

X 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 2022



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

Abril de 2022

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

Índice de contenidos

I. Introducción	4
1.1 Contenidos y metodología	4
1.2 La pérdida de transparencia, accesibilidad y la normalización del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria	5
1.3 Retrocesos en la política criminal: implementación de aumentos punitivos reactivos, sin fundamentación empírica e indiscriminados	9
II. Análisis de la afectación del derecho fundamental de la salud de las personas privadas de la libertad en el marco de la pandemia de SARS-Cov-2	14
III. La resocialización de la población privada de la libertad durante la pandemia de SARS-Cov-2	21
3.1 Derecho fundamental al trabajo de las personas privadas de la libertad	24
3.2 Derecho fundamental a la unidad familiar de las personas privadas de la libertad	34
3.3 Seguimiento a las condiciones de recreación, cultura y deporte dentro de los establecimientos penitenciarios	43
3.4 Tratamiento postpenitenciario para las personas que recuperan su libertad	44
3.5 Educación de la población privada de la libertad	48
3.6 Enfoque diferencial en materia de resocialización: perspectiva institucional	55
IV. El derecho a la alimentación de la población privada de la libertad	58
4.1 Información del Gobierno en relación con el eje de alimentación	58
4.2 Información procedente del INPEC	59
4.3 Información procedente de la población privada de la libertad	64
4.4 Otras fuentes de información	66
4.5 Conclusiones sobre alimentación:	66
V. Acceso a la justicia y análisis de la persecución penal de los delitos cometidos por funcionarios del INPEC por la Fiscalía General de la Nación	69
5.1 Aclaraciones previas: alcance y limitaciones de los datos	69
5.2 Delitos de abuso de autoridad	71
5.3 Delitos violentos	73

5.4 Delitos sexuales	78
5.5 Delitos de discriminación	81
5.6 Delitos de corrupción	83
5.7 Conclusiones y recomendaciones generales	89
VI. Comentarios sobre la infraestructura y los servicios públicos	92
VII. Conclusiones generales: la permanencia y el agravamiento del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria	96

Anexos

1. Informe Anexo “*La crisis de los centros de detención transitoria en la pandemia de Covid-19: el desborde de la crisis carcelaria más allá del sistema penitenciario y carcelario*”.
2. Reporte del INPEC “*TEE Intramural Reporte 11-08-2021*”.

Este informe fue elaborado por:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia

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

Colectivo Abolicionista contra el Castigo

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES

Corporación Humanas Colombia, Centro Regional de Investigación en Derechos Humanos y Justicia de Género

Corporación Equipo Jurídico Pueblos

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

Mujeres Libres Colombia

Laboratorio de Justicia y Política Criminal LJPC

Centro de Estudios para la Sociedad y el derecho SINENCIERRO



FACULTAD DE DERECHO
Centro de Investigación en Política Criminal



I. Introducción

Este Décimo Informe de Seguimiento fue construido por las diferentes personas y organizaciones que componen la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013, con el fin de brindar información e insumos a la Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria de la Corte Constitucional. Así, este informe aborda las problemáticas de derechos fundamentales que enfrenta la población privada de la libertad, tales como el derecho a la resocialización, a la alimentación, a la salud y al acceso a la justicia, que se han visto particularmente afectados por las condiciones impuestas por la pandemia de Covid-19 y, más aún, por las medidas deficientes adoptadas por el Gobierno Nacional para enfrentarla. En este sentido, la Comisión no sólo concluye que el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria persiste, sino que la falla estructural que le dio origen se ha profundizado durante la pandemia y se ha expandido a instituciones fuera del sistema penitenciario y carcelario.

1.1 Contenidos y metodología

Este informe fue construido con base en varias fuentes de información obtenidas por la Comisión. La primera de ellas fue el análisis de varias respuestas a solicitudes de acceso a la información pública presentadas a distintas entidades del Estado – al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), a la Policía Nacional y a la Fiscalía General de la Nación. La segunda fue el análisis documental de los informes de seguimiento del Gobierno Nacional entregados a la Corte Constitucional y de notas periodísticas, informes independientes y otros documentos sobre diferentes ejes del seguimiento. Finalmente, la tercera fuente fue la verificación de condiciones de reclusión que diferentes organizaciones integrantes de la Comisión en el desarrollo de sus labores cotidianas de representación de personas privadas de la libertad, de investigación, de actividades de defensa y promoción de los derechos humanos y de seguimiento a la evolución del estado de cosas inconstitucional en los centros de reclusión.

Este informe se divide en ocho capítulos y un anexo. En esta introducción, además de presentar la metodología y contenidos del informe, se desarrollarán dos subcapítulos. En el primero se aborda la dinámica de la pérdida de transparencia y el desconocimiento de la crisis carcelaria durante la pandemia de Covid-19, en el cual se evidencia la tendencia a cerrar el acceso a los centros de reclusión, a no responder las solicitudes de la sociedad civil en el marco del seguimiento a la crisis y a desconocer y normalizar la crisis estructural que enfrenta el sistema penitenciario y carcelario y los centros de detención transitoria. En el segundo subcapítulo de esta introducción, se desarrolla un análisis general del panorama de las reformas penales entre el 2020 y 2021, las cuales han representado un claro retroceso en la adecuación de la política criminal a los lineamientos constitucionales establecidos en la Sentencia T-762 de 2015, especialmente por la promoción y apoyo por parte del Gobierno Nacional de proyectos de reforma con un enfoque abiertamente reactivo, carente de fundamentación empírica y centrados en aumentar el uso de la prisión como única respuesta estatal a los problema sociales.

En los capítulos posteriores, la Comisión aborda de manera detallada el estancamiento y agravamiento de la situación de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en varios de los pilares del seguimiento establecidos en el Auto 121 de 2019. Así, el segundo capítulo aborda de manera general la afectación a los derechos fundamentales debido a la emergencia sanitaria

generada por la pandemia de SARS-Cov-2, especialmente en materia de derecho a la salud. En el tercer capítulo se analizan los datos respecto sobre el derecho a la resocialización de la población reclusa – a saber, información sobre la capacidad, calidad, cobertura y pertinencia de los programas de resocialización, de la implementación del enfoque diferencial de género, étnico y de discapacidad de estos, entre otros.

En el cuarto capítulo, la Comisión analizará la garantía del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad. En el quinto capítulo, la Comisión analizó datos de la Fiscalía General de la Nación y otras instituciones para evaluar la protección del sistema penal frente a delitos que pueden haber cometido miembros del INPEC contra personas privadas de la libertad (tales como tortura, lesiones personales, entre otros) o que pueden redundar en su afectación directa o indirecta (tales como delitos de corrupción, como la falsificación de documentos, entre otros). En el sexto capítulo, la Comisión presenta algunos comentarios sobre los estancamientos en el mejoramiento, adecuación y mantenimiento de la infraestructura y sobre los servicios públicos domiciliarios en los centros de reclusión. Finalmente, el octavo capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones generales.

Adicionalmente, la Comisión también presenta como anexo un informe independiente sobre la grave situación que enfrentan los centros de detención transitoria a nivel nacional, tales como estaciones de policía y Unidades de Reacción Inmediata. La Comisión logró verificar, con datos empíricos oficiales de la Policía Nacional, el impacto que tuvo el manejo deficiente del Gobierno Nacional frente a la crisis carcelaria en el marco de la pandemia – impacto que no sólo extendió el estado de cosas inconstitucional a estos centros de detención y ha generado situaciones que vulneradoras de derechos incluso más graves que las presentes en el sistema penitenciario y carcelario, sino que, además, ha desnaturalizado el funcionamiento de estos centros y ha normalizado la ejecución ilegal de medidas privativas de la libertad por entidades estatales no competentes para ello. Por tal razón, con este informe anexo, la Comisión reitera la necesidad de incorporar la vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales en los centros de detención transitoria al estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y ordene la adopción de medidas estructurales que superen de manera urgente e inmediata la crisis de derechos fundamentales en estos centros.

1.2 La pérdida de transparencia, accesibilidad y la normalización del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria

Durante la pandemia de Covid-19, la Comisión encontró que se ha presentado una progresiva y generalizada pérdida de transparencia, de accesibilidad y de control externo de la sociedad civil y de entidades estatales sobre el sistema penitenciario y carcelario, así como un desconocimiento y normalización de las situaciones vulneradoras de derechos fundamentales de personas privadas de la libertad – tanto las que configuraron el estado de cosas inconstitucional vigente como las nuevas situaciones surgidas por la pandemia. En este sentido, el tratamiento a la pandemia de Covid-19 se convirtió en la justificación utilizada para evitar el seguimiento de la sociedad civil y la adopción de medidas para garantizar los derechos fundamentales en las cárceles y prisiones del país.

En primer lugar, el sistema penitenciario y carcelario presentó una creciente pérdida de transparencia y accesibilidad, manifestada en la restricción de la entrada a los centros de reclusión a representantes de la Defensoría del Pueblo y otros entes de control, a miembros de la Comisión de Seguimiento y a otros actores de la sociedad civil para verificar la garantía de derechos fundamentales. Esta restricción, que inició con la suspensión de ingresos en el inicio de la pandemia en abril de 2020,

continuó a lo largo del 2021: algunos establecimientos (por ejemplo, el EPMSC Medellín “Bellavista”, CPAMSGIR Girón, RM Bogotá “El Buen Pastor”, CPMS Bogotá “La Modelo” y CPAMS Valledupar “La Tramacua”) no responden las solicitudes de entrada para jornadas de derechos humanos o de verificación de condiciones de reclusión, así como han negado el acceso apelando a riesgos de salud por la pandemia o por preocupaciones genéricas de seguridad sin mayor justificación. A su vez, algunos establecimientos han impuesto cargas administrativas arbitrarias que imposibilitan y dificultan el acceso, lo que limitó de manera excesiva el desarrollo de las visitas y evitó el ingreso de materiales de registro de información (libretas, grabadoras, entre otros) para la recopilación de evidencia. Esta misma obstaculización, como se verá más adelante, se ha presentado para la realización de visitas familiares o íntimas, pues la suspensión de ingresos eliminó el contacto familiar de muchas personas privadas de la libertad y, luego de que fueran habilitadas, se incrementaron los obstáculos administrativos y la negación arbitraria de los ingresos para su realización.

Ejemplo de esto fueron los problemas enfrentados por la Comisión para la realización de visitas de verificación a varios establecimientos. Con el objetivo de identificar las condiciones de reclusión y recopilar la percepción de la población reclusa para elaborar el presente informe, la Comisión solicitó el 17 de agosto de 2021 autorización de ingreso para realizar 16 visitas a establecimientos de reclusión, que serían realizadas entre agosto y septiembre de 2021. Esta solicitud inicial no recibió respuesta, pero luego de presentar una insistencia de la misma petición el 2 de septiembre, la Dirección de Custodia y Vigilancia del INPEC negó el acceso alegando que las visitas “no son viables por razones de seguridad integral”,¹ sin brindar ninguna argumentación o justificación adicional. Ante esto, la Corte Constitucional se pronunció mediante el Auto del 15 de octubre de 2021 sobre la inobservancia de la obligación de permitir el acceso a la Comisión. Concluyó que “en todo caso deben garantizar el ingreso seguro a los establecimientos carcelarios” y trasladó la solicitud al INPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho para su respuesta. Finalmente, el 28 de octubre, dos meses después de la primera solicitud, el INPEC autorizó el ingreso de la Comisión a los centros carcelarios, pero la negativa inicial imposibilitó a la Comisión realizar las visitas programadas y recopilar evidencia empírica para este informe.

Sumado a lo anterior, el cerramiento de los centros de reclusión también se ha manifestado en la negación del acceso a la información a la sociedad civil. La Comisión presentó varias solicitudes de acceso a la información pública para obtener información sobre el derecho a la salud, a la alimentación, a la resocialización, al acceso a la justicia de la población privada de la libertad, entre otros. Sin embargo, algunas solicitudes no recibieron respuesta por parte de las entidades, mientras que las respuestas que sí fueron suministradas contaban con profundas deficiencias en la información suministrada, pues presentaron información incompleta, no contestaron la totalidad de las preguntas o no recibieron respuestas de fondo. En algunas peticiones, en especial la presentada ante la Policía Nacional, las solicitudes de acceso a la información fueron originalmente negadas con base en argumentos de competencia, como lo fue sobre la entrega de datos sobre los centros de detención transitoria argumentando que no estaban encargados de la población sindicada, cuando realmente la administración de las estaciones de policía le corresponde a esta entidad. Sólo luego de que la

¹ INPEC, respuesta a insistencia en la solicitud de ingreso a establecimientos para realizar visitas de seguimiento al estado de cosas inconstitucional del 7 de octubre de 2021.

Comisión insistiera en su solicitud y contestara a la argumentación de competencia, la Policía Nacional remitió la información solicitada parcialmente.

En segundo lugar, la Comisión ha corroborado que el Gobierno Nacional ha seguido normalizando y ocultando la situación real del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. Esto se evidencia en la reducción sustancial del contenido de sus Informes de Seguimiento (especialmente el XI), en los cuales se ha brindado cada vez menos información sobre el goce efectivo de derechos y en donde la exposición de normatividad, de datos de gestión descontextualizados y declaraciones genéricas se han convertido en el contenido predominante. Así, en los últimos dos informes gubernamentales se han ignorado de manera generalizada los impactos negativos de sus políticas sobre los derechos fundamentales de la población reclusa - tales como el impacto de la suspensión generalizada de visitas sobre la unidad familiar y los procesos resocialización y, como se verá en detalle en el Informe Anexo, el incremento acelerado y desbordado del hacinamiento en estaciones de policía y Unidades de Reacción Inmediata.

Como se mostrará en el siguiente subcapítulo, los informes gubernamentales también han omitido reportar los retrocesos en la reforma de la política criminal producto de las reformas penales regresivas impulsadas y promovidas por el Gobierno Nacional, las cuales buscaron aumentar el uso de la prisión de manera generalizada y desproporcionada – abiertamente en contravía de los lineamientos constitucionales de la Sentencia T-762 de 2015. Así, el XI Informe del Gobierno Nacional reportó haber logrado adecuar la política criminal a los lineamientos constitucionales por la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal, pero omitiendo la promoción de la prisión perpetua revisable (declarada inexequible por la Corte Constitucional), la aprobación de la Ley de 2197 de 2022 (Ley de Seguridad Ciudadana que aumentó de manera generalizada y desproporcionada las penas de prisión en general y para ciertos delitos) y su oposición abierta a la ampliación de medidas alternativas al encarcelamiento (como la objeción presidencial al Proyecto de Ley 093 de 2019).

Por su parte, como se analizará en detalle en el Informe Anexo, el desvío del hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario hacia las estaciones de policía y URIs también generó un ocultamiento de la dimensión de la crisis. Este traslado del hacinamiento creó situaciones aún más graves que las presentes en los establecimientos del orden nacional – por ejemplo, según la Personería de Medellín, el hacinamiento en los centros de detención transitoria en esa ciudad ha alcanzado niveles entre el 500 y el 800% e, incluso, que el centro de la SIJIN presenta un hacinamiento del 1.710%, pues con una capacidad para 20 personas, alberga a 362.² Esto también significó una reducción artificial del hacinamiento en las cárceles y prisiones. Casi el 100% de la población reclusa en estaciones de policía y URIs corresponde a población sindicada o condenada, los cuales deberían estar en establecimientos del orden nacional o cárceles municipales en concordancia con la normatividad vigente.³ Así, la Comisión estimó que para julio de 2021, el hacinamiento del sistema nacional habría alcanzado el 40,2%, pues habría albergado a 115,439 personas⁴ si la suspensión de traslados no

² Ver en:

<https://www.elcolombiano.com/antioquia/personeria-denuncia-hacinamiento-en-centros-de-detencion-transitorios-en-medellin-PL16595318>

³ Congreso de la República. Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Arts. 17, 20 y 22.

