la cual reconoce discursivamente la problemática de la política criminal y de la crisis carcelaria, pero adopta y promueve políticas abiertamente contrarias y regresivas. De este modo, a juicio de la Comisión, el Gobierno Nacional no sólo ha incumplido y desconocido sus obligaciones frente a la crisis carcelaria, sino que, además, ha adoptado políticas que la profundizan y agravan, contrariando su deber de garantizar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política.

En primer lugar, la Comisión considera que el Gobierno Nacional ha actuado de manera negligente y omisiva al no formular, socializar e implementar un plan o estrategia para superar el estado de cosas inconstitucional en concordancia con los diagnósticos de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Como se mencionó anteriormente, tanto el *Plan Nacional de Política Criminal* como el *Plan Nacional de Humanización y Transformación del Sistema Carcelario en Colombia* han sido anunciados de manera reiterada por el Gobierno Nacional como las estrategias clave para la superación de la crisis. En estos, el Gobierno Nacional ha reconocido de manera discursiva que la causa fundamental de la crisis ha sido el carácter inconstitucional que adoptó la política criminal

¹³ Corte Constitucional. Auto 121 del 18 de febrero de 2018, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

– es decir, el uso excesivo del encarcelamiento producto de las reformas que constantemente aumentan las penas de prisión, utilizan el derecho penal como la única respuesta estatal frente a la conflictividad social, que carecen de una fundamentación empírica sólida, que son reactivas, entre otras.

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, el Gobierno Nacional ha asumido una visión político-criminal contraria al estándar constitucional mínimo de esta política, la cual, en la práctica, ha profundizado su inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, el Gobierno Nacional ha apoyado y promovido reformas que aumentan el uso del encarcelamiento, los cuales carece de sustento empírico e ignoran el desborde del sistema penitenciario, como la aprobación del delito de abigeato y la adopción de la prisión perpetua para sancionar algunos delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes. Del mismo modo, partidos políticos de gobierno han presentado propuestas para utilizar la prisión perpetua como sanción para el feminicidio y delitos de narcotráfico,¹⁴ mientras que funcionarios cercanos al Gobierno, como el Fiscal General de la Nación, se han opuesto a cualquier medida que implique reducir el encarcelamiento, incluso por consideraciones humanitarias (como fue el caso de su oposición al Decreto Legislativo 546 de 2020). En declaraciones recientes, por ejemplo, el Ministro de Justicia y del Derecho afirmó que en la actualidad, el Ministerio está desarrollando un proyecto para supeditar la concesión de la vigilancia electrónica a que la persona que reciba el beneficio, sea procesada o condenada, pague por el costo del brazalete¹⁵ – es decir, en el contexto de una política criminal que usa de manera excesiva el encarcelamiento y que ha generado la violación masiva de derechos fundamentales en las cárceles, el Ministerio de Justicia se encuentra trabajando *en un proyecto que aumentaría aún más el encarcelamiento, restringe las medidas alternativas y que potencialmente implica una vulneración al derecho a la igualdad*.¹⁶

En este contexto, ante la ausencia de una solución de fondo al estado de cosas inconstitucional, el Gobierno Nacional también ha adoptado medidas que han tenido como efecto la delegación del problema carcelario en las entidades territoriales, sin tener en cuenta las debilidades institucionales y fiscales que estas presentan para cumplir este cometido ni los efectos que tal delegación tiene sobre la garantía de derechos de las personas privadas de la libertad. Por ejemplo, con la adopción del Decreto Legislativo 546 de 2020, el Gobierno Nacional suspendió los traslados de personas recluidas en centros de detención transitoria a establecimientos del orden nacional, con lo cual se generó un bloqueo en el flujo de personas que ingresaban al sistema. Para la Comisión, esta suspensión es el factor fundamental que explica que, desde la expedición del Decreto, el haciamiento en el sistema del orden nacional se haya reducido de manera dramática, a pesar de

¹⁴ Ver en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/cadena-perpetua-ahora-para-feminicidio-y-narcotrafico/>

¹⁵ Ver en: <https://www.lafm.com.co/judicial/reclusos-con-detencion-domiciliaria-tendrian-que-pagar-sus-brazaletes>

¹⁶ En la declaración pública, el Ministro de Justicia y del Derecho justificó el proyecto argumentando que “Es un estudio que estamos haciendo desde el Ministerio de Justicia y del Derecho para que cada interno que tenga derecho al beneficio y quiera obtener la libertad, se le otorgue el brazalete electrónico pero este sufragarlo él o los parientes de él; es inaudito que una persona que haya cometido un delito en Colombia, el Estado tenga que sufragar el valor de una manilla electrónica un brazalete electrónico”. Como se puede observar, este proyecto, no sólo busca delegar la responsabilidad del Estado de sufragar los costos de su política criminal sobre la persona procesada o condenada, sino que, además, generaría como efecto aumentar el uso del encarcelamiento al restringir aún más el acceso a medidas alternativas y *profundizar del estado de cosas inconstitucional*. Ver en: <https://www.lafm.com.co/judicial/reclusos-con-detencion-domiciliaria-tendrian-que-pagar-sus-brazaletes>.

que este significó la excarcelación adicional de sólo 815 personas. En efecto, desde marzo de 2020 a enero de 2021, la sobrepoblación del sistema del orden nacional pasó de ser de 41.316 personas (con un hacinamiento global del 51,2%) a una de 16,130 personas (con un hacinamiento global del 20%). Dado que la mayoría de las personas liberadas lo fueron en virtud de las medidas legales ordinarias (las mismas que antes de la pandemia habían mantenido un hacinamiento elevado), tal reducción respondió a la *tasa de ingresos 0* que impuso el Decreto en el sistema ordinario, no al incremento sustancial de salidas.

Por su parte, como lo advirtió la Comisión, el exprocurador Fernando Carrillo,¹⁷ expertos y las mismas autoridades,¹⁸ la suspensión de traslados generó un aumento exponencial del hacinamiento de estaciones de policía y URIs – centros de detención transitoria que están a cargo de las entidades territoriales y de la Fiscalía, cuyos datos no se ven reflejados en las cifras del INPEC. Ante esta situación, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 804 de 2020, el cual adoptó como única estrategia facilitar a los entes territoriales la construcción y adecuación de nuevos centros.¹⁹ Para la Comisión, esta estrategia de ampliación de infraestructura no sólo es ineficaz por el largo tiempo requerido para implementarse, sino también porque normalizaba el estado irregular de la reclusión de personas bajo detención preventiva o con penas de prisión en estos centros (centros que, de acuerdo con la legislación vigente, sólo pueden retener a personas capturadas, no ejecutar la detención preventiva ni la pena de prisión).

Sin embargo, el hacinamiento en estos centros siguió aumentando, generando el subsecuente deterioro de las condiciones de reclusión. En efecto, para el 22 de mayo de 2020, los centros de detención transitoria a cargo de la policía contaban con una capacidad de 4.869 cupos y mantenían a 10.343 personas (para un hacinamiento del aproximado de 112%),²⁰ pero para el 25 de enero de 2021, la población aumentó a 19.343 (con un hacinamiento global aproximado de 297,3%)²¹ - es decir, un aumento del 87% en 8 meses, aumento que ha sido asumido por las entidades territoriales. Por su parte, el Gobierno Nacional omite reportar en el seguimiento esta problemática, generada por sus propias medidas.

Además, el informe semestral ha ignorado los reiterados problemas y llamados que ha hecho esta Comisión sobre la aparición y ocurrencia de nuevas violaciones de derechos fundamentales derivadas del estado de cosas inconstitucional y de la emergencia sanitaria. Entre estos, por ejemplo, se puede señalar la falta de atención frente a la problemática de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, la cual se ha dado por el uso del aislamiento en espacios que carecen de condiciones sanitarias dignas durante la pandemia. Aunque la Comisión ha señalado la necesidad de incorporar al seguimiento esta problemática, como datos sobre la evaluación del

¹⁷ Ver en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-hacinamiento-carcelario-se-redujo-a-2608-por-cuenta-de-la-emergencia-sanitaria-3075535>

¹⁸ Ver en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/10/30/hacinamiento-en-los-centros-de-detencion-transitoria-en-el-pais-aumentaron-en-un-500/>

¹⁹ Presidencia de la República. Decreto Legislativo 804 del 4 de junio de 2020, “por el cual se establecen medidas para la adecuación, ampliación o modificación de inmuebles destinados a centros transitorios de detención a cargo de los entes territoriales y se adoptan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

²⁰ Estos datos fueron extraídos de las consideraciones del Decreto Legislativo 804 de 2020.