⁴ Este dato corresponde a la suma de las 96.386 personas reportadas en ese mes por el INPEC más las 19.053 personas sindicadas y condenadas en los centros de detención transitoria, reportados por la Policía Nacional en respuesta a la solicitud de acceso a la información de la Comisión.

hubiera represado a un porcentaje importante de personas sindicadas y condenadas en los centros de detención transitoria.

La Comisión resalta que la pandemia también significó un obstáculo para asegurar una protección penal adecuada de las personas privadas de la libertad frente a abusos cometidos por miembros del INPEC. Ejemplo de esto es la deficiente persecución penal de casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos durante las protestas del 21 de marzo de 2021 en el CPMS Bogotá “La Modelo”. Como lo evidenció el reportaje de Noticias Caracol⁵ y los informes de Human Rights Watch⁶ y Cerosetenta,⁷ durante la supresión de la protesta, 82 personas terminaron lesionadas y 24 muertas, lo que podría configurarse como ejecuciones extrajudiciales debido a que presentaban disparos a media distancia por la espalda. Asimismo, se omitió brindar atención médica oportuna a personas gravemente heridas, lo que puede constituir una forma de tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes, además de la presencia de casos explícitos de golpizas, excesos de la fuerza y de tortura. Ante esta situación, los funcionarios del INPEC fueron felicitados por la entonces Ministra de Justicia y del Derecho y actual Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello.⁸

Hasta el momento, en este caso sólo se ha abierto una investigación disciplinaria que no ha sido concluida⁹ y un proceso penal contra tres guardias del INPEC acusados de cometer actos de tortura,¹⁰ mientras que las muertes violentas no han sido esclarecidas. Como se expone en los datos de la Fiscalía General de la Nación analizados en el quinto capítulo, este caso sugiere que existe un poco o nulo control penal de las conductas delictivas que pueden padecer las personas privadas de la libertad por funcionarios del INPEC, lo que no sólo significa una debilidad en su acceso a la justicia penal, sino también una desprotección institucional de sus derechos.

Esta pérdida de transparencia, ausencia de control y de sanción de los abusos, el desconocimiento del derecho de petición y la obstaculización de las labores de seguimiento ha llevado a la Comisión a concluir que, desde el inicio de la pandemia, se ha presentado un fenómeno de cerramiento de los centros de reclusión frente a controles y veeduría externa, lo cual ha redundado en el ocultamiento y la normalización del estado de cosas inconstitucional. Así, parece que la respuesta institucional frente a la pandemia fue obstaculizar el acceso de controles externos al sistema penitenciario y carcelario para dificultar el seguimiento, el acceso de la población reclusa a canales de denuncia frente a abusos, así como dispersar y delegar la problemática carcelaria sobre las entidades territoriales - profundizando, a su vez, la forma inconstitucional y centrada en el encarcelamiento desproporcionado de la política criminal colombiana.

⁵ Ver en: <https://www.youtube.com/watch?v=H4pvdqOkWdA>

⁶ Ver en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/11/24/colombia-muertes-de-detenidos-habrian-sido-intencionales> & <https://www.elsespectador.com/judicial/no-se-valoran-las-circunstancias-excepcionales-durante-motin-en-la-modelo-article/>.

⁷ Ver en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/el-silencio-del-inpec-sobre-el-motin-de-la-modelo/>.

⁸ Ver en: https://www.youtube.com/watch?v=BY65w_0gkw.

⁹ Ver en: https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-abrio_investigacion-carcel-Modelo.news & https://caracol.com.co/radio/2020/03/24/nacional/1585060408_053862.html

¹⁰ Ver en: https://caracol.com.co/radio/2022/02/16/judicial/1644969996_011719.html?ssm=whatsapp.

1.3 Retrocesos en la política criminal: implementación de aumentos punitivos reactivos, sin fundamentación empírica e indiscriminados

Para la Comisión, la tendencia a normalizar la crisis carcelaria se agrava al identificar que el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus facultades de iniciativa legislativa y de incidencia en la agenda del Congreso de la República, continúa adoptando una política criminal que es abiertamente contraria a los lineamientos constitucionales establecidos en la Sentencia T-762 de 2015. Para la Comisión, aunque el XI Informe del Gobierno concluye que con la aprobación del Plan Nacional de Política Criminal se logró cumplir “con los mandatos constitucionales sobre política criminal coherente, respetuosa de los derechos humanos y fundamentales de todas las personas” (pp. 34), la política criminal dirigida por el Gobierno Nacional realmente ha estado encaminada a aumentar y expandir de manera arbitraria, desproporcionada, reactiva y sin fundamentación empírica el uso de la privación de la libertad en Colombia, ignorando el impacto que este aumento tendrá sobre la vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales.

A juicio de la Comisión, lo anterior se ha debido a que el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y otras instituciones se han inclinado por desviar la política criminal a un enfoque puramente reactivo, punitivo, centrado en la seguridad ciudadana y que desconoce la finalidad de la resocialización. Con esto se ha buscado usar el derecho penal como forma de intimidar a la ciudadanía para aumentar la seguridad y desincentivar la comisión de delitos. Este acercamiento, que es abiertamente contrario a los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional y a la evidencia científica en la materia,¹¹ se ha manifestado en múltiples proyectos de ley, algunos de los cuales fueron aprobados por el Congreso de la República luego de haber sido promovidos desde el Ministerio de Justicia y del Derecho - por ejemplo, la prisión perpetua revisable y la Ley 2197 de 2022.

Durante la legislatura 2021-2022, por ejemplo, la Comisión logró identificar el Proyecto de Ley 573 del 2021, el cual buscó eliminar la posibilidad de que personas sindicadas o condenadas por el delito de feminicidio reciban beneficios y subrogados penales, e incluso suprimir, en contra de la jurisprudencia constitucional, la posibilidad de la sustitución de la detención preventiva de manera automática por el tipo delictivo imputado. Con esto, el proyecto no sólo adoptó un enfoque inocuo y de maximización de la restricción de la libertad en el sistema penal, sino que también desconoce las causas que dan lugar a la ocurrencia de este delito, no adopta medidas de fondo que resuelvan la violencia contra la mujer y desconoce el carácter excepcional que tiene la detención preventiva como privación del derecho a la libertad personal previo a la condena. Aunque el proyecto fue archivado, la propuesta ha sido reiterada en el Proyecto de Ley 157 del 2021, lo que muestra el interés constante en el Congreso de la República de promover proyectos que, sin contar con ningún fundamento empírico o un estudio criminológico o de impacto que los justifique, operan únicamente bajo la creencia de que los aumentos en el uso de la prisión desincentivan y reducen la comisión de delitos - creencia contraria a la evidencia científica al respecto.

¹¹ Según los hallazgos de la compilación de estudios realizada por Daniel Nagin, el efecto disuasorio del sistema penal surge de la probabilidad de la captura y sanción, no de los aumentos o fluctuaciones en la severidad de la pena (Ver en: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/670398>). Así también lo ha sostenido la Comisión Asesora de Política Criminal (Ver en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal.pdf>).

En una dirección similar se orienta el Proyecto de Ley 403 de 2021, el cual busca modificar el párrafo primero del artículo 317 del Código del Procedimiento Penal para duplicar los términos en que una persona imputada de feminicidio puede reclamar su libertad, inclusive si es en la modalidad de tentativa. En la motivación del proyecto no se presentó ninguna consideración sobre los derechos fundamentales involucrados (el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, de la excepcionalidad de la restricción al derecho a la libertad previa al juicio, entre otros). Así, se buscó aumentar la restricción de la libertad personal de una persona sindicada, que debe ser excepcional, ignorando el impacto de tal medida sobre estos derechos fundamentales y sin ningún tipo de justificación diferente a argumentos genéricos (sin evidencia) sobre la necesidad de proteger a la mujer.

Para la Comisión, otros proyectos de ley muestran una orientación claramente reactiva frente a fenómenos sociales que, además, denotan un uso progresivamente autoritario del derecho penal por parte del Gobierno Nacional. Ejemplo de ello es la Ley 2197 de 2022 (Ley de Seguridad Ciudadana), que creó aumentos punitivos generalizados, arbitrarios y desproporcionados que carecieron de una justificación político criminal adecuada y de un sustento empírico o científico, pues se basaron únicamente en visiones antitécnicas de seguridad ciudadana y en argumentos reactivos frente a coyunturas de seguridad y de la gravedad de los delitos, lo que profundiza la subordinación de la política criminal a la política de seguridad.

Entre las modificaciones generalizadas e injustificadas se encuentra el art. 5 de la Ley 2197 de 2022, el cual aumentó la pena máxima en Colombia de 50 años a 60 años de prisión salvo en los casos de concurso de delitos – es decir, abrió la posibilidad a que se impusieran penas superiores a 60 años cuando una persona sea condenada por varios delitos. Este aumento no sólo fue justificado como una forma de adecuar técnicamente la legislación penal al alza (existen delitos que tienen consagradas penas superiores a los 50 años permitidos), sino que incluso plantea la posibilidad de imponer penas superiores a la expectativa de vida promedio en Colombia¹² - siendo así la habilitación *de facto* de la pena de prisión perpetua prohibida en la Constitución Política. Esta modificación, además de ser generalizada por implicar un tope máximo para todos los casos asumidos por la justicia penal, ilustra su carácter reactivo y punitivo, su falta de fundamentación empírica que demuestre su idoneidad para reducir la comisión de delitos y su irreflexividad frente a la vulneración de derechos que genera el hacinamiento.

Por supuesto, la Comisión recuerda que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República han mostrado una falta de interés en orientar la política criminal por los estándares constitucionales, y en especial por el principio de la resocialización - por ejemplo, al adoptar la prisión perpetua revisable que, en la audiencia pública realizada el 1 de junio de 2020, fue rechazada por casi la totalidad de los intervinientes de la sociedad civil y la academia por su incoherencia con la Constitución y por su falta de idoneidad para prevenir delitos.

La Ley 2197 de 2022 también introdujo modificaciones que podrían criminalizar actos poco lesivos de manera desproporcionada (como el daño en bien ajeno contra inmuebles de seguridad ciudadana sin estándar de cuantía del daño) o aplicar sanciones superiores a delitos cometidos contra la Fuerza Pública que a formas más graves de los mismos. Muestra de ello es la creación de agravantes que

¹² Sólo las personas mayores de 18 años pueden ser condenadas en el sistema penal ordinario, por lo que una pena de 60 años podría llegar a significar que una persona de 18 años sería liberada, en principio, a los 78 años, edad que supera la expectativa promedio de vida en Colombia (de 74 años).

incrementaron, sin consideraciones de proporcionalidad, las penas para el daño en bien ajeno (más del doble), la violencia contra el servidor público (en el 66%) y las lesiones personales (66%) cuando son cometidos contra infraestructura de transporte, de seguridad ciudadana, de las Fuerzas Armadas o contra miembros de la Fuerza Pública, entre otros. En el caso del homicidio, se creó una modalidad agravada cuando se comete contra funcionarios de la Fuerza Pública que tienen penas superiores a otras agravantes que conllevan un desvalor penal mayor, como el homicidio con sevicia, por pago o por motivo fútil. Estos aumentos carecen de estándares claros de lesividad penal pues, por ejemplo, el daño en bien ajeno no exigiría un monto de daño relevante para aplicar el agravante que conlleva penas de hasta 12 años de prisión, lo que podría implicar la sanción desproporcionada de daños insignificantes a instalaciones policiales.

Por su parte, esta Ley parece intentar desincentivar el control ciudadano sobre actuaciones de la Policía Nacional a través de la creación del delito de obstrucción a la función pública. También modificó algunos tipos penales y creó otros que, por su ambigüedad y deficiencia técnica, podrían ser utilizados por las autoridades para criminalizar la protesta social, sancionar actos de protesta violenta de manera desproporcionada e incluso perseguir penalmente a organizadores o promotores de manifestaciones públicas cuando en estas se cometan delitos. Esta Ley también introdujo modificaciones que podrían facilitar el uso arbitrario y sancionatorio del traslado por protección, pues eliminó la exigencia de que sea el único recurso disponible para la protección, modificando sus causales a formas ambiguas y discrecionales.

En el primer caso, la creación de los delitos de obstrucción a la función pública criminaliza a quien “obstruya”, “incite a obstruir” o “dificulte” la función pública, agravado cuando se cometa contra procedimientos militares o de policía. Por lo tanto, este tipo penal podría ser utilizado contra la ciudadanía cuando interviene en procedimientos policiales adelantados de manera arbitraria, por grabar u oponerse a procedimientos que impliquen violencia policial o abuso contra manifestantes, entre otros – situación que ha llevado a la imposición de comparendos sancionatorios.¹³ También se creó el delito de avasallamiento de bien inmueble, el cual criminaliza la “invasión” de cualquier bien inmueble, sea por medios pacíficos o violentos, lo que puede significar la criminalización de manifestaciones públicas en universidades públicas o privadas, en espacios propiedad del Estado, entre otros.

En el segundo caso, la Comisión destaca que esta Ley creó agravantes para los delitos de perturbación al servicio de transporte, al delito de pánico y al delito de obstrucción de vía pública cuando sean cometidos usando capuchas u otros elementos que dificulten la identificación – delitos que han sido imputados de manera antitécnica y sin pruebas, junto con el delito de terrorismo, contra manifestantes en el marco del Paro Nacional, tal como lo reportó Human Rights Watch.¹⁴ Con las formas agravadas de las penas sustancialmente más gravosas (como el agravante del 66% de la pena cuando se cometan con máscaras, capuchas u otros elementos para todos los delitos del Capítulo 2 del Título XII del Código Penal) y teniendo en cuenta la proliferación de imputaciones antitécnicas durante el Paro

¹³ Ver en: <https://www.rcnradio.com/colombia/nuevo-caso-de-abuso-contra-personas-que-grabaron-un-procedimiento-policial>, <https://www.youtube.com/watch?v=PXXQ-OZtaVA> y <https://www.lafm.com.co/bogota/ciudadano-pagar-multa-de-800000-por-grabar-procedimiento-policial-en-bogota>.

¹⁴ Ver en: <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contra-manifestantes>.

Nacional, esta Ley podría significar la imposición de sanciones contra manifestantes pacíficos y sanciones desproporcionadas contra manifestantes que cometan actos violentos de baja lesividad.

En el tercer caso, la Comisión destaca la ampliación ambigua del delito de instigación para delinquir, la cual podría criminalizar a promotores y organizadores de manifestaciones públicas. Originalmente, este delito sancionaba con una multa a la persona que incite a otra directamente a cometer una conducta delictiva. Con la modificación, este delito ahora plantea penas de prisión a quien “financie o promueva” a otros a la comisión de delitos cuando estos sean el daño en bien ajeno o los delitos de pánico, perturbación al servicio de transporte o la obstrucción en vía pública y demás del Capítulo 2 del Título XII del Código Penal. Esta tipificación, si se tiene en cuenta el uso antitécnico de estos delitos contra manifestantes, podría aplicar a personas que promuevan o convoquen a manifestaciones al interpretarse como una incitación a “generar pánico” o “llamados a cometer actos terroristas” - tesis defendida por el Fiscal General de la Nación, Francisco Barbosa.¹⁵ Esto también podría significar la criminalización de personas que brinden apoyo económico a grupos que, como las Primeras Líneas, han sido catalogados, sin evidencias, como grupos terroristas por el Ministerio de Defensa y la Fiscalía General de la Nación.

En este contexto, también debe destacarse que la Ley modificó las normas sobre traslado por protección, haciendo de su uso uno ambiguo y que facilita el uso punitivo de este. Esto se debió a que la reforma eliminó el requisito que exigía explícitamente que el traslado fuera la única forma disponible para asegurar la protección a la persona, exigiendo, en cambio, que se agotara el nuevo procedimiento de “mediación policial”. Sin embargo, algunas causales ambiguas – que la persona “aparente” estar bajo el efecto de sustancias psicoactivas, o que “exteriorice comportamientos temerarios o agresivos” – no admitirían este requisito, con lo cual se podría estar promoviendo el uso arbitrario y punitivo del traslado por protección.¹⁶

Para la Comisión, lo anterior evidencia el carácter reactivo de la política criminal adelantada por el Gobierno Nacional, el cual continúa utilizando el derecho penal como la única respuesta estatal a las coyunturas y problemáticas sociales. Esto también refleja el desconocimiento y falta de voluntad para formular reformas penales coherentes con el ordenamiento constitucional y que garantice los derechos de la población privada de la libertad y de la ciudadanía. Así, esta Ley fue aprobada sin contar siquiera con consideraciones de los derechos fundamentales que podrían llegar a ser afectados, tales como el derecho a recibir sanciones proporcionales al daño, el ejercicio del derecho a la protesta (por sancionar la “invasión” pacífica de bienes inmuebles, agravada si se comete por un grupo de personas), el derecho a la libertad de expresión y el libre desarrollo de la personalidad (por posiblemente afectar el derecho a promover manifestaciones y a expresar la opinión frente a las autoridades en un procedimiento policial, a usar máscaras, capuchas y otros implementos en protestas) y a la libertad personal (por facilitar el uso sancionatorio del traslado por protección), entre otros.

Sumado a esto, la Comisión encontró que el Consejo Superior de Política Criminal, entidad creada para darle coherencia técnica y científica a la política criminal, parece estar desconociendo su función

¹⁵ Ver en: <https://www.semana.com/semana-tv/vicky-en-semana/articulo/fiscal-francisco-barbosa-vamos-a-proceder-a-la-extincion-de-dominio-en-caso-de-obstruccion-a-vias-publicas/202118/> y <https://www.semana.com/semana-tv/vicky-en-semana/articulo/paro-nacional-fiscal-francisco-barbosa-asegura-que-en-cali-estan-entregando-dinero-a-vandalos/202147/>

¹⁶ Congreso de la República. Ley 2197 del 22 de enero de 2022. Art. 40.

y dando conceptos favorables a proyectos que, como la Ley de Seguridad Ciudadana y la reforma constitucional de prisión perpetua, carecen de una justificación jurídico penal coherente con la Constitución de 1991 y de una justificación científica. También ignoró, al igual que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, el impacto negativo que tendrá aumentar nuevamente las penas de prisión en un contexto en el que la legislación penal ha desbordado las capacidades del sistema penitenciario y carcelario y ha generado un estado de cosas inconstitucional, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional¹⁷, la Comisión Asesora de Política Criminal¹⁸ y los estudios del INPEC¹⁹. Por ello, la Comisión considera que el Consejo Superior de Política Criminal, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República están incumpliendo con los mandatos constitucionales para la formulación de la política criminal.

Por su parte, la Comisión también considera positiva la aprobación de algunos proyectos que han ampliado el uso de medidas alternativas al encarcelamiento, como lo fueron el Proyecto 093 de 2019, el cual creó el servicio de utilidad pública como sanción alternativa para mujeres cabeza de hogar condenadas por delitos de hurto y de drogas – dos delitos asociados a condiciones de vulnerabilidad social. Sin embargo, la Comisión reitera que el Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación, sustentados en una visión estrictamente punitivista y de seguridad pública, se han opuesto a la creación del servicio de utilidad pública. Incluso, la Presidencia de la República objetó por constitucionalidad el proyecto aprobado,²⁰ presentando argumentos que, como lo ilustró la Comisión, carecían de sustento jurídico.²¹

Por lo anterior, como en el VIII y IX Informe de Seguimiento, la Comisión reitera que el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de Política Criminal han incurrido en un incumplimiento de las órdenes judiciales impartidas por la Corte Constitucional en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, específicamente los numerales 1 y 5 de la orden vigésima segunda de la Sentencia T-762 de 2015 y el exhorto del numeral 8 de la misma orden, por negarse a implementar los lineamientos de política criminal de la Constitución de 1991, con lo cual continúan profundizando, agravando, normalizando y perpetuando la violación masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y una política criminal incompatible con la Constitución Política.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-388 de 2013, MP. María Victoria Correa y T-762 de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸ Ver en:

<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal.pdf>

¹⁹ INPEC, *Impacto de la legislación penal en la población penitenciaria y carcelaria a cargo del INPEC 1998 – 2015*. Ver en:

<https://www.inpec.gov.co/documents/20143/49294/MOMENTOS+HISTORICOS+INPEC+2015-1.pdf/705ba5dc-a6eb-38f5-bc2a-a8da3d1895bb?version=1.0>

²⁰ Ver en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/penal/objetan-proyecto-que-buscaba-que-madres-cabeza-de-hogar-cumplieran-condenas-con>

²¹ Ver en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/10/CSST-388-Concepto-objeciones-P.L.-093-de-2019-FINALpdf-1.pdf>

II. Análisis de la afectación del derecho fundamental de la salud de las personas privadas de la libertad en el marco de la pandemia de SARS-Cov-2

Con el objetivo de analizar la afectación del derecho de la salud de las personas privadas de la libertad en el marco de la pandemia de SARS-Cov-2, la Comisión de Seguimiento le solicitó a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) el 1 de octubre de 2021 el acceso a la información pública sobre múltiples puntos, entre ellos: la identificación de los hospitales que le prestan servicios de salud a cada centro de reclusión; sobre la cantidad de personal médico y tipo de contratación con la que cuenta cada centro de reclusión; el número de personas privadas de la libertad que se encuentran en tratamiento médico, la distribución del personal de planta contratado por la USPEC y el INPEC para atención en salud y la cantidad de medicamentos entregados a las personas privadas de la libertad, así como su distribución. También se le solicitó anexar los contratos firmados para la atención en salud, las circulares de la USPEC que versen sobre la prestación de salud y los informes sobre la entrega de medicamentos. Por último, se le solicitó el número de citas médicas ordenadas, autorizadas y efectivamente realizadas y el número de tutelas que han presentado las personas privadas de la libertad, invocando el derecho a la salud.

De igual modo, una solicitud similar fue remitida al Director General del INPEC en la misma fecha, la cual fue remitida a la Doctora Sánchez Aldana, Directora de Logística de la USPEC²², el 13 de octubre de 2021. A la fecha de elaboración de este informe, ninguna de las dos solicitudes fue contestadas por los funcionarios de la USPEC. Esta situación, junto con las dificultades para que la Comisión ingresara a los establecimientos, hizo que la información con la que cuenta la Comisión sea limitada y gran parte de ella se circunscribe a los informes de seguimiento presentados por el Gobierno Nacional. Tal como fue mencionado en la introducción, esta falta de acceso a la información representa una dificultad para el seguimiento, debido a que los datos aportados por el Gobierno Nacional impiden realizar un análisis de contraste que permita valorar si las acciones realizadas para garantizar el derecho a la salud durante la pandemia fueron adecuadas.

Con base a esto, la información suministrada por el Gobierno presenta tres principales problemas: i) es una información precaria y discontinua que carece de un enfoque de goce efectivo de derechos, con lo cual evidencia la evolución del estado de cosas inconstitucional en materia de salud de la población reclusa; ii) no presenta datos que permitan evaluar el avance o retroceso en la prestación de servicios de salud, tal como la mejora del acceso al servicio, su calidad y otros aspectos; y iii) no se diferencia entre medidas anunciadas y efectivamente implementadas, lo que imposibilita analizar el estado real de ejecución de las acciones del Gobierno Nacional en materia de salud.

En primer lugar, el Gobierno Nacional ha presentado de manera reiterada una información precaria y discontinua en los informes de seguimiento, especialmente sobre los datos que indican el estado del

²² INPEC. Respuesta a Derecho de Petición. Referencia 2021EE0184453.

derecho fundamental a la salud. Ejemplo de esto se encuentra en los Informes IX,²³ X y XI,²⁴ en los cuales la información reportada carece de continuidad – no se reportan los mismos datos en diferentes periodos de manera consistente, no se rastrea la evolución de estos ni se analiza cómo estos reflejan el goce efectivo del derecho a la salud de la población privada de la libertad. Lo anterior hace imposible analizar el progreso o retroceso en el cumplimiento de este derecho. Además, también varía el nivel de información en aspectos como el número de citas cumplidas o la contratación de servicios de salud, puesto que en el IX Informe se presentan de manera anual, mientras que en el X Informe se presentan de forma bimestral²⁵ y en el XI no se presenta ningún dato. Este es un problema que la Comisión de Seguimiento ha señalado de manera reiterada, pero que, a pesar de esto, se ha agravado con la progresiva oscuridad y ausencia de información relevante. Así, como lo mencionó la Comisión en su IX Informe sobre la información en salud,

“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. (...). 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.”²⁶

En ese momento, la Comisión consideró que esa dinámica implica un escenario de desgaste institucional para las entidades involucradas en el estado de cosas inconstitucional, pues el análisis de información incoherente, descontextualizada y carente de continuidad no sólo es inconducente para analizar la garantía de derechos, sino que oculta las problemáticas que sigue padeciendo la población privada de la libertad – evitando así que se ponga de presente la grave vulneración de derechos producto de la persistencia, ya por varios años, de una crisis estructural que no es enfrentada de manera efectiva por el Gobierno Nacional.

Otro ejemplo de esta inconsistencia en los datos se presenta en la contratación de servicios de salud. En el IX Informe del Gobierno Nacional se especificaba el número de contratos vigentes

²³ IX Informe Semestral del Gobierno Nacional al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario. Ver en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Noticias1/ix-informe-de-seguimiento-al-estado-de-cosas-inconstitucional-del-sistema-penitenciario-y-carcelario>

²⁴ X Informe Semestral del Gobierno Nacional al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario. Ver en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Noticias1/d233cimo-informe-de-seguimiento-al-estado-de-cosas-inconstitucional-del-sistema-penitenciario-y-carcelario>

²⁵ Estos datos deberían presentarse de manera semestral, así como la publicación de los informes de seguimiento del Estado. El hecho de que sea bimestral es problemático porque, como lo señala el informe, no todas las citas solicitadas en ese bimestre se asignaron y se cumplieron en el mismo bimestre. En ese caso, pueden existir citas cumplidas que fueron solicitadas y asignadas en diciembre de 2020, dado que las autorizaciones tienen dos meses de vigencia.

²⁶ IX Informe de Seguimiento de la Sociedad Civil al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario abril 2021, pp. 19. Ver en: <https://www.humanas.org.co/ix-informe-de-seguimiento-de-la-sociedad-civil-al-estado-de-las-cosas-inconstitucional-del-sistema-penitenciario-y-carcelario/>

con las IPS, así como los que se encontraban en trámite de prórroga, los terminados y los liquidados. También se presentaba los servicios médicos contratados desagregados por regiones, el número personas y de horas que se requiere contratar, los servicios efectivamente contratados y las que se encontraban en proceso de contratación. Esta información no fue aportada en el X Informe gubernamental, lo que ilustra el impacto de la falta de información para evaluar sobre la garantía en la prestación de servicios de salud en los centros de reclusión.

De igual forma, la información relacionada con la atención en salud mental es insuficiente, dado que en el IX Informe gubernamental solo se presenta el número de personas privadas de la libertad en tratamiento en las dos unidades de salud mental ubicadas en los establecimientos de reclusión CPMS Bogotá y EPMS Cali. Por su parte, el X Informe presenta mayor información al reflejar los contratos con la Clínica Nuestra Señora de la Paz y Clínica Basilia S.A.S y el número de pacientes en los diferentes ERON de las 6 Regionales del INPEC.

Sin embargo, esta información es insuficiente para evaluar el nivel de afectación a la salud mental que se generó a raíz de las medidas de aislamiento que se implementaron para hacer frente a la pandemia. Esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que el INPEC no concertó ni socializó las medidas de bioseguridad con la población privada de la libertad, lo cual generó angustia a estas personas por la falta de certeza sobre las medidas adoptadas para salvaguardar su bienestar o para mantener el contacto con sus familias. De tal forma, se desatendió la recomendación del Comité Internacional de la Cruz Roja que indicó que “es absolutamente esencial hacer participar a la población penitenciaria en actividades de información y sensibilización generales (...) y se enfatice que son de naturaleza temporal”²⁷.

Por otra parte, la suspensión de visitas a partir de la Directiva 000001 de 2020 no estuvo acompañada de un programa efectivo que permitiera garantizar el derecho a la comunicación y a la familia de las personas privadas de la libertad. Como lo señaló la Comisión en el VIII Informe de Seguimiento, el número de visitas virtuales contrastado con la población privada de la libertad mostró que se realizó menos de 1 visita familiar por persona privada de la libertad en los primeros 4 meses de la pandemia – lo cual evidencia la afectación a este derecho y su falta de garantía por parte del Gobierno Nacional. De tal forma, el aislamiento significó no sólo la incapacidad de que estas personas se conectaran con su red de apoyo, sino que también produjo sentimiento de tristeza y depresión, asociados a la inestabilidad en las relaciones familiares, tener un espacio de interacción diferente al carcelario representa un factor protector frente al estrés que genera el aislamiento.

Por su parte, la precariedad en los servicios del sistema de salud al interior de los establecimientos y la suspensión de atención de muchas personas con enfermedades durante la emergencia sanitaria tuvo una gran incidencia en el bienestar físico y psicológico de la población reclusa. En ese sentido, familiares de personas privadas de la libertad denunciaron en múltiples ocasiones las afectaciones derivadas del aislamiento, pues el distanciamiento físico, la falta de tratamiento a enfermedades, además de las dificultades para comunicarse por llamada, videollamadas, correo y otros, ha generado trastornos emocionales y psicológicos, así como el aumento del consumo de

²⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja. Preparación, prevención y control en relación con la COVID-19 en cárceles y otros lugares de detención. Pp. 21 Ver en: <https://www.icrc.org/es/publication/preparacion-prevencion-y-control-de-covid-19-en-carceles-y-otros-lugares-de-detencion>

estupefacientes para sobrellevar la ausencia de comunicación.

En segundo lugar, los informes del Estado presentan datos generales con poco nivel de detalle, lo que presenta un problema para el análisis y sugiere el reporte de información inexacta o falsa que no corresponde al estado actual de los servicios de salud – lo cual representa un incumplimiento de las obligaciones gubernamentales en el seguimiento de la crisis. Por ejemplo, la Comisión confirmó que varios informes gubernamentales repiten y replican párrafos completos: el XI informe²⁸ presenta apartes literales del IX informe en lo relacionado con los servicios de pediatría (pp. 26 y pp. 92, respectivamente) y los servicios garantizados por las Unidades de Atención Primaria (pp. 25 y pp. 76-77, respectivamente). Asimismo, el X informe reproduce textualmente la información del IX informe en el apartado de “atención a la PPL por afectación por VIH” (pp. 89 y pp. 27, respectivamente) y en el apartado sobre la “garantía del servicio de odontología” (pp. 85-86 y pp. 21-22, respectivamente).