²¹ Ver en: <https://www.minjusticia.gov.co/Noticias/ArtMID/5552/ArticleID/198/MinJusticia-contin250a-liderando-estrategia-para-reducir-hacinamiento-en-centros-de-detenci243n-transitoria>

control, investigación y sanción de los funcionarios involucrados en casos de estos delitos, el Gobierno Nacional sigue sin adoptar una visión que abarque este fenómeno.

En este punto, es necesario mencionar la posición del Gobierno Nacional frente a los hechos del 21 de marzo de 2020 en el EC Bogotá (La Modelo), dado que estos ilustran la tendencia a desproteger a la población reclusa frente de posibles abusos de la fuerza y conductas delictivas cometidas por funcionarios penitenciarios. Aunque el Gobierno declaró públicamente que la protesta se trató de un intento de fuga orquestado por el ELN y Disidencias de las FARC,²² nuevas denuncias han puesto en duda esta versión. Con base en los informes de necropsia de Medicina Legal, Human Right's Watch no sólo encontró falencias en la investigación de la Fiscalía, sino también que existe una alta posibilidad de que 23 de las 24 muertes se hayan tratado de ejecuciones extrajudiciales.²³ Por su parte, la Procuraduría General de la Nación²⁴ encontró en la investigación disciplinaria del director y subdirector del penal que ya existían indicios de que ocurriría una protesta producto de la desprotección frente al COVID-19 y del descontento por la suspensión de las visitas, la mala atención en salud, entre otros. De este modo, la Comisión ve con preocupación que el Gobierno Nacional no sólo sea reticente a abordar el tema de la tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en el marco del seguimiento, sino que, además, adopte una posición de tolerancia, justificación y/u omisión de control frente al exceso y el uso desproporcionado de la fuerza y violaciones de derechos humanos en entornos carcelarios por parte de sus propios funcionarios.

A juicio de la Comisión de Seguimiento, luego de más de 5 años de la declaratoria de la crisis, la ausencia de una estrategia integral para superar el estado de cosas inconstitucional y la perpetuación de las fallas de la política criminal constituyen un incumplimiento de las órdenes impartidas en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Al respecto, la sentencia T-762 de 2015 ordenó al Gobierno Nacional dar aplicación al estándar constitucional mínimo de la política criminal y, en concordancia con este estándar, articular la estrategia de corrección de dicha política y de superación del estado de cosas inconstitucional.²⁵ Sin embargo, el Gobierno Nacional no sólo ha sido reacio a diseñar e implementar una estrategia coherente para la superación de la crisis, sino que, además: i) ha asumido un discurso político-criminal en el seguimiento incoherente con sus decisiones en esta materia; ii) ha adoptado medidas que delegan la problemática carcelaria sobre las entidades territoriales; iii) ha perpetuado y profundizado el carácter inconstitucional de la política criminal, ignorando el efecto esto tiene para la garantía de los derechos fundamentales de la población reclusa.

²² Ver en: <https://www.rcnradio.com/judicial/carcel-modelo-queda-destruida-tras-intento-de-fuga-de-mas-de-cuatro-mil-internos> & <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fiscal-general-barbosa-dice-que-romana-estuvo-tras-amotinamientos-en-carceles-483554>

²³ Ver en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/11/24/colombia-muertes-de-detenidos-habrian-sido-intencionales>

²⁴ Ver en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-abrio-investigacion-carcel-Modelo.news> & <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/procuraduria-abre-investigacion-por-muertes-en-carcel-la-modelo-de-bogota-552958>

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

1.3.El incumplimiento del Congreso de la República y de la Fiscalía General de la Nación frente al estado de cosas inconstitucional

Además de los incumplimientos imputables al Gobierno Nacional, la Comisión encuentra que el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación también han incurrido en incumplimiento de sus deberes frente al estado de cosas inconstitucional. En concreto, esto se debe a que ambas instituciones se han rehusado de manera reiterada a adoptar medidas para subsanar las fallas de la política criminal y reducir el encarcelamiento, mientras que, en cambio, han continuado profundizando el carácter inconstitucional de esta política y agravando la violación de derechos fundamentales de la población reclusa.

En primer lugar, la Comisión destaca que dentro de las órdenes generales de la sentencia T-762 de 2015, la Corte Constitucional ordenó al Congreso de la República y a la Fiscalía General de la Nación dar aplicación al estándar constitucional mínimo de la política criminal en el ejercicio de sus competencias legales y constitucionales. En concordancia con la sentencia, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación tenían el deber de adoptar en sus decisiones los siguientes lineamientos de política criminal:

- i) La política criminal debe ser preventiva y no reactiva
- ii) La política criminal debe respetar el derecho a la libertad personal de forma estricta y reforzada, por lo cual debe promover el uso de medidas alternativas al encarcelamiento y utilizar el derecho penal y el encarcelamiento siguiendo el principio de *ultima ratio*.
- iii) La política criminal debe buscar que la pena tenga como fin primordial la resocialización de la persona condenada.
- iv) La política criminal debe usar la detención preventiva de manera excepcional.
- v) La política criminal debe ser coherente.
- vi) La política criminal debe estar fundamentada en evidencia empírica.
- vii) La política criminal debe ser sostenible, tanto en costos económicos como de limitación de derechos.
- viii) La política criminal debe proteger los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

A pesar de esta orden, el Congreso de la República continúa formulando la fase legislativa de la política criminal a partir de criterios contrarios a estos lineamientos. Para la Comisión, esto se hace patente al corroborar dos hechos: primero, la reticencia del Congreso para adoptar reformas estructurales a la política criminal que reduzcan el uso del encarcelamiento y, segundo, la aprobación de reformas legislativas que lo incrementan, las cuales no están fundamentadas en evidencia empírica y que son abiertamente contrarias al estándar constitucional mínimo de la política criminal – lo que las hace, a su vez, medidas que perpetúan y agravan la vulneración de derechos en el sistema penitenciario y carcelario.

Desde la declaratoria de la crisis, el Congreso de la República no ha adoptado una reforma estructural a la legislación penal que desmonte los excesos de encarcelamiento que le dieron origen. Así, en el Congreso se dio trámite a dos proyectos que, a pesar de tener problemas, buscaban enfrentar los desbalances de la política criminal: el Proyecto de Ley 148 de 2016 y el 014 de 2017, los cuales lastimosamente fueron archivados por tránsito de legislatura. Desde estos proyectos, no se han presentado ni dado trámite a nuevas propuestas omnicomprendivas que aborden la problemática del estado de cosas inconstitucional, y los pocos proyectos que han buscado introducir reformas aisladas (por ejemplo, la concesión de beneficios para mujeres cabeza de hogar condenadas por delitos de drogas) tampoco han sido tramitados con éxito. En contraposición, el Congreso de la República sí ha aprobado una multiplicidad de proyectos legislativos regresivos para la crisis – regresivos no sólo porque introducen modificaciones a la legislación que tienen como efecto aumentar el encarcelamiento (por ejemplo, al aumentar penas, crear nuevos delitos, prolongar la duración de la privación de la libertad, etc.), sino también porque no cumplen con el estándar constitucional mínimo. Así, en los últimos años, el Congreso de la República ha aprobado proyectos que aumentan el uso del encarcelamiento en un contexto en el cual el sistema penitenciario y carcelario tiene desbordadas sus capacidades institucionales, como:

- i) La Ley 1908 de 2018, la cual aumentó de manera significativa los términos máximos de la detención preventiva, tanto por el vencimiento de los términos legales en el proceso penal como por adoptar definiciones ambiguas de Grupo Delictivo Organizado y Grupo Armado Organizado que son aplicables a un número amplio de casos. Esta ley tuvo como efecto extender la duración máxima de la detención preventiva, la cual, en concordancia con la Ley 1760 de 2015 y 1786 de 2016, sólo podía ser de 1 año prorrogable por otro, teniendo ahora una duración máxima de más de 3 años en un porcentaje importante de los procesos penales.
- ii) La penalización del delito de abigeato, delito que ya se encontraba en la legislación (el hurto simple o calificado de ganado), pero recibió penas superiores a estas otras modalidades sin que hubiera una justificación político-criminal. En este proyecto tampoco se estableció una fundamentación empírica sólida de la necesidad de la reforma y se agravó, de manera incoherente, una modalidad de hurto sobre las demás.
- iii) El Acto Legislativo 01 de 2020, por el cual se eliminó la prohibición de la prisión perpetua de la Constitución Política, habilitando su uso para delitos de homicidio y de acceso carnal cuando sean cometidos con violencia sobre niños, niñas y adolescentes o personas en incapacidad de resistir.

A la luz de estas consideraciones, el Congreso de la República no ha asumido sus deberes constitucionales frente al estado de cosas inconstitucional, puesto que ha insistido en aprobar proyectos que: i) no cuentan con fundamentos empíricos sólidos que demuestren su necesidad e impacto; ii) introducen incoherencias en la legislación penal; iii) no persiguen la resocialización como fin de la pena, sino que buscan fines inocuidadores o punitivos incompatibles con la Constitución Política; iv) no son sostenibles, pues no toman en consideración la capacidad actual del sistema penitenciario; v) no limitan el uso generalizado de la detención preventiva; y vi)

continúan subordinando la política criminal a la política de seguridad. En este sentido, la Comisión considera que el Congreso de la República ha omitido de manera sistemática la problemática carcelaria, pues parece entenderla como un problema propio del Ejecutivo y no como un problema constitucional que involucra su función como legislador.

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación ha presentado una reticencia similar a la del Congreso de la República, pues, en términos generales, su participación en debates públicos en asuntos de política criminal (por ejemplo, sus intervenciones en la discusión de proyectos de ley o sobre medidas en el contexto de la pandemia) tampoco han incorporado el estándar constitucional mínimo. Esto se ha evidenciado, por ejemplo, con la oposición de varios Fiscales Generales a medidas de excarcelación y de limitación del uso del encarcelamiento, utilizando argumentos de peligrosismo incompatibles con el estándar constitucional mínimo de la política criminal, sin ningún tipo de evidencia empírica y privilegiando únicamente un enfoque de seguridad ciudadana.

En cuanto al primer punto, la Comisión ha reportado en varios de sus informes la forma en que la Fiscalía General de la Nación se ha opuesto públicamente a varios proyectos de ley, normas y medidas que conllevarían la reducción del hacinamiento. Entre estas, pueden destacarse la oposición activa del exfiscal Néstor Humberto Martínez a la limitación temporal de la detención preventiva creada por las leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016,²⁶ considerando que la limitación de la detención preventiva iba a generar una excarcelación masiva de “personas peligrosas” (desconociendo, por ejemplo, el derecho a la presunción de inocencia que cubre a la población sindicada). Del mismo modo, el exfiscal también se opuso al Proyecto de Ley 148 de 2015 y los proyectos de jubileo, argumentando que ampliar las medidas alternativas o reducir las penas representaba un incentivo a la criminalidad y una afectación a la seguridad ciudadana. Con estos argumentos, el exfiscal no sólo utilizó argumentos de seguridad que ignoraban la grave situación de violación de derechos producto del hacinamiento, sino también argumentó que la solución de la crisis residía en la ampliación de infraestructura – propuesta con la que ignoró la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la crisis, el diagnóstico del Documento CONPES 3828 de 2015 del DNP, del informe de la Comisión Asesora de Política Criminal y otros que muestran la inocuidad de esta estrategia.²⁷ En cambio, el exfiscal propuso el Proyecto de Ley 060 de 2018, el cual no sólo era abiertamente contrario al estándar constitucional mínimo (por estar orientado únicamente por consideraciones de seguridad, por obviar la situación carcelaria, no tener en cuenta la capacidad del sistema carcelario, carecer de justificación empírica sólida, etc.), sino que también podía generar un aumento significativo del encarcelamiento y agravar el estado de cosas inconstitucional.²⁸

Este tipo de oposiciones sin justificación empírica, que no reconocen la naturaleza de la crisis y que subordinan la protección de derechos de la población reclusa a consideraciones de seguridad ciudadana han continuado también bajo el Fiscal General Francisco Barbosa. Por ejemplo, debe destacarse su oposición activa al borrador original del Decreto Legislativo 546 de 2020, que se

²⁶ Ver en: <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/fiscal-general-pedira-tumbar-ley-de-excarcelacion-masiva/>.

²⁷ Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/respuesta-del-fiscal-a-propuesta-de-ley-del-jubileo-68814>

²⁸ Ver en: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/article/60-por-medio-de-la-cual-se-adoptan-disposiciones-de-fortalecimiento-de-la-seguridad-ciudadana>

caracterizó por plantear argumentos sin fundamentos empíricos y sin rigor jurídico. Así, estas objeciones contemplaban argumentos que, sin ninguna justificación empírica, desconocieron la relación entre el hacinamiento y el contagio del SARS-Cov-2, diciendo que las medidas de excarcelación extraordinarias eran innecesarias para proteger a la población reclusa. El Fiscal también argumentó que la medida de excarcelación de personas para proteger su salud e integridad generaría un “impacto desproporcionado sobre la seguridad”, subordinando medidas de protección de derechos fundamentales de personas privadas de la libertad, como la vida y la salud, a riesgos de seguridad no cuantificados, inciertos, carentes de sustento y que pueden ser mitigados por otras medidas (por ejemplo, al fortalecer el mecanismo de vigilancia de las medidas alternativas al encarcelamiento). De este modo, aunque la Comisión publicó una carta abierta en la que desmentía los argumentos del Fiscal General,²⁹ estas objeciones de la Fiscalía fueron acogidas por el Presidente de la República, por lo que redujo el alcance del Decreto Legislativo al punto en que su efecto de protección fue casi nulo en términos globales.

En concordancia con lo anterior, a juicio de la Comisión, la Fiscalía General de la Nación y el Congreso de la República no han adoptado el estándar constitucional mínimo en el ejercicio de sus funciones, lo cual constituye un incumplimiento de varias de las ordenes establecidas en la sentencia T-762 de 2015 – concretamente los numerales 1 y 5 de la orden vigésima segunda. También se debe señalar que han desconocido el exhorto del numeral 8 de la misma orden, en la cual la Corte Constitucional instaba a que se ampliara el sistema de medidas alternativas al encarcelamiento, pues las actuaciones del Congreso de la República y de la Fiscalía General de la Nación, en vez de fortalecer el uso de estas, han adoptado propuestas y posturas enfocadas en aumentar la privación de la libertad sin tener en cuenta el desborde y crisis generalizada del sistema penitenciario y carcelario.