En tercer lugar, la Comisión halló que en los informes gubernamentales no se diferencian algunas de las medidas anunciadas de las efectivamente implementadas en el marco de la pandemia de Covid-19. Las medidas anunciadas que se pueden diferenciar no están acompañadas de información que permita evaluar sus impactos, resultados y beneficios, pues en su mayoría se trata de la enumeración de circulares, protocolos, resoluciones, directrices, entre otras – información que la Comisión ha señalado desde su VI Informe como irrelevante para el seguimiento, pues corresponde únicamente a información de gestión, pero no tiene impactos reales directos sobre los derechos de las personas privadas de la libertad. En este caso se reproduce la práctica que identificó la Corte Constitucional en el Auto del 3 de junio de 2020,²⁹ puesto a que el Gobierno se limita a describir actos administrativos expedidos sin profundizar en sus impactos.

Sobre las medidas efectivamente implementadas, el Estado colombiano aporta cifras y enuncia acciones sin información de contraste que permita concluir que la acción realizada fue suficiente, pertinente o siquiera idónea para garantizar los derechos de la población privada de la libertad. Así, por ejemplo, el X Informe del Gobierno Nacional indica los servicios garantizados por las Unidades de Atención Primaria, los servicios a través de brigadas médicas, entrega de kits de aseo, elementos de cama y colchonetas, pero no se compara con periodos anteriores, no se contrasta con las necesidades y demanda de tales elementos por la población privada de la libertad y, por tanto, no se verifica su suficiencia ni efectividad para garantizar el derecho a la salud. Por lo tanto, la Comisión considera imposible identificar si tal acción positiva es suficiente y se puede tomar como el cumplimiento de los deberes del Gobierno Nacional frente al estado de cosas inconstitucional.

En cuanto al manejo de la emergencia sanitaria producida por el virus SARS-Cov-2, las organizaciones de la sociedad civil que pudieron realizar visitas a los centros carcelarios en el

²⁸ XI Informe Semestral del Gobierno Nacional al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario. Ver en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Noticias/1/und233cimo-informe-de-seguimiento-al-estado-de-cosas-inconstitucional-del-sistema-penitenciario-y-carcelario>

²⁹ Corte Constitucional, Auto del 3 de junio de 2020; Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado. Ver en: [http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/AUTO%20C%3%81RCELES-Junio%203-20%20Informe%20medidas%20COVID19-FIRMADO%20\(1\).pdf](http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/autos/AUTO%20C%3%81RCELES-Junio%203-20%20Informe%20medidas%20COVID19-FIRMADO%20(1).pdf)

2021³⁰ corroboraron que en los centros penitenciarios no se cumplían protocolos de bioseguridad y se presentaba el incumplimiento generalizado de normas – tales como el uso de tapabocas no solo entre las personas privadas de la libertad, sino incluso entre los funcionarios del INPEC. Sin embargo, dado que el INPEC y la USPEC no contestaron las solicitudes de acceso a la información pública de la Comisión, esta no logró obtener información estadística global que permitiera contrastar estos datos con problemas generales de suministro de elementos de protección, entre otros.

Una de las medidas de contención que adoptó el Gobierno para hacer frente a la propagación del Covid-19 fue “aislar en un espacio destinado exclusivamente para ella [persona que se considera caso probable de la enfermedad], y debe ser valorada por el médico diariamente, no debe tener contacto con otras personas hasta que no se conozca el resultado de la prueba realizada”³¹. Sin embargo, la Comisión encontró que, pese a la Resolución 1144 del 22 de marzo de 2020, por medio de la cual se declaró la emergencia carcelaria y con ella las facilidades de contratación, en el sistema penitenciario y carcelario no se crearon, adaptaron o dispusieron espacios adecuados para el aislamiento de casos sospechosos de Covid-19. Diferentes medios de comunicación expusieron esta situación en varios establecimientos de reclusión del país,³² en los que se detalló que, durante la emergencia sanitaria, el INPEC, la USPEC y el Gobierno Nacional no diseñaron de forma oportuna los espacios de aislamiento y, por el contrario, recurrió a las Unidades de Tratamiento Especial (UTE), las cuales son utilizadas como lugares tradicionales de aislamiento sancionatorio a pesar de la ilegalidad de esta práctica. Al respecto, la Comisión recuerda que la Corte Constitucional estableció que las UTEs no contaban con condiciones dignas para la reclusión de personas:

“en muchos de los centros de reclusión del país, las celdas o espacios utilizados para el aislamiento de personas son muy reducidos, carecen de luz natural o artificial, y no tienen ventilación adecuada. Hay algunas celdas de confinamiento solitario que tienen condiciones sanitarias deplorables, las cuales no cuentan con agua e instalaciones sanitarias. En varios casos, se observó a personas sometidas a aislamiento que eran forzadas a acumular sus desechos fisiológicos en recipientes improvisados, generando condiciones de alto riesgo para la salud física de las

³⁰ Por ejemplo, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos pudo visitar 5 establecimientos penitenciarios: i) COPED Medellín Pedregal ii) CPAMSPY-ERE Popayán. iii) CPAMSVAL Valledupar iv) COJAM Jamundí v) CPAMSGIR Girón

³¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia. Respuesta del Estado Colombiano. S-GAPDH-20-013951. Pág. 32.

³² W Radio. “Juez ordena hacer pruebas de COVID-19 a todos los reclusos de la cárcel La Picota”. La W Radio. Publicado el 12 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/noticias/bogota/juez-ordena-hacer-pruebas-de-covid19-a-todos-los-reclusos-de-la-carcel-la-picota/20200812/nota/4062093.aspx>
De la Rosa, Mauricio. “Alerta en cárcel de Tumaco por 19 contagiados con covid”. El Tiempo. Publicado el 7 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/alerta-en-tumaco-por-19-presos-de-la-carcel-contagiados-con-covid-504210>

Caracol Radio. “Cárceles y estaciones de Policía no tienen áreas para aislar contagiados”. Caracol Radio, Publicado el 18 de julio de 2020. Disponible en: https://caracol.com.co/emisora/2020/07/18/medellin/1595090780_002351.html

Castellanos, Jenny. “Lo que hay detrás de la primera muerte por COVID-19 en la cárcel el Buen Pastor”. El Espectador, Publicado el 23 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/carcel-del-buen-pastor-reporta-su-primera-muerte-por-covid-19/>

personas (...) los presos sometidos a régimen de aislamiento no disfrutaban ni siquiera de una hora de sol; permanecen todo el día en la celda de confinamiento. (...) Varios de los lugares de aislamiento visitados no están suficientemente protegidos del ambiente, particularmente de la lluvia y su acumulación.”³³.

Adicionalmente, las personas que han contraído Covid-19 sufren un trato discriminante. El Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP), integrante de la Comisión, recibió denuncias de personas privadas de la libertad en las que se reportó el uso del aislamiento de personas que contrajeron el virus en espacios que no contaban con condiciones dignas de reclusión. Igualmente, se reportó que a estas personas se les prohibió la comunicación y nunca se les informó a sus familiares que habían contraído el virus, sobre la evolución de su estado de salud o su recuperación. En algunos casos, incluso no se les informó del fallecimiento de la persona por Covid-19, noticia que recibieron por otras personas privadas de la libertad.

La Comisión logró corroborar la ocurrencia de estos hechos con una persona privada de la libertad en COBOG Bogotá “La Picota”, en el cual una persona de la tercera edad recluida en el patio No. 4 falleció a causa de Covid-19. Según denunciaron sus familiares, el INPEC nunca les comunicó que el cuadro sintomático de Covid-19 de su familiar era grave, que había requerido hospitalización y de su deceso, situación que sólo les fue informada por otras personas privadas de la libertad. El CSPP ha denunciado que esto viene ocurriendo en los establecimientos de EPAMS Valledupar “La Tramacua”, el EPC Guaduas “La Esperanza”, en el COBOG Bogotá “La Picota”, el CPMS Bogotá “La Modelo”, entre otras. En este punto, la Comisión recuerda que esta falta de información a familiares contraviene expresamente el artículo 111 del Código Penitenciario (ley 65 de 1993), el cual impone la obligación legal en cabeza del director de cada establecimiento de informar a los familiares y allegados sobre este tipo de situaciones.

El CSPP, a través de entrevistas con personas privadas de la libertad, conoció que la población reclusa posiblemente contagiada de Covid-19 era trasladada a las Unidades de Tratamiento Especial (UTE) o a las Unidades de Medidas Especiales (UME) sin que allí se les garantizará un seguimiento médico y un tratamiento adecuado a los síntomas presentados. Por el contrario, relataron que muchos de estos espacios no contaban con colchoneta ni acceso a luz solar; así mismo informaron que quienes se encuentran en estas celdas son los últimos en recibir la alimentación, no contaban con la posibilidad de comunicarse con su familia y se generaba en muchas ocasiones un aislamiento solitario prolongado.

Finalmente, las personas privadas de la libertad indicaron en las entrevistas que han visto su derecho a la salud directamente afectado por la falta de citas médicas ordenadas, autorizadas y efectivamente realizadas a raíz de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria. Esta situación se ha prolongado a pesar del relativo control en el que se encuentra la propagación del virus SARS-Cov-2 en parte importante de los establecimientos de reclusión, en los que, a pesar de esto, se evidenció una reducción en el cumplimiento de citas. Así, según el IX y X Informe del Gobierno Nacional, en los meses de enero a marzo de 2020, sólo 11.701 de las 16.588 citas médicas autorizadas fueron realizadas, lo que representó un cumplimiento de sólo el 47,2% de

³³ Corte Constitucional, Sentencia T-684 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

las citas que fueron solicitadas en ese periodo (24,786 citas).³⁴ Sin embargo, durante enero y febrero de 2021, sólo fueron solicitadas 2.337 citas, de las cuales se asignaron 2.335 y se cumplieron 2.318.³⁵ Así, la Comisión resalta la disminución considerable de uso de citas médicas, tanto en el número de citas solicitadas (pasando de un promedio mensual de 8.262 en el 2020 a 1.168 en 2021 – una reducción del 707,3%), de citas asignadas (pasando de un promedio mensual de 5.529 en el 2020 a 1.167 en 2021 – una reducción del 473,8%) y de las efectivamente realizadas (pasando de un promedio mensual de 3.900 en el 2020 a 1.159 en 2021 – una reducción del 336,5%).

A pesar de esta reducción sustancial en el número de citas médicas solicitadas, autorizadas y realizadas – las cuales sugieren una reducción sustancial de la población reclusa a servicios de salud -, el Gobierno Nacional asegura haber mejorado el cumplimiento de asignación de citas, comparando las cifras del primer bimestre del 2021 y omitiendo el dato del número de citas autorizadas. Sin embargo, al comparar con años previos a la pandemia, la situación de vulneración del derecho fundamental a la salud es dramática, pues evidencia, para periodos de 2 y 3 meses, reducciones de casi 8 veces del promedio de citas solicitadas, asignadas y realizadas. Así, estos datos sugieren una progresiva reducción en el acceso a servicios médicos que requieren el agendamiento de citas externas, lo cual no responde a la reducción de la población de los establecimientos del orden nacional (que fue de menos de 20.000 personas, aproximadamente un 16,7% de la población).³⁶

Por lo anterior, la Comisión concluye que los datos aportados en los informes del Gobierno Nacional sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad no sólo presentan deficiencias graves que imposibilitan analizar la garantía de este, sino que representan un incumplimiento a sus obligaciones frente al seguimiento del estado de cosas inconstitucional. Sin embargo, la información de percepción recogida por miembros de la Comisión, la denuncia de casos irregulares frente al servicio, la falta de adopción de medidas de atención psicológica y de contacto con las familias y la poca información reportada por el Gobierno Nacional sugiere la existencia de una desmejora drástica en el goce efectivo del derecho a la salud de las personas privadas de la libertad: un acceso reducido a citas médicas, contacto precario con sus familias, incumplimiento de medidas de protección frente al SARS-Cov-2, suspensión de tratamientos y uso de aislamientos violatorios de la dignidad humana para personas sospechosas de haber contraído Covid-19, entre otros.

³⁴ VIII Informe del Gobierno Nacional al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario. Ver en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Seguimiento/OctavoInforme/Octavo%20informe%20de%20seg%20uimiento%20al%20ECI%20versi%C3%B3n%20final..pdf?ver=2020-06-10-094934-453>

³⁵ X Informe Semestral del Gobierno Nacional al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario. Ver en: <http://www.politicacriminal.gov.co/Noticias/1/d233cimo-informe-de-seguimiento-al-estado-de-cosas-inconstitucional-del-sistema-penitenciario-y-carcelario>

³⁶ Según datos del INPEC, para febrero de 2020 la población reclusa en establecimientos del orden nacional era de 122.820. mientras que para febrero de 2021 era de 97.650. Ver en: http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec

III. La resocialización de la población privada de la libertad durante la pandemia de SARS-Cov-2

La Corte Constitucional ha reconocido que la reclusión no implica la pérdida de la condición de ser humano. Por el contrario, la función y finalidad de la pena, más allá de la protección de la sociedad y la prevención del delito, tiene como fin primordial la resocialización del sujeto responsable del hecho punible, en virtud del carácter del derecho penal en un Estado social de Derecho³⁷. En consonancia, el artículo 5 de la Constitución Política colombiana reconoce sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables y la dignidad humana de todas las personas, y en este caso, de aquellas personas que se encuentran cumpliendo una pena producto de una sanción penal. Así, “(...) *en la ejecución de las penas debe predominar la búsqueda de resocialización del delincuente (...) no es excluir al delincuente del pacto social sino buscar su reinserción en el mismo*”³⁸. Por lo cual, constituye uno de los aspectos centrales de la política criminal y se reitera su importancia como parte de la finalidad de la pena³⁹. Por ello, la Corte Constitucional estableció que la política criminal del Estado, y en particular su uso de la privación de la libertad, debe estar orientada fundamentalmente a la resocialización de la persona condenada, no su exclusión o exilio social, su aislamiento indefinido, su sufrimiento meramente retributivo ni a otras formas de sanción que despojen a la persona de su dignidad humana y derecho a vivir en sociedad.⁴⁰

Como parte de la base fundamental del proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad, el Estado debe garantizar unos derechos mínimos a estos ciudadanos y ciudadanas, como lo son, además de condiciones dignas de reclusión, el goce del derecho al trabajo y al estudio⁴¹. En este caso, el trabajo se entiende como una “*actividad humana libre, material o intelectual que, de manera personal, ejecutan al servicio de otra persona las personas privadas de la libertad y que tiene un fin resocializador y dignificante*” (Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.1.10.1.1.).

Es importante destacar que una de las finalidades de estas actividades es la redención de la pena, pues busca premiar el compromiso de la persona condenada con su proceso de resocialización – y, en el caso de las personas sindicadas, la redención de la pena que eventualmente podría recibir. Por ello, este derecho se encuentra consagrado en los arts. 103A y 38E de la Ley 1709 de 2014,⁴² que dispone que la redención de la pena es un derecho exigible por parte de todas las personas privadas de la libertad.

³⁷ Corte Constitucional. (14 de abril de 2011) Sentencia T-286 de 2011. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-261 del 13 de junio de 1996, MP. Alejandro Martínez Caballero.

³⁹ Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional, sobre el análisis y reorientación de la estrategia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria. Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2018/a121-18.htm>

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-762 de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-C349 de 2021, MP. Alejandro Linares Cantillo.