1.4. Conclusión: la omisión del Estado como normalización del estado de cosas inconstitucional

En concordancia con las consideraciones precedentes, la Comisión de Seguimiento concluye que el Estado colombiano, y específicamente el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación, ha evadido y omitido sus deberes frente al estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria, dado que ha sido reticente a adoptar las medidas para superarlo y, en cambio, ha continuado profundizando las fallas inconstitucionales que le dieron origen. En este sentido, la falta de una estrategia de superación de la crisis, el reporte parcializado y deficiente de la situación ante la Corte Constitucional y la profundización de las fallas de la política criminal ha significado, en suma, **la normalización del estado de cosas inconstitucional**, de tal forma que **el Estado parece haber naturalizado la inconstitucionalidad de su política criminal y penitenciaria y tolerado la vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales que esta genera.**

²⁹ Ver en: <https://www.dejusticia.org/objeciones-del-fiscal-ponen-en-riesgo-a-la-poblacion-reclusa/>

Para la Comisión, es importante destacar que estas omisiones también pueden representar una transformación sustancial del carácter jurídico de la vulneración de derechos fundamentales de la población reclusa, con lo cual se ha generado un riesgo importante de detrimento patrimonial del Estado. Aunque la Comisión reconoce que las instituciones involucradas en estos incumplimientos – el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación – gozan de independencia en sus actuaciones, esta no implica que tengan la potestad de desconocer su deber de garantizar y proteger los derechos fundamentales de la población carcelaria. De este modo, en concordancia con un reciente fallo del Consejo de Estado,³⁰ la omisión del Estado de adoptar medidas para subsanar las condiciones de reclusión violatorias de la dignidad humana **configura a estas condiciones como un trato cruel, inhumano y degradante** y, por tanto, como un daño antijurídico por omisión que genera el deber de indemnización – lo cual se suma, a las indemnizaciones ya existentes derivadas de privaciones injustas de la libertad, que representan un porcentaje elevado de las condenas contra el Estado.³¹

En concordancia con lo anterior, la Comisión considera que es imprescindible que el Estado colombiano, con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional y de evitar convertir el encarcelamiento en un trato cruel, inhumano y degradante, deje de omitir sus deberes constitucionales frente a la crisis. De este modo, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación tienen el deber, según el caso, de:

- i) Adoptar de manera urgente e inmediata el estándar constitucional mínimo para la política criminal en el desarrollo de sus funciones.
- ii) Formular, adoptar e implementar de manera urgente un Plan de Estado para la superación del estado de cosas inconstitucional, el cual incluya una reforma estructural a la política criminal, la racionalización del uso del encarcelamiento y la implementación de medidas para superar las falencias estructurales, presupuestales e institucionales del sistema penitenciario y carcelario.
- iii) Abstenerse de adoptar decisiones y promover políticas que aumenten el uso del encarcelamiento, que desborden las capacidades del sistema penitenciario y carcelario y que, por tanto, tengan como efecto profundizar y agravar el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria.
- iv) Asumir, frente al seguimiento del estado de cosas inconstitucional adelantado por la Sala Especial, el compromiso de reportar la situación actual de derechos fundamentales en el sistema penitenciario y carcelario, absteniéndose de omitir información sobre la problemática de derechos y de reportar información de gestión irrelevante, inconducente e inocua para determinar el estado actual y los avances en la superación de la crisis.

³⁰ Consejo de Estado. Sentencia del 20 de noviembre de 2020, radicación 18001233300020130021601, MP. Alberto Montaña Plata.

³¹ De acuerdo con la Directiva 0001 del 2020 de la Fiscalía General de la Nación, desde 2013 hasta 2019, el Estado ha sido condenado en un total de 6.249 demandas por privaciones injustas de la libertad, las cuales ascendieron a indemnizaciones totales de 1.3 billones de pesos. Adicionalmente, la Directiva también señala que, en la actualidad, hay un total de 13.398 demandas por la misma causa cuyas pretensiones ascienden a un total de 18.2 billones de pesos.

2. Falta de efectividad del seguimiento al estado de cosas inconstitucional

Los principales problemas evidenciados en el acápite anterior, para la Comisión se trasladan al escenario del seguimiento al ECI que se adelanta a instancias de la Corte Constitucional, que se derivan fundamentalmente de i) La falta de compromiso del Gobierno Nacional en acatar las órdenes y lineamientos trazados en el Auto 121 de 2018 en relación con los seis ejes y los mínimos asegurables; ii) La falta de directrices y órdenes precisas para la implementación de una política criminal estable, coherente y con enfoque de derechos, en las fases de criminalización primaria y secundaria iii) La no vinculación de todos los actores de la política criminal, y iv) La inexistencia de un diálogo permanente que permita confrontar los informes, observaciones y recomendaciones que surgen en este escenario de seguimiento, que impiden evaluar de manera permanente el avance en la superación del ECI y adoptar medidas urgentes y oportunas en este sentido.

A continuación, la Comisión abordará cada una de estas problemáticas, haciendo énfasis los aspectos que inciden en la falta de efectividad del seguimiento.

2.1 Falta de compromiso del Gobierno Nacional frente al seguimiento del Estado de Cosas Inconstitucional.

Tras seis años de haberse declarado el Estado de Cosas Inconstitucional, ECI y proferirse múltiples órdenes de carácter estructural sobre la política criminal y penitenciaria, así como órdenes puntuales a los problemas de los establecimientos vinculados en las sentencias de tutela, se ha evidenciado por parte del Gobierno Nacional la falta de compromiso real en la superación de la violación sistemática y masiva de derechos humanos y en la calidad de los informes semestrales de seguimiento a la Corte Constitucional sobre el ECI.

A partir del Auto 121 de 2018, la Corte Constitucional reformuló el esquema de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional a partir de varias estrategias las cuales de alguna manera lograron delimitar al Gobierno Nacional algunos de los aspectos fundamentales a tener en cuenta, como lo son los mínimos asegurables, la construcción de indicadores, los plazos para entregar la línea base, entre otros.

A pesar de ello, los informes del Gobierno Nacional no guardan una conexidad entre ellos mismos y carecen de sistematicidad, pues no dan cuenta de la evolución, avances y retrocesos en las problemáticas del sistema penitenciario. Se podría decir que después del Auto 121 de 2018, los informes del Gobierno nacional guardan una coherencia aparente de forma y estructura en la presentación de información de los mínimos asegurables. Pero en lo sustancial, no parten de las necesidades, falencias o mejoras reportadas con anterioridad que demuestre el desarrollo de la estrategia o las gestiones emprendidas ni su impacto. Por el contrario, la información reportada tiene un componente mecánico de actualización -el cual es necesario pero insuficiente- ya que su intención es la de evidenciar el inicio de gestiones genéricas, pero de ninguna manera permiten saber si se garantizó o no el derecho del que se habla.

Un ejemplo claro de esta dinámica son los reportes sobre la garantía al derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, donde se han presentado en los últimos cuatro informes una actualización de datos sobre citas asignadas, autorizadas y otras, pero nunca se logra establecer si las personas que requerían atención médica pudieron ser atendidas de manera oportuna e integralmente tal como lo manifiesta la Ley 65 de 1993 y la Ley estatutaria de salud.

Los informes de seguimiento del gobierno nacional se han mostrado irreflexivos ante las observaciones señaladas por la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil y la Corte Constitucional, pues luego de dos años y medio aún persisten las falencias en la información reportada en los informes semestrales. Muestra de ello es lo dicho por la Comisión de seguimiento en septiembre de 2019 en su VI informe al señalar que:

“el VI informe no guarda una coherencia con los retos, dificultades y tareas a desarrollar condensadas en el anterior, ni con el plan de transformación y humanización de las cárceles, por lo que no es posible observar la evolución o los desarrollos que han tenido las iniciativas planteadas desde el actual gobierno.”³²

Esta dinámica supone un escenario de desgaste institucional para las entidades gubernamentales, entes de control y organizaciones de la sociedad civil que hacemos seguimiento al ECI, pues la presentación periódica de informes semestrales resulta insuficiente si no existe un ejercicio de reflexión por parte del actor principal que es el Gobierno Nacional y un espacio de diálogo en el cual exista un intercambio de ideas, observaciones y críticas entre aquellos que hacen seguimiento al ECI en materia de política criminal y penitenciaria.

2.2 Interpretación restrictiva del Auto 121 de 2018 por parte del Gobierno nacional

Como se dijo con anterioridad, el Auto 121 de 2018 señaló unos mínimos asegurables que el Gobierno Nacional debería tener en cuenta en sus reportes y estrategias para superar el Estado de Cosas Inconstitucional. Cuestión que se tomó de manera restrictiva por el Gobierno, pues los informes semestrales se han circunscrito a estos 6 ejes, omitiendo otras problemáticas que son urgentes y emergen en la cotidianidad de los establecimientos de reclusión.

Ejemplo de ello, son los llamados realizados por la Comisión de seguimiento para incorporar otras vulneraciones como la superación de la Tortura y otros tratos crueles inhumanos o degradantes y la adopción de enfoques diferenciales en sus estrategias de superación y seguimiento al ECI.

2.3 La debilidad institucional del INPEC para hacer el seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en las cárceles.

³² Comentarios de la Comisión de Seguimiento al VI Informe de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario del Gobierno Nacional; 13 de septiembre de 2019; pág. 25

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC- es una de las instituciones fundamentales para hacer seguimiento al ECI. No obstante, las organizaciones integrantes de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil hemos dado cuenta que existen factores de desconexión institucional que no permiten hacer seguimiento a la situación de derechos humanos a nivel nacional.

Durante el año 2019 y comienzos del 2020, para la elaboración del séptimo informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional, pudimos dar cuenta que existen múltiples factores burocráticos que dificultan el acceso a las cárceles y que no permiten que entes autónomos e independientes puedan documentar situaciones de violación de derechos humanos.

Las dificultades para dar trámite a los permisos de ingreso se configuran como un obstáculo, pues en muchas ocasiones las autoridades penitenciarias de orden nacional responden favorablemente, pero las confirmaciones por parte de los directores de cada establecimientos resultan tardías. De igual manera ocurre entre los diferentes funcionarios de un mismo establecimiento penitenciario, ya que los permisos de ingreso pueden reposar en las oficinas, pero los encargados de custodiar y vigilar el establecimiento de reclusión han llegado a negar ingresos. Estas falencias demuestran una desconexión institucional que dificulta el monitoreo y verificación de las condiciones de los centros de reclusión.

En segundo lugar, el INPEC en muchas ocasiones dirige convenientemente las vistas de inspección y monitoreo a los establecimientos de reclusión, alegando cuestiones de seguridad, orden interno, entre otras, con el fin de no mostrar determinadas zonas y realidades en las cárceles. Esta situación es reiterada con las mal llamadas celdas de recepción o de paso, las cuales mantienen un hacinamiento persistente y condicione precarias de salubridad. Esto también ocurre con las zonas UTE (Unidades de Tratamiento Especial), las celdas y patios donde hay daños o un hacinamiento superlativo.

2.4 Debilidad en el seguimiento de la política criminal primaria y secundaria.

En el Auto 121 de 2018 la Corte identificó como una limitación del seguimiento, la desatención por parte de las autoridades de las fases de criminalización primaria y secundaria de la política criminal, sobre lo cual planteó que:

42. Las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, destacaron que la política criminal es reactiva, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva con relación a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad y no se funda en hechos constatados empíricamente por la administración. En tal sentido, al intentar satisfacer objetivos externos a ella, ha dejado que incidan en su dinámica elementos ajenos a sus fines y condiciones internas.

(...)

La **Sentencia T-762 de 2015**, dispuso que el seguimiento “deberá orientarse a la evaluación de la Política Criminal a partir de tres ejes: (i) los derechos fundamentales de los internos asociados a las condiciones de existencia digna y humana, (ii) **la visualización de la necesidad de retornar a un derecho penal mínimo** y (iii) la función resocializadora de la pena privativa de la libertad”. Por tanto, además de propender por el goce efectivo de derechos en la vida en reclusión, el seguimiento del ECI debe estar orientado por el estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, que tenga un carácter preventivo, que respete el principio de libertad personal, que busque como fin primordial la resocialización de los condenados, y que, además, sea coherente y sostenible. De esta forma se garantiza la comprensión integral de la política criminal en sus tres fases, como un sistema compuesto por varias etapas interrelacionadas, de modo que cualquier decisión respecto de una de las fases necesariamente incide en las otras.

Así lo dispuso la **Sentencia T-762 de 2015**, en tanto ordenó al Congreso de la República, al Gobierno Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, dar aplicación al estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos que incidan en el diseño de la política criminal, en el funcionamiento del sistema de justicia penal y/o en el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario.

(...)

Pese a lo anterior, no se advierten acciones sustantivas de las entidades concernidas, ni la incorporación de medidas de seguimiento del Grupo Líder que valoren los avances, el estancamiento o el retroceso en la garantía de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente, tal como lo advirtieron las sentencias que declararon el ECI en esta materia, razón por la cual se solicitará incluir información al respecto en los reportes semestrales allegados a esta Sala Especial” (Auto 121 de 2018)

No obstante que en las órdenes impartidas en el Auto 121 de 2018 se previene a las autoridades obligadas, para que a futuro se abstengan “(ii)...de incurrir nuevamente en los problemas generales de seguimiento y reporte señalados en la segunda parte (fundamentos jurídicos 23 a 43) de esta decisión”, no se trazan directrices precisas relativas a la implementación articulada de una política criminal coherente y respetuosa de los derechos humanos; ni se vinculan a todos los actores que intervienen en el diseño de la misma.

En este sentido, si bien las entidades brindan información sobre dichos aspectos, esto por sí solo no garantiza que exista y se adopte de manera articulada una comprensión integral de la política criminal en sus tres fases. Ninguna de las instituciones vinculadas ha dado cuenta de la existencia de un plan estratégico, con acciones claras y cronogramas definidos, que impliquen un esfuerzo articulado y conjunto para encauzar la política criminal del país en los lineamientos trazados en

las Sentencias T-388 de 2013 y T-761 de 2015. El Gobierno Nacional se ha limitado en este punto a enlistar el número de conceptos emitidos por el Consejo Superior de Política criminal, frente a las distintas iniciativas legislativas que han cursado en el Congreso de la República; no obstante, estos resultados –aunque importantes- no aseguran el avance en la implementación de medidas de racionalización del uso del sistema penal.

Ahora bien, el diseño e implementación de una política criminal que viabilice la superación del ECI, no es del resorte exclusivo del ejecutivo y el legislativo sino también –y en buena medida- de la rama judicial. Problemáticas como el abuso de la detención preventiva y otras decisiones restrictivas de la libertad, al igual que las deficiencias en la garantía del derecho de acceso a la justicia; impactan de forma negativa en la situación de derechos humanos en los establecimientos de reclusión. Por tanto, el seguimiento no puede ser ajeno a esta realidad.

En este sentido, la omisión de órdenes precisas en el seguimiento, que permitan una medición de avances y retrocesos en las fases de criminalización primaria y secundaria, impide que, en el esquema de seguimiento, se evalúe la actuación del Estado (en su conjunto) en relación con estos dos ejes.

2.5. La ausencia de la Fiscalía General de la Nación, el Congreso de la República y el Consejo Superior de la Judicatura en el seguimiento

En coherencia con el punto anterior, la ausencia de la Fiscalía General de la Nación, el Congreso de la República y el Consejo Superior de la Judicatura, en el esquema de seguimiento ha facilitado que evadan sus responsabilidades frente a la crisis carcelaria y reproduce en esta instancia, el problema de debilidad institucional, considerado como uno de los factores que ha dificultado la implementación de una política criminal coherente (Sentencia T-388 de 2013, Comisión Asesora de Política Criminal).

Estos actores de la política criminal siguen actuando de manera desarticulada, aunque todos mantienen una tendencia al endurecimiento punitivo, impulsan o apoyan iniciativas con una marcada subordinación a lineamientos de política de seguridad o adoptan decisiones restrictivas de la libertad en claro abuso de la detención preventiva. Estas problemáticas se suman a la falta de protagonismo e incidencia del Ministerio de Justicia en la estructuración de una política criminal basada en evidencia empírica e inspirada en el respeto y goce efectivo de los derechos humanos.

La ausencia de algunos los actores relevantes que participan en el diseño de la política criminal, impide que en el seguimiento se dé cuenta de la estrategia y medidas dirigidas a la superación del carácter reactivo y populista e invisibiliza el impacto de las medidas penales adoptadas en los últimos años en el sistema penitenciario y en particular, en la crisis carcelaria.

2.6. Inexistencia de espacios de diálogo

Otra dificultad se debe a la inexistencia de espacios de diálogo real entre la sociedad civil, la población reclusa, las autoridades del Estado a cargo de la crisis y la Corte Constitucional. Esta

situación impide, por un lado, el contraste necesario y suficiente de la información aportada por el Gobierno Nacional y el Grupo Líder del seguimiento y dificulta un acercamiento a la realidad sobre el impacto de los planes y acciones reportadas por cada una de las entidades llamadas a concursar en la superación del ECI.