⁴¹ Corte Constitucional. (14 de abril de 2011) Sentencia T-286 de 2011. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴² Ley 1709/2014, Artículo 103A La redención de pena es un derecho que será exigible una vez la persona privada de la libertad cumpla los requisitos exigidos para acceder a ella. Todas las decisiones que afecten la redención de la pena podrán controvertirse ante los Jueces competentes. Artículo 38E. Redención de pena durante la prisión domiciliaria. La persona sometida a prisión domiciliaria podrá solicitar la redención de pena por trabajo o educación ante el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de acuerdo con lo señalado en este Código. Las personas sometidas a prisión domiciliaria tendrán las mismas garantías de trabajo y educación que las personas privadas de la libertad en centro de reclusión.

Adicional al derecho a la educación y al trabajo, la Corte ha reconocido en diferentes oportunidades⁴³ que la unidad familiar, entendida como *“un derecho fundamental, tanto de los menores como de los adultos, que (...) se manifiesta en la obligación constitucional del Estado de diseñar e implementar políticas públicas eficaces que propendan por la preservación del núcleo familiar”*⁴⁴, hace parte fundamental del proceso de reintegro a la sociedad por parte de las personas privadas de la libertad. Así, si bien este derecho se encuentra limitado – no suspendido - para la población privada de la libertad, la Corte ha reconocido que las restricciones que pesan sobre este derecho deben ser adoptadas bajo un criterio de razonabilidad y proporcionalidad *“(...) con el fin de evitar la desintegración de los vínculos filiales más próximos y de garantizar el respeto por el debido proceso, la dignidad humana y las normas de raigambre internacional”*⁴⁵. Todo lo anterior debe orientarse en la preservación y fortalecimiento del proceso de resocialización de esta población⁴⁶.

Por la importancia de este derecho y su relación intrínseca con el ejercicio punitivo del Estado, la Comisión solicitó el 5 de agosto de 2021⁴⁷ al INPEC el acceso a la información necesaria para hacer seguimiento al proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad, con especial atención a la problemática de las mujeres en prisión y los obstáculos que tiene el ejercicio de este derecho en el marco del estado de cosas inconstitucional. La Comisión preguntó sobre las medidas cualitativas y cuantitativas del sistema progresivo; las actividades de estudio, trabajo, recreación, deporte y cultura que brindan; la situación de unidad familiar, con especial atención a las visitas virtuales y presenciales; la inclusión del enfoque diferencial y de género dentro de los programas de resocialización y, por último, información sobre el tratamiento postpenitenciario.

El INPEC respondió la solicitud de acceso a la información pública el 30 de agosto de 2021. Sin embargo, los datos e información suministrados por esta entidad fueron incompletos, pues no se incluyó la mayoría de los datos solicitados: en primer lugar, no se incluyó información de todos los establecimientos carcelarios; en segundo lugar, la información no estaba desagregada por género, grupo poblacional (discapacidad, grupo etario e identidad étnica) y situación jurídica (sindicado o condenado o prisión intramural o domiciliaria), e incluso, en varias de las respuestas, el INPEC manifestó no contar con los datos requeridos aun cuando estos son de su competencia y tiene la obligación de construirla.

Debido a la demora en responder la solicitud de ingresos mencionada en la introducción, la Comisión únicamente ingresó a la CPAMSMBOG-ERE Bogotá “Buen Pastor” el 24 de noviembre de 2021, donde solamente se pudo hacer seguimiento a la prohibición de las visitas presenciales que afectan el derecho a la unidad familiar de las mujeres privadas de la libertad de Bogotá. Lo anterior se debió a las demoras por parte de la Dirección del establecimiento durante el ingreso de la Comisión, lo que impidió un diálogo más extenso con las mujeres y afectó la recepción de más información.

⁴³ Ver, Corte Constitucional. (29 de abril de 2021) Sentencia T-114 de 2021. MP. Gloria Stella Ortiz.; Corte Constitucional. (3 de febrero de 2016) Sentencia C-026 de 2016. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.; Corte Constitucional. (24 de agosto de 2012) Sentencia T-669 de 2012. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.; Corte Constitucional. (23 de enero de 2014) Sentencia T-017 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁴ Corte Constitucional. (19 de octubre de 2016). Sentencia C-569 de 2016. MP. Alejandro Linares Cantillo.

⁴⁵ Corte Constitucional. (24 de agosto de 2012). Sentencia T-669 de 2012. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴⁶ Corte Constitucional. (29 de abril de 2021) Sentencia T-114 de 2021. MP. Gloria Stella Ortiz.

⁴⁷ Derecho de petición al INPEC (2021) Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013. 5 de agosto de 2021.

Durante la visita a la CPAMSMBOG-ERE Bogotá, la Comisión tuvo la oportunidad de realizar un grupo focal con 13 mujeres, entre las cuales estaban las representantes de las mujeres privadas de la libertad en el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Salud, y se citó a las integrantes del Comité de Alimentación. Sin embargo, en este establecimiento, las mujeres representantes de Derechos Humanos también realizan el seguimiento al tema de alimentación, dado que en este no existe un comité de seguimiento al suministro de alimentación (COSAL) a pesar de que debe existir⁴⁸.

Además de la información recopilada en dicha visita, este capítulo analiza el proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad con base en la información brindada por el INPEC, el informe estadístico mensual del INPEC⁴⁹ y el informe semestral del Gobierno Nacional.⁵⁰ Este se estructura de la siguiente manera. En el primer aparte se analiza la situación de las labores ocupacionales disponibles en los centros carcelarios, donde se revisarán las actividades ocupacionales asignadas, los cupos destinados a personas recluidas de manera intramural, los cupos y permisos de trabajo para personas en prisión domiciliaria y los estímulos económicos y vinculación al sistema de riesgos laborales por las actividades ocupacionales realizadas por parte de esta población. En el segundo se analiza la reactivación de las visitas familiares e íntimas a los establecimientos, así como la importancia de las visitas como desarrollo del derecho a la familia y a la resocialización. En el tercer aparte se desarrolla el seguimiento a los programas de recreación, cultura y deporte disponibles. En el cuarto aparte se analiza el tratamiento postpenitenciario que brinda actualmente el Gobierno y los entes territoriales a las personas que recuperan su libertad.

Posteriormente, en el siguiente aparte, la Comisión analiza la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y la adaptabilidad de los programas y convenios educativos existentes en los centros de reclusión, enfocando el análisis en el rol que fungen dentro del proceso de resocialización. Luego se analizan los programas de formación para el trabajo y desarrollo humano, revisando la oferta, los cupos y convenios existentes.

Finalmente, este capítulo evidencia las falencias del tratamiento penitenciario, identificando los principales cuellos de botella que existen actualmente para garantizar este derecho para toda la población reclusa, especialmente para las personas que pertenecen a poblaciones con condiciones diferenciales – específicamente los programas de resocialización destinados a grupos étnicos, mujeres, personas con identidad de género diverso y personas con alguna discapacidad.

Para la Comisión, es importante resaltar que la precariedad de la información disponible y la falta de respuesta adecuada a solicitudes de acceso a la información (bien sea por falta de respuesta, o bien por respuestas incompletas) representa un obstáculo para el seguimiento del estado de cosas inconstitucional, pues impide valorar el goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad – la situación fáctica que constituyó la crisis.⁵¹ Así, ante la persistencia de esta falencia, la Comisión considera que la falta de cumplimiento de estándares mínimos de calidad en la información

⁴⁸ Resolución 003764 del 29 de noviembre del 2013. INPEC. pp. 2.

⁴⁹ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, “Informe estadístico población privada de la libertad”, n. 08, (agosto de 2021). Disponible en: <https://n9.cl/informeinpec>

⁵⁰ Gobierno Nacional. (9 de junio de 2021). Décimo Informe semestral del Gobierno Nacional al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario.

⁵¹ Auto 121 de 2018 de la Corte Constitucional, sobre el análisis y reorientación de la estrategia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria. Ver en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2018/a121-18.htm>

no sólo dificulta el control ciudadano sobre la vulneración de derechos de la población reclusa, sino que profundiza y perpetua esta situación al imposibilitar que entidades estatales, tal como la Corte Constitucional, puedan verificar la violación de derechos y ordenar su protección.

A pesar de esta ausencia de información, la evidencia expuesta en este capítulo permite, a juicio de la Comisión, que el proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad se está viendo gravemente vulnerado, pues no se están brindando las herramientas necesarias para que las personas que recuperan su libertad puedan incorporarse a la sociedad de manera efectiva – por ejemplo, al no existir cupos suficientes para las actividades de resocialización, por la persistencia de barreras para el acceso a actividades de trabajo o estudio, por la ausencia de recursos destinados para estos programas, por estar enfocadas en actividades inocuas que no preparan de manera adecuada a la persona para regresar a la vida en comunidad, por el rompimiento de los vínculos familiares a través de la suspensión de visitas, entre otros. Más aún, los programas de resocialización para las poblaciones diversas – mujeres, población LGBT, personas con discapacidad o miembros de comunidades étnicas – no incorporan un enfoque diferencial que garantice la igualdad material de estas personas, refuerzan estereotipos y no permiten que estas puedan acceder a oportunidades laborales. Por ello, la Comisión considera que estas falencias no sólo implican el desconocimiento de los fines de las sanciones penales, sino además un fracaso de la política criminal para reducir la reincidencia y una afectación generalizada al derecho a la resocialización y al bienestar de la población privada de la libertad.

3.1 Derecho fundamental al trabajo de las personas privadas de la libertad

En cuanto al derecho al trabajo, la Comisión encuentra que el proceso general de resocialización y las oportunidades de redención de pena tienen importantes debilidades, en particular para personas que cumplen la pena en reclusión domiciliaria. A continuación, se analizan las estadísticas de población con actividad ocupacional asignada para personas en establecimiento carcelario y en prisión domiciliaria, la oferta ocupacional vigente, los estímulos económicos y la protección social asociada.

a) Personas privadas de la libertad con actividad ocupacional asignada

Tomando como referencia la población privada de la libertad en agosto de 2021⁵², el INPEC reportó que el 92,9% (89.567 personas) contaban con una actividad ocupacional. De estas personas, el 93,15% son hombres (83.434) y el 6,84% son mujeres (6.133), lo cual muestra una amplia cobertura, pero también muestra que estarían sin actividad ocupacional el 7,1% de la población carcelaria, que representa a 6.135 hombres y 683 mujeres. Sin embargo, al analizar las cifras desagregadas por género, la Comisión encuentra que, en la población femenina privada de la libertad, el 10,02% no tiene dicha asignación, mientras que en la población masculina este porcentaje es de 6,84%. Esta diferencia genera dudas sobre la accesibilidad equitativa a programas de resocialización para mujeres privadas de la libertad, así como para la redención del tiempo de prisión para 638 mujeres.

⁵² Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. 2021. Informe estadístico población privada de la libertad” n. 08, (agosto de 2021), ubicado en <https://n9.cl/informeinpec>

Tabla 1. Personas privadas de la libertad con actividad ocupacional asignada (agosto de 2021)

Total de personas reclusas a cargo del INPEC en prisión intramural			Personas reclusas con actividad ocupacional asignada			Personas reclusas sin actividad ocupacional asignada		
Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
89.569	6.816	96.385	83.434	6.133	89.567	6.135	683	6.818

Fuente: Elaboración propia con los datos del informe estadístico mensual de agosto de 2021 del INPEC⁵³.

b) Cupos para personas reclusas en centro penitenciario

La Comisión solicitó al INPEC brindar información relacionada con los cupos existentes para las actividades ocupacionales por establecimiento penitenciario, con el fin de conocer la variedad y distribución de la oferta de estas actividades y en el territorio. La Comisión recibió un anexo denominado *TEE Intramural Reporte 11-08-2021*⁵⁴, donde se detallan las actividades que se brindan en cada establecimiento y las personas privadas de la libertad que acceden a estas. Sin embargo, este documento no incluye el número de cupos disponibles para cada actividad, por lo cual no fue posible establecer la suficiencia de la oferta. Además, el INPEC envió el plan ocupacional del CPMS Bogotá “La Modelo”, el cual contiene las actividades que se brindan en este centro y los cupos disponibles, asignados y por asignar. Por ello, el análisis de la Comisión se limita a esa fuente de información.

Con base en la respuesta, la Comisión encuentra que, frente al total de la población privada de la libertad en este centro en agosto de 2021, el 85% de estos hombres tienen actividad ocupacional asignada y el 15% aún no tiene asignada (447 hombres)⁵⁵. Este dato resulta incongruente, pues el plan ocupacional de la CPMS Bogotá informó que hay cupos disponibles sin asignar (894), lo cual significa que sí hay capacidad para asignar actividad a todos estos hombres.

Ahora bien, la Comisión encontró algunas inconsistencias frente al número de personas privadas de la libertad con actividad ocupacional asignada en la información brindada por el INPEC. En el anexo *TEE Intramural Reporte 11-08-2021*, el INPEC reportó que el 87,1% de personas privadas de la libertad en la CPMS de Bogotá cuentan con una actividad ocupacional asignada, mientras que el Plan ocupacional reporta que 77,6% de personas cuentan con actividad asignada. Al versar ambos sobre el mes de agosto de 2021, esta incongruencia sugiere un desfase significativo (una divergencia del 9,5%) en los datos, lo cual reduce su confiabilidad.

⁵³ El informe estadístico del INPEC a agosto de 2021 contiene la información relacionada con el total de personas privadas de la libertad en prisión intramural y las personas con actividad ocupacional asignada. Con base en ello, la Comisión calculó el número total de personas privadas de la libertad menos el número de personas con actividad asignada, para calcular el número de personas sin actividad. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. 2021. Informe estadístico población privada de la libertad” n. 08, (agosto de 2021), ubicado en <https://n9.cl/informeinpec>. pp. 55 y 56.

⁵⁴ Ver en Anexo 2 de este informe.

⁵⁵ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. 2021. Informe estadístico población privada de la libertad N. 08, (agosto de 2021), ubicado en <https://n9.cl/informeinpec>

Tabla 2. Personas privadas de la libertad en la CPMS Bogotá con actividad ocupacional asignada y cupos disponibles (agosto de 2021)

CPMS Bogotá “La Modelo”		
Total PPL en prisión intramural	PPL con actividad ocupacional asignada	PPL sin actividad ocupacional asignada
3.476 ⁵⁶	3.029 ⁵⁷	447
Cupos para actividad ocupacional	Cupos actividad ocupacional asignada	Cupos disponibles en actividad ocupacional
3.995	3.101 ⁵⁸	894

Fuente: Elaboración propia con los datos del informe estadístico mensual de agosto de 2021 del INPEC y el plan ocupacional de la CPMS de Bogotá.

c) Actividades ocupacionales y permisos de trabajo para personas en prisión domiciliaria

Las personas que se encuentran cumpliendo la pena en sus domicilios tienen, al igual que las personas recluidas en establecimientos, derecho a la resocialización y la redención de la pena (art. 38E, Ley 1709 de 2014). Para considerar la garantía efectiva de ese derecho, la Comisión solicitó al INPEC informar cuántas personas en prisión domiciliaria tienen permiso de trabajo. En este punto, nuevamente solo se cuenta con información del CPMS Bogotá “La Modelo”.⁵⁹

Considerando que este centro penitenciario tiene un total de 2.568 personas en prisión domiciliaria⁶⁰, y que el plan ocupacional reporta que se cuenta con 55 cupos disponibles para estas, este establecimiento solo cubre el 2,14% de los hombres en prisión domiciliaria. De los cupos totales, solo 21 se encuentran asignados, lo que implica que menos del 1% (0,81%) de estas personas bajo reclusión domiciliaria acceden efectivamente a este derecho y mecanismo de redención. Incluso si todos los cupos se encontraran asignados, el 97,8%, (2.513) de las personas en prisión domiciliaria adscritas a este centro no tendrían posibilidad de acceder a esta oferta.