La inexistencia de estos espacios de diálogo se expresa, por un lado, en un claro distanciamiento de este escenario de seguimiento, con la población privada de la libertad –principal afectada con el ECI- lo cual ubica las soluciones y propuestas presentadas por los actores y organizaciones vinculadas, como iniciativas externas a dicha problemática. No se les convoca ni tienen voz ni voto en órganos que en principio están previstos para solventar el ECI, así como para implementar una política criminal de mínima intervención como sería el Consejo Superior de Política Criminal.

De otra parte, si bien si las organizaciones de la sociedad civil hemos sido incorporadas al seguimiento de las Sentencia T-388/2013 y T-762/2015, los planteamientos y recomendaciones presentadas en los distintos informes, no encuentran un suficiente análisis y más bien **son ignorados en su totalidad por las autoridades formuladoras de política pública**. La Comisión ha identificado desde tiempo atrás una serie de problemas en los informes semestrales de seguimiento presentados por el Gobierno Nacional, que aún se continúan evidenciando y que generan una imposibilidad real de avanzar en la superación del ECI.

En su cuarto Informe, por ejemplo, esta Comisión evidenció que mientras el Ministerio de Justicia planteaba en sus reportes semestrales a la Corte un diagnóstico y objetivos en materia de política criminal, sus iniciativas y manifestaciones públicas se mostraban contrarias los lineamientos constitucionales que orientan y limitan el poder punitivo del Estado. No obstante, varias propuestas legislativas que entonces identificamos como inconsistentes con tales propósitos, como la reforma constitucional que introduce la aplicación de la cadena perpetua para personas que cometan delitos sexuales u homicidio contra menores de edad, continuaron su curso y culminaron con reformas altamente regresivas que van en contravía de los principios y lineamientos constitucionales de la política criminal. En contraste, iniciativas como el Proyecto de Ley 014 de 2017³³, fueron archivadas sin el suficiente impulso del Gobierno ante el Congreso.

Asimismo, esta Comisión ha venido llamando la atención, sobre la falta de claridad del Gobierno, en el diagnóstico –así sea preliminar- de las diferentes dimensiones de la crisis, relacionadas con: i) la ausencia de información empírica sobre el goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad, ii) la omisión de problemáticas propias del sistema penitenciario y ii) la ausencia de consideraciones **con enfoques diferenciales de género, etnia, edad, discapacidad, entre otros**; que se revierten en serias limitaciones en los planes de acción propuestos por el ejecutivo para la superación del ECI. A pesar de la labor de identificación de estas falencias y las recomendaciones de la Comisión, el IX Informe sigue presentando idénticas deficiencias, tal como fue referido en el acápite anterior.

³³ Por medio del cual se buscaba el fortalecimiento de la política criminal y se proponían algunas reformas en material de subrogados penales, beneficios penitenciarios y medidas sustitutivas de la prisión, entre otros aspectos.

En este sentido, a esta Comisión le preocupa que el esquema de seguimiento tiende a convertirse en un espacio de simple recepción de informes sin diálogo ni retroalimentación, lo cual impide evaluar de manera oportuna, tanto la efectividad de las órdenes emitidas por la Corte, como los resultados e incidencia de las medidas y estrategias de superación reportadas por las entidades obligadas en el asunto.

2.7. Conclusiones en relación con la falta de efectividad del seguimiento al estado de cosas inconstitucional

De acuerdo con lo anterior, esta Comisión considera que mientras persiste la falta de compromiso del Gobierno Nacional en la superación al ECI y se continúe presentando a la Corte información incompleta, impertinente y que no da cuenta de todas las dimensiones de la crisis, esta instancia de seguimiento mantendrá un alto riesgo de agotamiento o desgaste.

De otro lado, no incorporar a todas las instituciones o actores relevantes de la política criminal primaria y secundaria impide el seguimiento de los problemas que se han identificado en las Sentencia T-388/2013 y T-762/2015, así como en el Auto 121/2018, como determinantes de la actual crisis del sistema penitenciario, que restringen severamente el goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad.

Asimismo, la falta de espacios permanentes de diálogo entre la institucionalidad vinculada, la sociedad civil, la población privada de la libertad y la Corte Constitucional, impide una confrontación y retroalimentación permanente de los informes de seguimiento al ECI que presenta el Gobierno Nacional, lo cual impide identificar la viabilidad de las observaciones y recomendaciones que surgen a partir de estos y la adopción de medidas y órdenes que corrijan las deficiencias identificadas en el presente documento.

3. Propuestas de ajuste al seguimiento de la crisis

A continuación, se evidencia a manera de ejemplo alguna información necesaria para la Comisión de Seguimiento que contribuya a determinar el grado de superación del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario y carcelario a nivel nacional. En la medida que esta información se supla, la Comisión podrá estudiar a profundidad el goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad.

Esta información surge de los informes que ha realizado la Comisión desde el 2015 donde ha reiterado las necesidades de información y violaciones de derechos a los que está sometida la población privada de la libertad. En este sentido se solicita que la información sea reportada a nivel nacional, por establecimiento penitenciario, género y con una periodicidad semestral. El suministro de estos datos, deben tener un enfoque temporal – es decir, que se constata la evolución y que, en los informes semestrales, el Gobierno Nacional identifique la fluctuación de estos frente a los presentados en el pasado. (Ver documento anexo con especificación de la información necesaria para el seguimiento)

De otro lado, se hace necesaria la vinculación de todas las instituciones o actores relevantes de la política criminal primaria y secundaria y la emisión de órdenes precisas de la Corte sobre estos dos aspectos que determinan la actual crisis del sistema penitenciario.

Se estima necesario, igualmente, la habilitación de escenarios permanentes de diálogo entre la institucionalidad vinculada, la sociedad civil, la población reclusa y la Corte Constitucional, a efectos de que sean analizados y confrontados tanto los informes del Gobierno como las observaciones y recomendaciones que surgen frente a estos y se adopten medidas que permitan corregir las deficiencias en el seguimiento que ha sido puestas de presente.

La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil agradece la oportunidad dada por esta Corte para seguir participando en el seguimiento, y espera que los anteriores comentarios sean de utilidad.

Atentamente,



Gloria Amparo Silva Tovar

Equipo Jurídico Pueblos

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

Informe elaborado por:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia

Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado

Colectivo Abolicionista contra el castigo

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES

Corporación Humanas

Corporación Equipo Jurídico de Pueblos

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

Mujeres Libres – Colombia

ANEXO

INFORMACIÓN NECESARIA EN LOS INFORMES SEMESTRALES DEL GOBIERNO

1. Reporte de información sobre garantía del enfoque diferencial:

1.1. Mujeres

- a. Número total de mujeres privadas de la libertad, diferenciado por número de mujeres indígenas, afrodescendientes, mujeres con discapacidad, mujeres adultas mayor, mujeres extranjeras por establecimiento, discriminadas por mujeres sindicadas o condenadas. (INPEC)
- b. Número de mujeres con actividad ocupacional, sindicadas o condenadas. Así como, discriminado por mujeres indígenas, afrodescendientes, mujeres mayores, con discapacidad. (INPEC)
- c. Actividades ocupacionales para las mujeres en general, relacionando en que actividades se encuentran las mujeres indígenas, afrodescendientes, extranjeras adultas mayores, discapacitadas, discriminadas por establecimiento, número de horas de redención, número de mujeres con o sin actividad. (INPEC).
- d. Número de mujeres que reciben bonificación por estudio, trabajo y enseñanza, valor de la bonificación diaria y número de horas por actividad. (INPEC).
- e.
- f. Número de mujeres atendidas en ginecología (no embarazadas) por establecimiento
- g. Número de citologías realizadas en el semestre por establecimiento. (USPEC-SANIDAD)
- h. Solicitud de citas por enfermedades uterinas diagnosticadas y citas efectivamente atendidas. (USPEC-SANIDAD)
- i. Órdenes de cirugías- procedimiento por enfermedades uterinas y número de cirugías-procedimientos efectivamente realizados. (USPEC-SANIDAD)
- j. Número de mujeres gestantes atendidas por gineco obstetricia. (USPEC-SANIDAD-INPEC).
- k. Número de solicitudes de ecografías/sobre número de ecografías realizadas por mujer privada de la libertad, discriminadas por etapa de embarazo en la que se realizó la ecografía
- l. Número de mujeres con hija(o)s en el establecimiento. (INPEC).
- m. Número de solicitudes de métodos anticonceptivos/ anticonceptivos suministrados
- n. Número de Interrupciones Voluntarias del embarazo -IVE solicitados por las mujeres privadas de la libertad, especialmente por la causal de salud, (USPEC-SANIDAD)
- o. Número de Interrupciones Voluntarias del embarazo - IVE realizados a mujeres privadas de la libertad, especialmente por la causal de salud. (USPEC-SANIDAD)
- p. Número de jornadas de formación por establecimiento sobre métodos anticonceptivos, prevención del VIH y asesoría médica. (USPEC-SANIDAD).
- q. Número de abortos involuntarios.
- r. Número de mujeres privadas de la libertad han sido notificadas de la declaratoria de adoptabilidad de sus hijos por parte del ICBF
- s. Número de mujeres privadas de la libertad que tienen hijos menores de edad.

- t. Cuantos hijos de las mujeres privadas de la libertad se encuentran en procedimiento de restablecimiento de derechos a cargo de ICBF
- u. Número de jornadas de formación por establecimiento sobre métodos anticonceptivos, prevención del VIH y asesoría médica. (USPEC-SANIDAD).
- v. Número de métodos anticonceptivos suministrados a las mujeres.
- w. Número de mujeres que se encuentran en establecimientos carcelarios en ciudades diferentes al de su domicilio antes de ser privadas de la libertad
- x. Número de mujeres que se encuentran en establecimientos lejos de sus familias o de las ciudades donde está el proceso judicial. (INPEC).
- y. Número de penas alternativas otorgadas a mujeres.

1.2. Comunidad LBGTI

- a. Tratamientos hormonales para la población LBGTI. (SANIDAD-USPEC).
- b. Talleres de derechos de la comunidad LBGTI, cobertura e impacto de estos. (INPEC).
- c. Acceso a penas alternativas por parte de la comunidad LBGTI. (INPEC).
- d. Denuncias por discriminación realizadas por parte de la comunidad LBGTI, número y tipo de sanciones disciplinarias impuestas, número de procesos disciplinarios activos, número de procesos disciplinarios archivados (INPEC). Existencia del comité de enfoque diferencial con representación de población LBGTI al interior del establecimiento. (INPEC).
- e. Capacitación a funcionarios del INPEC sobre enfoque diferencial. (INPEC).

1.3. Población con discapacidad

- a. Número de personas con discapacidad privada de la libertad (discriminar por tipo de discapacidad). (INPEC).
- b. Baños adecuados para la población con discapacidad/ total de baños por establecimiento. (INPEC).
- c. Espacios y equipos dentro del establecimiento penitenciario adecuados para la población con discapacidad. (INPEC).
- d. Personal del INPEC capacitada para la atención de población con discapacidad. (INPEC).
- e. Periodicidad en la asistencia a controles médicos por la discapacidad específica. (USPEC-SANIDAD).
- f. Procedimientos y tiempos para acceder a sillas de ruedas, muletas, o cualquier otro equipo necesario para la población con discapacidad. (USPEC-SANIDAD).
- g. Actividades de trabajo, estudio o enseñanza para la población con discapacidad (discriminar por tipo) (INPEC).
- h. Existencia del comité de enfoque diferencial con representación de la población con discapacidad al interior del establecimiento. (INPEC).

1.4. Adultos mayores

- a. Número de adultos mayores privados de la libertad discriminados por rango de edades y género (INPEC).
- b. Espacios y equipos dentro del establecimiento penitenciario adecuados para los adultos mayores. (INPEC-USPEC).
- c. Personal del INPEC capacitado para la atención de adulto mayor. (INPEC).
- d. Baños adecuados para la población adulta mayor/ total de baños por establecimiento. (INPEC-USPEC)
- e. Periodicidad en la asistencia a citas de geriatría. (SANIDAD-USPEC).
- f. Actividades de trabajo, estudio o enseñanza para la población adulta mayor. (INPEC).
- g. Acceso a penas alternativas para adultos mayores. (INPEC).
- h. Existencia del comité de enfoque diferencial con representación del adulto mayor al interior del establecimiento. (INPEC).

1.5. Población indígena

- a. Número de indígenas privados de la libertad según etnia por establecimiento. (INPEC).
- b. Espacios dentro del establecimiento penitenciario para el ejercicio de la diversidad cultural de los indígenas privados de la libertad. (INPEC).
- c. Periodicidad de prácticas ancestrales por parte de la población indígena. (INPEC).
- d. Número de indígenas que se han trasladado a cumplir pena privativa de la libertad en territorio indígena. (INPEC).
- e. Tipo de actividades diseñadas para la población indígena privada de la libertad. (INPEC).
- f. Número de indígenas que participan en actividades específicas/ número de indígenas en el establecimiento. (INPEC).
- g. Número de indígenas que reciben bonificación por estudio, trabajo y enseñanza, valor de la bonificación diaria y número de horas por actividad. (INPEC)
- h. Periodicidad de visitas de autoridades tradicionales al establecimiento penitenciario. (INPEC).
- i. Acceso a penas alternativas por parte de la población indígena. (INPEC).
- j. Existencia del comité de enfoque diferencial con representación indígena al interior del establecimiento. (INPEC).
- k. Capacitación a funcionarios del INPEC sobre enfoque diferencial. (INPEC).

2. Reporte de información sobre salud:

2.1. Salud mental

- a. Relación entre el número de personas privadas de la libertad que solicitan atención psicológica y que efectivamente reciben esta atención. (INPEC)

- b. Relación entre el número de personas privadas de la libertad que son remitidas a atención psiquiátrica y que efectivamente reciben esta atención (USPEC).
- c. Horas contratadas de estos perfiles profesionales, de forma que se pueda evaluar la suficiencia de estos servicios de acuerdo a la demanda de la población privada de la libertad (INPEC - USPEC).
- d. Duración (número de sesiones) de los acompañamientos psicológicos (INPEC)
- e. Duración de los tratamientos psiquiátricos (USPEC).
- f. Número de mujeres medicadas por psiquiatría
- g. Efectividad en el suministro de medicamentos a las mujeres formuladas por psiquiatría

2.2. Efectividad en la prestación del servicio de salud

- a. Número de PQRS sobre salud presentadas por ppl o familiares (INPEC)/número PQRS resueltas de fondo.
- b. Número de tutelas recibidas, órdenes cumplidas, número de desacatos (USPEC, FIDUPREVISORA, EPS)
- c. Número de solicitudes de historia clínica por ppl/ Número de solicitudes resueltas (USPEC).

2.3. Salud física

- a. Número de brotes de enfermedades infectocontagiosas y el número de personas afectadas por los mismos e implementación de protocolos y tratamiento (SANIDAD/USPEC).
- b. Número de personas muertas privadas de la libertad y sus causas de muerte.

2.4. Accesibilidad a servicios médicos

- a. Número de medicamentos formulados/ número de medicamentos efectivamente entregados (USPEC)
- b. Tiempo entre la formulación de los medicamentos y el suministro de estos a la PPL (USPEC)
- c. Número de citas asignadas por número de citas cumplidas en atención en medicina general (SANIDAD/USPEC)
- d. Número de citas asignadas por número de citas cumplidas en odontología (SANIDAD/USPEC)
- e. Número de remisiones médicas a servicios médicos extramurales/número de remisiones médicas extramurales atendidas.