Sobre el número de personas en reclusión domiciliaria que tienen permiso de trabajo, el INPEC respondió que “*teniendo en cuenta lo indicado por la Subdirección de Atención Psicosocial, en las bases de datos que se tienen no se cuenta con información puntual y específica que responda a dicho requerimiento*”. Para la Comisión, el INPEC tiene la obligación legal de contar con este dato, pues,

⁵⁶ El informe estadístico del INPEC a agosto de 2021 contiene la información relacionada con el número total de personas privadas de la libertad en prisión intramural. La Comisión calculó con base en esta información el número de personas privadas de la libertad sin actividad asignada.

⁵⁷ Este dato fue extraído de la información anexada por el INPEC en la respuesta al derecho de petición de la Comisión, la cual contiene la tabla de datos de personas con actividad ocupacional en cada uno de los centros penitenciarios.

⁵⁸ Ahora bien, frente a los cupos disponibles, asignados y no asignados se consultó el plan ocupacional de la CPMS de Bogotá para el 23 de agosto de 2021, anexado con la respuesta al derecho de petición por parte del INPEC. Cabe resaltar que únicamente se tuvo en cuenta la población intramural.

⁵⁹ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Plan Ocupacional Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Bogotá (CPMS Bogotá) de agosto de 2021.

⁶⁰ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe estadístico – agosto de 2021.

como ente responsable de la ejecución, seguimiento y control de la reclusión domiciliaria (art. 38C, Ley 1709 de 2014⁶¹), debe contar con la información correspondiente a la ejecución de estas.

Sin embargo, la Comisión identificó que en el plan ocupacional únicamente existen 10 cupos de actividades ocupacionales para las personas en prisión domiciliaria que cuenten con un permiso especial por el juzgado de ejecución de penas y medidas de seguridad⁶² para desempeñar actividades de trabajo fuera del domicilio, de los cuales 4 se encuentran asignados y 6 siguen disponibles. A juicio de la Comisión, esto no sólo muestra la precariedad en la garantía del derecho al trabajo y a la redención de pena para la población privada de la libertad en su domicilio, sino incluso la subutilización de los cupos existentes.

Adicionalmente, estos datos también pueden ilustrar la obstaculización para generar ingresos de sostenimiento de familiares para personas privadas de la libertad en su domicilio. Esta situación puede ser más complicada para las mujeres que cumplen su pena en el domicilio. Como lo afirmó la Cruz Roja, el CIDE y la Universidad Javeriana en el 2018 *“la mayoría de las mujeres condenadas tienen una situación económica precaria, son cabeza de familia y tienen hijos menores, por ello necesitan conseguir dinero para el sostenimiento económico de su hogar”*.⁶³ Este estudio también documentó que la ausencia de generación de ingresos por las mujeres ocasiona impactos sobre sus familiares, pues *“La prisión domiciliaria puede interferir con el cumplimiento de las responsabilidades de cuidado y la atención de las necesidades de las mujeres y sus dependientes”*⁶⁴, aun cuando cumplen con tareas de cuidado como, *“por ejemplo, llevar a sus hijos al colegio o a las citas médicas”*.⁶⁵ Esta carga también puede profundizar su situación y agudizar ciclos de pobreza, así como fomentar que se vean expuestas a dinámicas de violencia de género.

La Comisión observa la necesidad de hacer un seguimiento urgente acerca de la situación de las mujeres privadas de la libertad que cumplen su pena en prisión domiciliaria, para conocer cuál es la oferta de resocialización que reciben y cómo ésta atiende a la realidad de las mujeres en sus familias, considerando explícitamente la dimensión de género.

d) Actividades ocupacionales brindadas en los centros de reclusión

La Comisión presenta a continuación el análisis de las actividades ocupacionales que se desarrollan en 8 establecimientos penitenciarios. En primera medida, la Comisión quiso analizar la información de los 6 establecimientos que fueron analizados por la Corte Constitucional en el fallo de la Sentencia

⁶¹ “El control sobre esta medida sustitutiva será ejercido por el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad con apoyo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). El INPEC deberá realizar visitas periódicas a la residencia del condenado y le informará al Despacho Judicial respectivo sobre el cumplimiento de la pena. Con el fin de contar con medios adicionales de control, el INPEC suministrará la información de las personas cobijadas con esta medida a la Policía Nacional, mediante el sistema de información que se acuerde entre estas entidades” (Subrayado incorporado).

⁶² Código Penal. Ley 1709 de 2014. 20 de enero de 2014. (Colombia). Según el Código Penal Colombiano, en el caso de la ejecución de la pena estando en prisión domiciliaria, el artículo 38D “(...) el juez podrá autorizar al condenado a trabajar y estudiar fuera de su lugar de residencia o morada (...)”.

⁶³ Comité Internacional de la Cruz Roja y otros. (2018). Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género. Pp. 134.

⁶⁴ Ibid. Pág. 128

⁶⁵ Ibid. Pág. 128

T-388 de 2013, pero el INPEC sólo entregó información sobre 4 de ellos⁶⁶: CPMSBOG – Bogotá, EPMSCBBJ - Barrancabermeja, CPAMSPY - ERE Popayán, y EPMSCMED - Medellín⁶⁷. Para complementar el análisis, la Comisión incluyó información hallada en el informe estadístico actualizado a agosto 2021 de los establecimientos de COPED - Pedregal (Medellín), COJAM - Jamundí, COIBA-ERE-JP - Ibagué y CPAMMBOG-ERE – Bogotá, considerando su capacidad, el número de personas reclusas y la presencia de mujeres.⁶⁸

Tabla 3. Descripción de las actividades ocupacionales en los centros de reclusión y número de actividades en los ocho establecimientos (agosto 2021)

Actividad ocupacional	Subactividades	Número de actividades en los 8 establecimientos
Servicios al establecimiento	Aseo del establecimiento; reparaciones locativas; anunciadores; atención al expendio; atención a los jardines infantiles (únicamente en establecimientos de mujeres donde se encuentren los menores con sus madres); atención en las bibliotecas; lavandería; panadería	34
Actividades industriales o de agricultura	Metalúrgica; confecciones; cultivos; procesamiento y manipulación de alimentos	16
Actividades artesanales	Bisutería; trabajo con fibras y materiales sintéticos; lencería y bordados; artesanías en maderas; material reciclado; actividades de tejidos y telares	15
Programas de educación para el trabajo	“Escuela de formación para el trabajo y desarrollo humano”	5
Enseñanza	Monitoras educativas o tienen algún conocimiento en labores artesanales para guiar en labores como maderas, tejidos o telares	5

Fuente: Elaboración propia con los datos del informe estadístico mensual de agosto de 2021 del INPEC

Como se puede observar, las actividades ocupacionales están divididas en 5 categorías, en las cuales, en los 8 establecimientos analizados, hay un total de 75 actividades ocupacionales. Cerca de la mitad

⁶⁶ Elaboración propia con información del anexo TEE Intramural Reporte 11-08-2021 de la respuesta al derecho de petición del INPEC. Ver anexo 2.

⁶⁷ La Comisión no encontró información sobre las actividades ocupacionales de CPAMSVL - Valledupar y COCUC-ERE – Cúcuta, también incluidas en la Sentencia referida.

⁶⁸ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. 2021. Informe estadístico población privada de la libertad” n. 08, (agosto de 2021), ubicado en <https://n9.cl/informeinpec>

de las actividades (34 actividades que representan el 45,3%) son de servicio al centro de reclusión, mientras que las actividades de formación para el trabajo son solo 5. Para la Comisión, el enfoque que tienen las actividades relacionadas genera preocupación, pues solo una mínima parte de las actividades implican el aprendizaje de un oficio que contribuya a la resocialización y sea fuente de ingresos en la vida posterior a la reclusión – es decir, que sean medidas idóneas para eliminar factores de riesgo de reincidencia, tales como la falta de oportunidades laborales.

Adicionalmente, la Comisión considera importante que las actividades ocupacionales sean una oportunidad para cuestionar y superar los estereotipos de género y que brinden a hombres y mujeres aprendizajes para el trabajo que les permitan la generación de ingresos. En este sentido, la Comisión analizó las actividades ofrecidas por el INPEC en los 8 establecimientos referidos para evaluar cómo se orientan las actividades ocupacionales por el género y cómo ello condiciona las actividades que pueden realizar las mujeres al salir de la reclusión

Tabla 4. Clase y número de actividades de trabajo por establecimiento de reclusión para hombres (agosto 2021)

Establecimientos /Actividades	Servicios	Artesanales	Educación para el trabajo	Programas Industriales y Agrícolas	Enseñanza	Total de actividades
CPMS Bogotá	14	5	2	4	2	27
EPMSCBBJ Barrancabermeja	12	1	1	0	2	16
CPAMSPY-ERE Popayán	16	6	1	7	2	32
CPAMSVALL Valledupar	22	6	1	6	4	39
COPEL Medellín Pedregal - Hombres	19	5	1	1	1	27
EPMSCMED Medellín -Bello	13	2	2	7	1	25
COJAM Jamundí - Hombres	20	3	5	2	2	32
COIBA-ERE -JP Ibagué Hombres	21	7	0	2	2	32

Fuente: Elaborada con la información suministrada por el INPEC en la respuesta al derecho de petición

Tabla 5. Clase y número de actividades de trabajo por establecimiento de reclusión para mujeres (agosto 2021)

Establecimientos/ Actividades	Servicios	Artesanales	Educación para el trabajo	Programas Industriales y Agrícolas	Enseñanza	Total de actividades
COPEL Medellín Pedregal - Mujeres	16	1	3	1	1	22
JCOJAM Jamundí - Mujeres	16	3	0	1	2	22
CPAMSMBOG- ERE Bogotá	19	8	0	2	2	31
COIBA-ERE -JP Ibagué Mujeres	10	4	0	2	2	18

Fuente: Elaborada con la información suministrada por el INPEC en la respuesta al derecho de petición

En todos los establecimientos analizados, las actividades de servicio concentran porcentajes superiores al 30% (amarillo) e incluso al 60% (naranja) de la oferta total. De los 8 establecimientos con población de hombres, Barrancabermeja, Jamundí e Ibagué muestran una concentración en servicios mayor al 60%. En los establecimientos con población mujeres, tres de las cuatro tienen porcentajes de concentración mayores a 60%.

En los establecimientos de hombres, la Comisión encontró que las actividades artesanales no superan el 30% de la oferta total. De igual manera, en el caso de los establecimientos de mujeres, se evidencia la misma situación, e incluso en tres de las cuatro tienen porcentaje de concentración menor al 14%. Se observa que estas actividades pueden ser importantes en los procesos actuales de resocialización, lo que ilustra que, a juicio de la Comisión, el porcentaje más importante de actividades ofrecidas son para el mantenimiento de los establecimientos, no para fomentar capacidades de trabajo luego de la liberación de la persona. Esto se refuerza con las actividades de educación para el trabajo, pues en los establecimientos de hombres y mujeres, estas no superan el 30% de la oferta total: para el caso de los hombres solamente representa el 16% de la oferta.

Por su parte, en los establecimientos de mujeres, tres no cuentan con ofertas de estas actividades, mientras que en el COPEL Medellín Pedregal – Mujeres, estas no superan el 13.6% de la oferta total y en los tres restantes no se cuenta con estas actividades. Para la Comisión, esta situación resulta preocupante, pues este tipo de actividades ocupacionales no sólo son de las que más pueden aportar a la autonomía económica al salir en libertad, sino que serían las más idóneas para lograr la resocialización y reducir la reincidencia. Además, la Comisión encuentra que el acceso precario y deficiente de las mujeres a estas actividades sugiere un tratamiento discriminatorio, pues la oferta para ellas para gozar del derecho a la resocialización se ve obstaculizado por una nula oferta institucional en tres centros de reclusión y una menor a los hombres en el restante. A juicio de la Comisión, esto contribuye a reforzar su vinculación únicamente a labores de cuidado y de servicio, omitiendo brindarles ofertas que fortalezcan sus competencias laborales y aumente sus oportunidades de empleabilidad.

Adicionalmente, la Comisión observa que existe una oferta muy reducida de programas industriales y agrícolas en los establecimientos de hombres y mujeres. En el caso de los establecimientos de hombres, es preocupante que en el EPMSB BBJ Barrancabermeja no exista ninguna actividad industrial y agrícola que puedan desarrollar los hombres privados de la libertad. Para el COPED Medellín Pedregal, COJAM Jamundí y COIBA-ERE -JP Ibagué, estas actividades no superan el 7% del total de la oferta. En el caso de las mujeres privadas de la libertad, el establecimiento con mayor oferta es COIBA-ERE -JP Ibagué con el 11,11% y los otros tres centros de reclusión no superan el 7%.

Según la respuesta del INPEC, los hombres tienen más programas industriales y agrícolas⁶⁹, mientras que en los establecimientos de mujeres, solo están disponibles 2 programas: “Autoabastecimiento”, que se concentra en la producción de uniformes para las personas privadas de la libertad (disponibles en CPAMSM-BOG-ERE Bogotá y COIBA-ERE-JP- Ibagué), y “Procesamiento y transformación de alimentos”, dirigido a hacer la comida para las demás privadas de la libertad (disponible en los 4 establecimientos). Así, si bien la oferta para hombres es baja, se evidenció una oferta aún más precaria para las mujeres privadas de la libertad.

En términos generales, la Comisión destaca que el centro con más actividades de enseñanza es el CPAMSVALL Valledupar, las cuales representan el 10,25% del total de las actividades ofrecidas. Para los demás establecimientos, estas actividades no son representativas de la oferta que tienen, pues no ofrecen más de dos programas.

Con base en lo anterior, La Comisión encuentra que la oferta de actividades ocupacionales no sólo presenta deficiencias importantes frente al fin resocializador de la pena, sino que, además, parece reproducir estereotipos de género arraigados en los establecimientos. Así, estas actividades no sólo son insuficientes para la población en general y en particular para las mujeres, sino que, además, las encasilla en roles domésticos, como es el caso de cocinar y coser – mientras que la oferta de ocupación asociada al trabajo no doméstico es más amplia para los establecimientos de hombres, aunque también es precaria.

Lo anterior reafirma lo mencionado por Almeda (2002)⁷⁰, donde los cursos existentes en las prisiones están fuertemente marcados por los roles de género, reproduciendo estereotipos sociales que reafirman y recluyen a las mujeres en labores domésticas no remuneradas, o labores que son remuneradas de forma precaria (bajos sueldos, ingresos informales, ausencia de derechos laborales). Por esto, la Comisión considera que la oferta de actividades de resocialización no sólo presenta

⁶⁹ Las otras actividades industriales y agrícolas disponibles en los establecimientos para hombres son: agricultura urbana; confecciones; cuero y calzado; cultivos de ciclo corto y largo; especies menores y mayores; industria de la madera; metalistería, y producción elementos de aseo.