- f. Tiempo entre la remisión médica a servicio extramural/atención de la remisión en servicios médicos extramurales. (SANIDAD/USPEC)
- g. Número de médicos, enfermeras, odontólogos (informar de manera discriminada) por establecimiento, tipo de contrato, horas de trabajo/personas atendidas. (SANIDAD/USPEC)
- h. Número de especialistas (discriminar por la especialidad médica: ejemplo optometría, ginecología, audiología, etc), horas de trabajo, periodicidad/ número de PPL atendidos.
- i. Número de establecimientos penitenciarios que cuentan con acceso a medicina ancestral. Número de adecuaciones realizadas en las instalaciones para el acceso a todos los espacios por parte de la PPL con discapacidad. (SANIDAD/USPEC)
- j. Citas solicitadas por PPL del régimen contributivo/ cumplimiento efectivo de citas (INPEC/SANIDAD).

2.5. Reporte de información sobre alimentación:

- a. Denuncias realizadas por el COSAL o por el Comité de Derechos Humanos frente a fallas en la provisión de alimentos, sus causas (calidad, cantidad, horarios de entrega por parte de la empresa) / investigaciones realizadas por la USPEC a las empresas proveedoras de alimentos (USPEC-COSAL)
- b. Número y tipo de sanciones a los proveedores de alimentos por incumplimiento de contratos. (USPEC-COSAL)
- c. Número de casos de intoxicaciones por consumo de alimentos en mal estado. (USPEC-SANIDAD).
- d. Reporte de horarios en los que se suministran los alimentos y su frecuencia por día. (USPEC-COSAL)
- e. Número de ranchos cerrados por las Secretarías de Salud y sus causas de cierre. (USPEC-COSAL)

2.6. Reporte de información sobre resocialización y reincidencia:

- a. Tipos de actividades (Maderas, confecciones, etc), número de actividades ocupacionales, número de asignaciones/ total de población privada de la libertad. (INPEC)
- b. Número de actividades que cuentan con bonificación (discriminar por actividad), horarios de trabajo (discriminar por actividad), número de PPL que se encuentran en estas actividades discriminadas por género y valor de la bonificación. (INPEC)
- c. Número de personas en prisión domiciliaria con permiso de trabajo/número de personas en prisión domiciliaria. (INPEC)
- d. Número de horas diarias exigidas en el CLEI/número de horas efectivamente dictadas. (INPEC)
- e. Número de personas que superan cada ciclo del CLEI, discriminado por cohortes. (INPEC)

- f. Número de programas técnicos y tecnológicos ofrecidos para la comunidad.
- g. Número de programas universitarios ofrecidos para la comunidad.
- h. Número de personas que culminan programas técnicos y tecnológicos / número de personas que inician programas técnicos y tecnológicos. Discriminado por clase de programa. (INPEC).
- i. Número de personas que culminan programas universitarios / número de personas que inician programas universitarios. Discriminado por clase de programa. (INPEC).
- j. Programas ofrecidos a las personas que salen de prisión (INPEC).
- k. Promedio de tiempo en el cambio de fase del tratamiento penitenciario una vez cumplidos los requisitos. (INPEC)
- l. Periodicidad de reunión del Consejo de Evaluación y Tratamiento. (INPEC).
- m. Causas para el rechazo de los beneficios administrativos (INPEC).
- n. Número de visitas familiares recibidas y periodicidad. Discriminado por género. (INPEC)
- o. Número de convenios con empresas públicas y privadas, el tipo de actividades realizadas en ellas, su duración y periodicidad. (INPEC)
- p. Tasa de reincidencia de población. Indicar criterios para obtener el dato. (INPEC)

3. Reporte de información sobre la defensa pública y acceso a la justicia:

- a. Número de visitas de los defensores públicos a las personas procesadas y las cargas de trabajo de estos como criterios valiosos para medir los avances en la cobertura y capacidad del Sistema para brindar un servicio adecuado.
- b. Congestión y cobertura de los jueces de ejecución de penas y de medidas de seguridad, de forma que se mida si el sistema judicial cuenta con la oferta suficiente de jueces o si se encuentra atendiendo las demandas de justicia de la población reclusa de manera adecuada.
- c. Número de personas cuya privación de la libertad se extendió más allá de los límites establecidos en la legislación, límites de la detención preventiva o el cumplimiento de la pena de prisión
- d. Número de sanciones disciplinarias discriminadas por género y clases de sanciones impuestas.
- e. Datos sobre la duración de la detención preventiva
- f. Terminos en los que se da respuesta a los derechos de petición presentados por ppl y su clasificación respecto a remisión a otra entidad, información confidencial o respuesta de petición.

4. Reporte de información sobre acceso a servicios públicos:

- a. Número de baterías sanitarias útiles y su proporción con la PPL.
- b. Cantidad de horas con acceso a agua potable y cantidad de litros suministrados, en proporción con ppl.
- c. Reporte del estado actual de los sistemas de alcantarillado, plan de mejoramiento y relación periódica de las obras y porcentaje de cumplimiento.

- d. Frecuencia de uso de mensajería por parte de la PPL discriminado por género y grupo poblacional.

5. Reporte de información sobre infraestructura y hacinamiento

- a. Obras adelantadas que se hayan traducido en una mejora de las condiciones de reclusión de la población privada de la libertad
- b. Datos de hacinamiento a nivel nacional, territorial e incluso en cada patio de cada establecimiento
- c. Número de personas que recibieron medidas privativas de la libertad
- d. Número de personas privadas de la libertad que salieron de prisión, discriminados por género, prisión domiciliaria, pena cumplida, contrastado con el número de personas que han entrado.
- e. Población privada de la libertad en centros de detención transitoria o establecimientos de reclusión del sistema de responsabilidad penal adolescente.
- f. Número de estas personas que no han podido ser transferidas al sistema penitenciario y carcelario y que, por lo tanto, se han mantenido reclusas en centros de detención transitoria.
- g. Número de baños y duchas en buen estado (que se utilicen) por patio en cada establecimiento
- h. Número de celdas habilitadas por patio en cada establecimiento y número de celdas fuera de servicio.
- i. Número de personas que ingresaron a prisión discriminados por género y grupo poblacional.

6. Reporte de información sobre tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes:

- a. Número de denuncias presentadas sobre casos de tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes y si los hechos fueron investigados y sancionados
- b. Número de sanciones disciplinarias, denuncias penales u otras vías jurídicas que permitan establecer el número de casos ocurridos.
- c. Número de peticiones que no fueron resueltas de acuerdo con los parámetros del derecho de petición, según estas fueran enviadas a instancias de la Rama Judicial, a entidades del Ejecutivo o a entidades del sector privado. Con este indicador, el objetivo fundamental sería identificar cuáles instituciones son las que generan las violaciones al derecho de acceso a la justicia, a la administración pública o al de petición.
- d. Número de muertes violentas en prisión.
- e. Número de atención de emergencia por hechos violentos.
- f. Número de investigaciones relacionadas sobre torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes a personal carcelario.

7. Reporte de información sobre COVID-19

- a. Número de visitas virtuales, periodicidad y duración realizadas en el marco de la emergencia generada a raíz del COVID-19. (INPEC)
- b. Medicamentos y cantidad de ellos suministrados a pacientes COVID-19. (USPEC-SANIDAD).
- c. Densidad poblacional en espacios de aislamiento preventivo relación de persona por metro cuadrado. (INPEC).
- d. Protocolos implementados para garantizar citas con abogados defensores, duración de las sesiones, periodicidad y medidas implementadas para garantizar la privacidad. (INPEC)
- e. Medidas adoptadas para asegurar traslados a citas médicas o procedimientos urgentes para la población privada de la libertad. (USPEC-SANIDAD).
- f. Espacios creados o adecuados para la asistencia a audiencias virtuales dentro de los establecimientos penitenciarios. (INPEC).
- g. Mecanismos para atender PQRS en marco de la emergencia sanitaria. (INPEC).
- h. Número de PQRS interpuestas con relación a la emergencia sanitaria/ número de respuestas y tiempo entre solicitud y la respuesta. (INPEC-USPEC-SANIDAD).
- i. Medidas adoptadas para asegurar la continuidad de las actividades de resocialización. (INPEC).
- j. Personas privadas de la libertad beneficiadas mensualmente por el decreto 540 de 2020. (INPEC).
- k. Acciones adelantadas para la coordinación de los planes de vacunación de la población privada de la libertad. (INPEC)