⁷⁰ Almeda, E. (2002). Corregir y castigar el ayer y hoy de las cárceles de mujeres. Barcelona: Bellaterra “Las actividades formativas y ocupacionales que se organizan en las cárceles de mujeres, están muy lejos de ser auténticos programas rehabilitadores destinados a la reinserción laboral en sentido amplio. En la cárcel no se prepara a las mujeres, ni se les facilita los instrumentos o técnicas laborales necesarias para realizar un trabajo fuera del hogar una vez cumplida la pena privativa de la libertad. Por el contrario, se las forma en las tareas del hogar y en la ética del espacio privado. Se reproducen los estereotipos sociales de género, reafirmando y retribuyendo a las mujeres sus roles domésticos. De esta manera, la cárcel pasa a ser el lugar privilegiado para recordar y enseñar a las mujeres que son y han de seguir siendo buenas hijas, esposas o madres.

falencias importantes para toda la población reclusa, sino que, al reforzar roles de géneros asociados a baja remuneración, brinda peores condiciones de regreso a la libertad a las mujeres.

e) Estímulos económicos y vinculación al sistema de riesgos laborales por las actividades ocupacionales realizadas por las personas privadas de la libertad

Las actividades ocupacionales, como instrumento que permita la reincorporación al mercado laboral de las personas privadas de la libertad, son fundamentales para la resocialización. Sin embargo, la Comisión encuentra que el INPEC no genera ninguna clase de certificación laboral u ocupacional que contribuya a la búsqueda de empleo u oportunidades de generación de ingresos para las personas que salen de prisión. Si bien el artículo 81 de la ley 65 de 1993 menciona que cada centro de reclusión debe certificar las jornadas de trabajo de acuerdo con los reglamentos y la asistencia de la persona privada de la libertad, personas que han salido de prisión entrevistadas por la Comisión aseguran que esta certificación está dirigida únicamente a las autoridades judiciales y administrativas, con el fin de solicitar redención de pena. Además, esta situación debe considerarse en el análisis de la reincidencia, por considerarse que no acceder a oportunidades de auto sostenimiento económico es uno de los factores que fomentan que las personas liberadas reincidan en actos delictivos como forma de supervivencia.⁷¹

Según el informe del Ministerio de Justicia y del Derecho, el trabajo penitenciario se desarrolla bajo la modalidad de contratación directa o indirecta. Conforme a esta clasificación, las personas privadas de la libertad reciben un salario o un estímulo económico o bonificación por sus labores. En el caso de las actividades indirectas, tales como las derivadas de los convenios que suscriben los directores del ERON para vinculación laboral de las personas privadas de la libertad, la Resolución 4020 del 04 de octubre de 2019 del Ministerio del Trabajo⁷² establece:

“El valor de la remuneración del trabajo penitenciario indirecto no podrá ser inferior al equivalente al salario mínimo mensual legal vigente o proporcional al tiempo laborado por períodos inferiores a un mes y no se reconocerán prestaciones sociales”.

Por el contrario, las actividades directas se dividen en actividades de servicios bonificables con recursos de la Nación, tales como anunciadores, recuperadores ambientales, bibliotecarios, monitores (laborales y educativos), reparaciones locativas y las actividades productivas como porcicultura, expendios, panaderías, asaderos, areperías, y salas de belleza (entre otros)⁷³. Frente a estas últimas, el Decreto 1069 de 2015 establece que estas actividades ocupacionales que realizan las personas privadas de la libertad son retribuidas a través de un estímulo económico o bonificación que no constituye salario (art. 2.2.1.10.1.4.⁷⁴). Para las actividades directas de servicio, el INPEC informó

⁷¹ Comité Internacional de la Cruz Roja y otros. (2018). Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género. P. 134.

⁷² Ministerio del Trabajo, 2019. Resolución No. 4020. “Por medio de la cual se establecen las especiales condiciones del trabajo penitenciario en la modalidad indirecta, su remuneración, los parámetros de afiliación al Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones”. Art. 4.

⁷³ Ministerio de Justicia. 2021. Informe del Gobierno sobre el seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y Carcelaria. P. 48

⁷⁴ Decreto 1069 de 2015 “Artículo 2.2.1.10.1.4. Remuneración. La remuneración percibida por las personas privadas de la libertad en razón a los convenios de resocialización y trabajo penitenciario, no constituye salario

públicamente que el valor pagado como estímulo económico o bonificación a las personas privadas de la libertad para el primer semestre de 2021 fue de \$960 pesos por día trabajado⁷⁵, y para el segundo semestre quedó establecido en \$1.563 pesos⁷⁶. Para las actividades directas productivas, “según la Guía para la Administración de Actividades Productivas (Código PM-TP-G01 – V01 del 15/06/2015), para el caso del primer semestre del 2021, el monto de la bonificación debe oscilar entre los \$ 960 pesos, y el SMMLV”⁷⁷, que varían según el establecimiento y de una actividad productiva a otra.

Para la Comisión, el valor del estímulo económico del 2021 para las actividades directas de servicios resulta insuficiente, pues si bien se entiende que no se trata de un salario, no representa una remuneración suficiente del trabajo que realizan las personas privadas de la libertad, e incluso, es indigno para el esfuerzo que estas actividades requieren y para la contribución que estas labores generan al mismo sistema penitenciario. La precariedad en el estímulo afecta las posibilidades de estas personas de contribuir económicamente al sostenimiento de sus hogares, y en particular a personas que eran el soporte financiero y de cuidado del hogar – quienes son, en su mayoría, mujeres en contextos de vulnerabilidad socioeconómica. Por ello, para la Comisión es recomendable que el Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio del Trabajo revisen los criterios para la asignación de bonificación y la incrementen, no sólo para estimular las actividades laborales de manera efectiva, sino para no afectar el sostenimiento de la unidad familiar de las personas reclusas.

Ahora bien, según el último informe del Gobierno Nacional, el trabajo bajo la modalidad de administración indirecta cuenta con una remuneración para las personas privadas de la libertad que no puede ser menor al salario mínimo legal vigente o proporcional al tiempo trabajado. Este tipo de trabajo se realiza a través de un contrato laboral con afiliación a Administradora de Riesgos Laborales (ARL). El INPEC informó a la Comisión que, a 30 de agosto de 2021, se encuentran afiliadas a ARL 350 personas privadas de la libertad de todos los establecimientos penitenciarios del país, en virtud del desarrollo de trabajo penitenciario en modalidad indirecta – lo cual representa el 0.36% del total de la población carcelaria de agosto de 2021.

Para la Comisión, el bajo porcentaje de población reclusa afiliada a ARL (solo las contratadas en la modalidad de administración indirecta) sugiere una desprotección de la población reclusa bajo la modalidad de administración directa al interior de los establecimientos, pues están expuestas a accidentes laborales y sus secuelas. Así, la Comisión recuerda que el Decreto 1069 de 2015,⁷⁸ el cual compila las normas relativas al sector justicia y del derecho, establece que:

y no tiene los efectos prestacionales derivados del mismo”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74174>

⁷⁵ Resolución 901 del 18 de febrero de 2021 “Por la cual se asignan partidas presupuestales a los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (...)”.

⁷⁶ INPEC. (2021). Oficio 2021EE0154728. En respuesta a derecho de petición sobre resocialización. Pág. 7

⁷⁷ Ministerio de Justicia. 2021. Informe del Gobierno sobre el seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y Carcelaria. Pág. 53.

⁷⁸ El artículo en mención fue regulado por el Decreto 1758 de 2015 "Por el cual se adiciona al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, un Capítulo 10 que regula las especiales condiciones de trabajo de las personas privadas de la libertad" y fue compilado por el Decreto 1069 de 2015.

“Artículo 2.2.1.10.2.3. Riesgos laborales. Todas las personas privadas de la libertad que desarrollen actividades laborales⁷⁹ deben estar afiliadas al Sistema General de Riesgos Laborales. En caso que las personas privadas de la libertad presten sus servicios directamente al Inpec, la cotización deberá ser asumida por el Instituto. Si la prestación del servicio se hace en virtud de un convenio con persona pública o privada, el Inpec deberá garantizar que dentro del mismo se incluyan las obligaciones para la cancelación de las sumas que correspondan a la afiliación respectiva”.

Finalmente, la información entregada por el INPEC no especifica qué labores son las que se encuentran cubiertas por esta remuneración ni en las modalidades directa e indirecta, ni la diferenciación por género, grupo poblacional y situación jurídica, lo que imposibilitó a la Comisión analizar cualitativamente esta modalidad. Esta información es relevante para conocer la efectividad de esta forma de trabajo penitenciario para la población reclusa, y en particular para detectar posibles discriminaciones basadas en género, discapacidad, entre otras.

3.2 Derecho fundamental a la unidad familiar de las personas privadas de la libertad

Para la Comisión, el derecho fundamental a la unidad familiar, materializado en el contacto entre las personas privadas de la libertad y sus familiares, es uno de los ejes centrales de la resocialización.⁸⁰ La Corte Constitucional ha señalado que este derecho fundamental se cumple por parte del Estado *“a partir del acceso restringido a las comunicaciones escritas, telefónicas o mediante redes interconectadas como internet. De otra, a través de la posibilidad de que los familiares acudan a los establecimientos penitenciarios, en los horarios y espacios previstos para ello”*⁸¹.

La Comisión encuentra que este derecho fundamental ha sido gravemente afectado por las decisiones del Gobierno Nacional durante la pandemia de Covid-19. A continuación, se analizan las restricciones impuestas por el Gobierno, la medida de visitas virtuales en los establecimientos carcelarios y la afectación diferencial a las mujeres por la no reactivación de las visitas presenciales.

a) Regulación de las visitas en los centros de reclusión por la pandemia de Covid-19

Desde el inicio de pandemia Covid-19 el impacto sobre la unidad familiar de la población privada de la libertad ha sido uno de los más significativos. Como lo señaló la Comisión desde su VIII Informe, las políticas de prevención del contagio no fueron acompañadas por medidas suplementarias efectivas que garantizaran los derechos de la población reclusa en este contexto. A esta preocupación se sumó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual manifestó desde el 9 de septiembre de 2020 que los establecimientos carcelarios no contaban con *“la habilitación de espacios con distancia adecuada para proveer atención médica adecuada y evitar contagio en atención a i) los altos niveles de hacinamiento; ii) el escaso número de pruebas de detección, y iii) la falta de productos de protección e higiene necesarios”*.⁸² Posteriormente, la Comisión encontró que, a pesar de la

⁷⁹ Como fue señalado anteriormente en este documento, las actividades laborales son aquellas de administración directa e indirecta, las cuales no corresponden a todas las actividades ocupacionales.

⁸⁰ Corte Constitucional. (29 de abril de 2021) Sentencia T-114 de 2021. MP. Gloria Stella Ortiz.

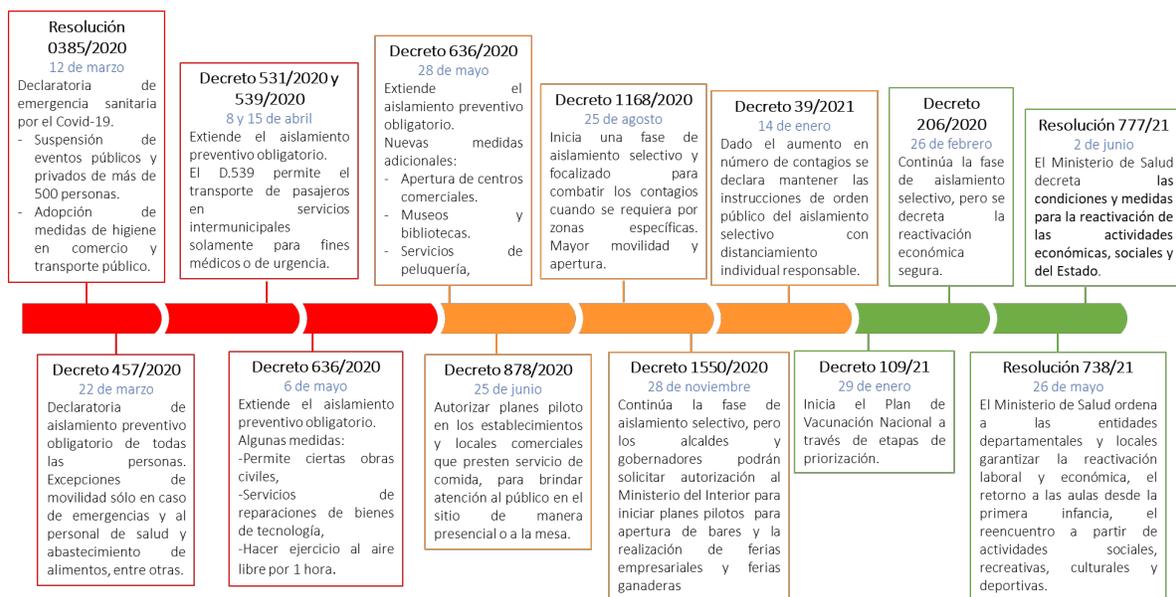
⁸¹ Ibid.

⁸² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (9 de septiembre de 2020). Frente a la pandemia del COVID-19, la CIDH manifiesta preocupación por la situación especial de riesgo que enfrentan las personas privadas de libertad en la región. Disponible en:

flexibilización de restricciones para la mayoría de actividades económicas, educativas y laborales en la sociedad en general, las medidas adoptadas en los centros de reclusión han seguido en vigor, extendiendo su impacto sobre los derechos de la población reclusa.

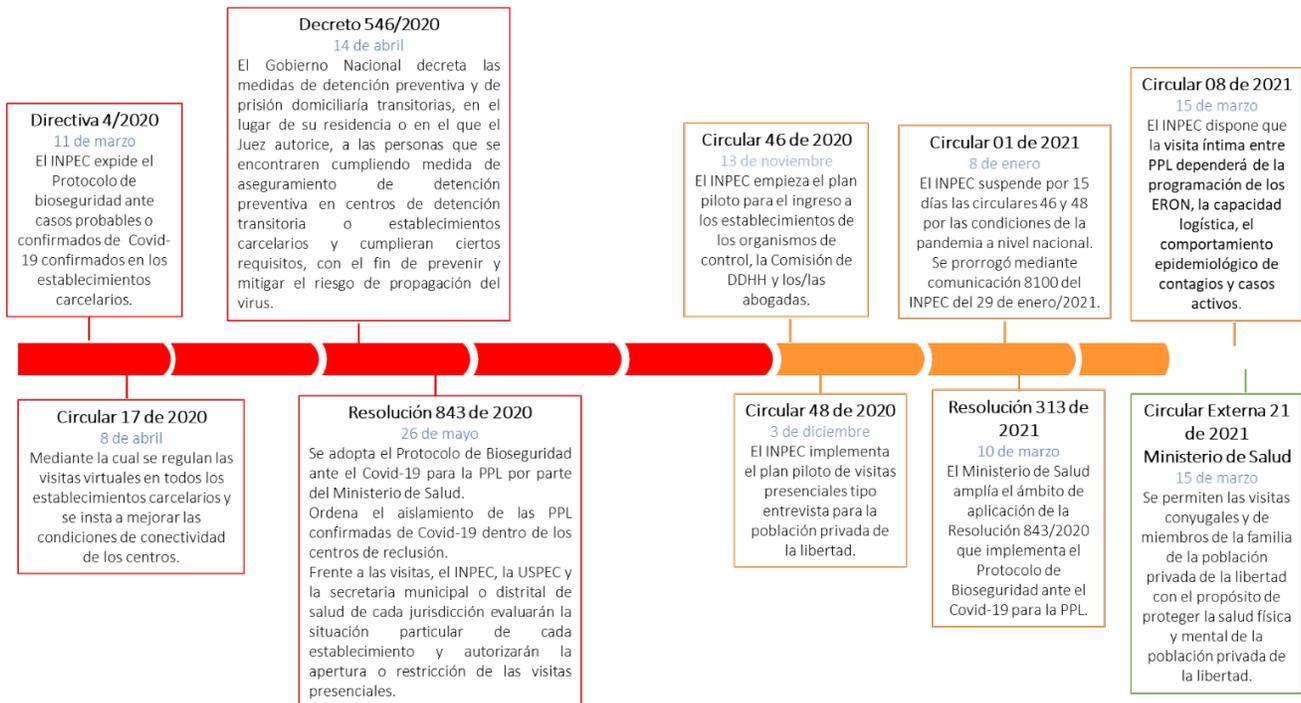
Para hacer un recuento de las medidas adoptadas por el Estado frente a la pandemia, la Comisión elaboró las siguientes dos infografías. La primera resume la normativa nacional, que incluye tanto los decretos expedidos por Presidencia como las resoluciones del Ministerio de Salud. La segunda muestra las resoluciones del Ministerio de Salud y las directrices y circulares del INPEC relativas al aislamiento durante la pandemia aplicables para la población privada de la libertad. Las disposiciones están en orden de expedición desde marzo 2020 hasta junio de 2021, y están clasificadas en tres colores según su nivel de restrictividad, siendo el rojo el color con mayor restrictividad y el verde el de menor restrictividad.

Infografía 1. Resumen de la normativa nacional de medidas de aislamiento por el Covid-19 (2020-2021)



Fuente: Elaboración propia

Infografía 2. Resumen de la normativa nacional de medidas de aislamiento para los centros carcelarios (2020-2021)



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, previo a la expedición de la Resolución 0385 de 2020, mediante la cual se declaró el estado de emergencia sanitaria por la pandemia de Covid-19 por parte del Ministerio de Salud, el INPEC expidió la Circular 04 de 2020 el 11 de marzo. Esta estableció una serie de recomendaciones para todos los establecimientos carcelarios para el manejo de posibles casos de contagio de la población privada de la libertad, entre las cuales se encuentra que “*en caso de requerirse la Dirección General del Instituto ordenará de manera inmediata la suspensión temporal de las visitas, hasta tanto se controle el riesgo de contagio dentro del establecimiento y siguiendo los casos que se presenten*”. Luego, el INPEC adoptó el protocolo de bioseguridad para la población privada de la libertad mediante la Resolución 843 de 2020, que recomendó a las direcciones de los centros de reclusión la restricción de las visitas a los centros penitenciarios para evitar la entrada del virus, salvo aquellas que fueran de “*abogados, Comisión de Derechos Humanos, entre otros (...)*”⁸³.

Las visitas de familiares fueron reguladas por la Circular 17 de 2020, mediante la cual el INPEC estableció el contacto virtual y brindó las instrucciones para que todos los establecimientos carcelarios facilitaran los medios de comunicación de las personas privadas de la libertad. Hacia finales de mayo de 2020, mientras el resto del país inició la apertura gradual de algunos espacios públicos como centros comerciales, museos y bibliotecas mediante el Decreto 636 de 2020, en los establecimientos carcelarios continuaba vigente la Circular 17 con las visitas virtuales.

Como se evidencia en las infografías, mientras que a nivel nacional el país inició con la apertura de la mayoría de actividades sociales en noviembre de 2020, el INPEC inició un plan piloto para el

⁸³ Protocolo de bioseguridad para la población privada de la libertad. Resolución 843 de 2020. (Pp. 17).

ingreso de organismos de control, la Comisión de DDHH y los y las abogadas, pero no incluyó el ingreso de familiares o allegados para visitas presenciales – incluso cuando, para esa fecha, la mayoría de establecimientos comerciales no esenciales como bares, museos y bibliotecas estaban abiertos. Por su parte, hasta noviembre de 2021, algunos centros de reclusión (como el CPAMSMBOG-ERE Bogotá “El Buen Pastor) no contaban con autorización para que los menores de 18 años pudieran entrar a visitar a la población privada de la libertad, fundamentado en evitar el contagio de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, desde el 26 de mayo 2021, el Gobierno Nacional dispuso el retorno a las aulas escolares desde la primera infancia (Resolución 738/2021) – lo que ilustra una desprotección de la unidad familiar de las personas privadas de la libertad bajo argumentos de protección, bien sea de menores de edad o de la misma población reclusa, aunque las restricciones fuera de los centros de reclusión ya hubieran sido levantados para niños, niñas y adolescentes en la sociedad en general.

b) Visitas de familiares por medios virtuales

Antes de la pandemia, las visitas virtuales a las personas privadas de la libertad estaban restringidas a determinadas situaciones, como, por ejemplo, cuando los familiares se encuentran ubicados lejos del centro de reclusión. Con la decisión de suspender las visitas presenciales, el INPEC adoptó las visitas virtuales como un mecanismo sustituto para mantener el contacto familiar. Sin embargo, como lo ha señalado la Comisión desde su VIII Informe de Seguimiento, se han presentado dificultades que imposibilitan que las visitas virtuales garanticen adecuadamente el derecho fundamental a la unidad familiar. La primera dificultad identificada por la Comisión fue la disponibilidad de equipos de cómputo en los centros de reclusión, pues antes de 2020, los ERON solo contaban con 108 a nivel nacional para las 122.079 personas privadas de la libertad en marzo de 2020⁸⁴ – es decir, un computador para cada 1.130,3 personas.

De acuerdo con el reporte del INPEC, en 2020 se entregó a los ERON 368 equipos de cómputo para visitas virtuales, de los cuales 129 fueron obtenidos a través del convenio de cooperación internacional N° 220/2020 con CICR y SNCRC, y 239 entregados por la USPEC⁸⁵. Esto implicó que, durante la pandemia, el sistema del orden nacional llegó a contar con 476 equipos – lo que significó, según el tamaño de la población reclusa en diciembre de 2020 (de 96.285 personas),⁸⁶ se llegó a 202,2 personas para cada equipo. Si bien la respuesta del INPEC no precisa cuántos establecimientos se beneficiaron de esta entrega, según estima la Comisión, esto significó la entrega aproximada de dos computadores por establecimiento para la realización de visitas.

Durante la visita realizada el 24 de noviembre de 2021 CPAMSM de Bogotá “El Buen Pastor”, la Comisión verificó que este establecimiento cuenta con cuatro computadores disponibles en la sala de visitas virtuales, los cuales, según lo reportado en el grupo focal, no son suficientes para suplir la demanda de todas las mujeres para contactar a sus familiares y allegados. Cabe resaltar que, según el informe estadístico del INPEC a agosto de 2021, este centro de reclusión tenía 1.774 mujeres privadas de la libertad, por lo cual cuenta con 1 equipo cada 443 mujeres.

⁸⁴ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe estadístico – marzo de 2020. P. 27.

⁸⁵ INPEC. (2021). Oficio 2021EE0154728. En respuesta a derecho de petición sobre resocialización.

⁸⁶ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Informe estadístico – diciembre 2020. P. 27.

Para la Comisión, otra de las dificultades para las visitas virtuales han sido las condiciones de conectividad, tanto de los lugares donde se encuentra el centro de reclusión como del lugar donde están los familiares de la persona privada de la libertad. Esta es una realidad que afronta el país, pues la brecha digital entre centros urbanos y rurales, así como las barreras de acceso y accesibilidad de las mujeres a las tecnologías de la información, no permite que estas tecnologías puedan suplir la demanda y garantizar efectivamente el contacto familiar para las personas privadas de la libertad.

En la Sentencia T-114 de 2021, la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela en contra del INPEC interpuesta por una persona privada de la libertad por la vulneración del derecho a la unidad familiar por no haber recibido ningún tipo de visita (entre esposos e hijo que se encuentran en diferentes establecimientos de reclusión). Ante esto, entre las dificultades expuestas, el accionante manifestó que existe un

“(a) déficit de talento humano en el área de Tratamiento y Desarrollo en los ERON; (b) falta de “(...) infraestructura adecuada y con destinación específica para visitas virtuales en la mayoría de los ERON”; y (c) carencia de recursos económicos y técnicos necesarios para establecer conexión virtual por parte de las familias”⁸⁷.

La Corte consideró que sí existen dificultades en materia de coordinación entre los establecimientos carcelarios que impiden garantizar las visitas virtuales familiares, por lo cual resolvió que el Ministerio de Justicia y el INPEC, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales,

“implementen mecanismos adecuados y eficientes de coordinación entre los establecimientos penitenciarios y carcelarios accionados, para llevar a cabo las visitas virtuales; y, los exhortará para que (i) socialicen en todos los centros carcelarios del país los parámetros y las normas aplicables a esta modalidad de visitas; y, (ii) adopten las medidas necesarias para ampliar la cobertura de las herramientas telemáticas de comunicación con los familiares de los internos”⁸⁸.

La Comisión analizó los reportes de visitas realizadas de abril a diciembre de 2020 y de enero a julio de 2021 en 10 establecimientos, siete de hombres y tres de mujeres. Aunque, el INPEC también envió información sobre COPED Medellín Pedregal, ésta no está desagregada por género, por lo cual no se pudo realizar la comparación por género. Para conocer el alcance de esta medida y con el fin de hacer un análisis estimado global del número de visitas virtuales por establecimiento, la Comisión comparó el total de personas privadas de la libertad con el número de visitas reportado para los períodos analizados. Aunque este análisis permite estimar de manera aproximada el cubrimiento de la demanda de visitas, la Comisión aclara que los datos suministrados por el INPEC no permiten establecer el número real de personas privadas de la libertad, tanto hombres como mujeres, que tuvieron acceso efectivo a visitas, por lo cual pueden darse casos en los que una misma persona tuvo acceso a varias visitas, mientras que otras pudieron no recibir ninguna visita en este periodo.

⁸⁷ Corte Constitucional. (29 de abril de 2021) Sentencia T-114 de 2021. MP. Gloria Stella Ortiz.

⁸⁸ Corte Constitucional. (29 de abril de 2021) Sentencia T-114 de 2021. MP. Gloria Stella Ortiz.

Tabla 6. Visitas virtuales y acceso a las durante el 2020 y 2021 en establecimientos carcelarios de hombres

Establecimiento	Abril – diciembre 2020			Enero – julio 2021		
	Número de visitas virtuales	Hombres privados de la libertad (diciembre 2020)	Visitas por hombre privado de la libertad	Número de visitas virtuales	Hombres privados de la libertad (agosto 2021)	Visitas por hombre privado de la libertad
CPMS Bogotá	99	3.795	0,0	333	3476	0,1
EPMSCBBJ Barrancabermeja	170	266	0,6	134	239	0,6
CPAMSPY-ERE Popayán	4.419	2.186	2,0	4.182	2.375	1,8
CPAMSVAL Valledupar	117	1.473	0,1	157	1.561	0,1
EPMSCMED Medellín -Bello	687	2.432	0,3	468	2.551	0,2
COJAM Jamundí - Hombres	18	3.385	0,0	83	3.256	0,0
COIBA-ERE -JP Ibagué Hombres	328	4.246	0,1	591	4.311	0,1
Total	5.838	17.783	0,0	5.948	17.769	0,3

Fuente: Elaboración propia con la información suministrada por el INPEC y los informes estadísticos del INPEC de diciembre de 2020 y agosto de 2021.

Tabla 7. Visitas virtuales realizadas durante el 2020 y 2021 en establecimientos carcelarios de mujeres

Establecimiento	Abril – diciembre 2020			Enero – julio 2021		
	Número de visitas virtuales	Mujeres privadas de la libertad (diciembre 2020)	Visitas por mujer privada de la libertad	Número de visitas	Mujeres privadas de la libertad (agosto 2021)	Visitas por mujer privada de la libertad
JCOJAM Jamundí - Mujeres	256	1.092	0,2	No reporta (0)	1.058	0,0
CPAMSMBOG-ERE Bogotá	463	1.690	0,3	1.591	1.774	0,9
COIBA-ERE -JP Ibagué Mujeres	408	414	1,0	1.256	406	3,1
Total	4.688	6.247	0,8	4.649	6.090	0,8

Fuente: Elaboración propia con la información suministrada por el INPEC y los informes estadísticos del INPEC de diciembre de 2020 y agosto de 2021.

Como se muestra en las tablas, el número de visitas virtuales realizadas por persona privada de la libertad durante el periodo analizado, que comprende 15 meses, no superó 1 visita por persona. Analizando los establecimientos de manera conjunta, para hombres hubo un total de visitas inferior a 0,1 visitas por persona entre abril y diciembre de 2020 (5.838 visitas virtuales para 17.783 hombres), y este número incrementó marginalmente a 0,3 visitas por hombre privado de la libertad en los meses entre enero y julio de 2021 (5.948 visitas para 17.769 hombres). En el caso de las mujeres, aunque se registró una tasa relativamente mayor de visitas por mujer, estas también estuvieron por debajo de 1 visita para el periodo analizado: entre abril y diciembre de 2020, se realizaron aproximadamente 0,8 visitas por cada mujer privada de la libertad (4.688 visitas para 6.247 mujeres), el cual se mantuvo igual para los meses de 2021 (con 4.649 visitas virtuales para 6.090 mujeres).

Sin embargo, la Comisión encontró diferencias importantes entre establecimientos. Mientras que establecimientos para hombres, como el CPAMSPY-ERE Popayán presentó una tasa de visitas superior a 1 por persona privada de la libertad en 2020 y 2021, establecimientos como el CPMS Bogotá, COJAM Jamundí – Hombres, CPAMSVL Valledupar y COIBA-ERE -JP Ibagué Hombres registraron tasas inferiores o iguales a 0,1 visitas por persona privada de la libertad – lo cual indica que, en ellos, sólo 1 de cada 10 hombres recibieron una visita en cada año. En el caso de los establecimientos de mujeres ocurrió una dinámica similar, pues mientras el establecimiento COIBA-ERE -JP Ibagué Mujeres registró una tasa de 1,0 visita por mujer privada de la libertad en 2020 y la incrementó a 3,0 en 2021, establecimientos como JCOJAM Jamundí – Mujeres bajaron de una tasa de 0,2 visitas por mujer a no registrar visitas. Lo anterior, a juicio de la Comisión, muestra que existen asimetrías importantes en la capacidad de diferentes centros penitenciarios para garantizar este

derecho, lo que implica que existen establecimientos en donde el derecho a la unidad familiar de las personas privadas de la libertad ha sido vulnerado en una magnitud más importante.

Para la Comisión, es importante recordar que, de acuerdo con la legislación, las personas privadas de la libertad tienen derecho a tener visitas familiares 4 veces por mes – 1 por semana, para un total de 48 visitas anuales.⁸⁹ Con base en este estándar, la Comisión encuentra que el derecho a la unidad familiar se vio limitado de manera masiva con la restricción de visitas presenciales y la insuficiencia de las visitas virtuales, pues, independientemente de las variaciones, las personas privadas de la libertad han podido contar con menos del 2% del contacto con sus familias que el que tienen derecho según el Código Penitenciario y Carcelario. Para la Comisión, aunque reconoce las condiciones difíciles impuestas por la pandemia y la necesidad de prevenir el contagio, la reducción drástica del contacto familiar y la mejora marginal de la cobertura de visitas virtuales significa un impacto grave para los derechos de las personas privadas de la libertad – no sólo un retroceso en sus procesos de resocialización, sino también de sufrimiento causado por la afectación dramática del contacto con sus seres queridos.

Adicionalmente, las mujeres consultadas en el grupo focal en el CPAMSMBOG-ERE Bogotá reportaron que el tiempo de visitas virtuales era muy corto (de una hora), pues la guardia de ese establecimiento no les permitía realizar la visita por ese tiempo. Las mujeres narran que en varias oportunidades "*colgaban las llamadas antes de tiempo*". Sumado a esto, las mujeres relataron que no había privacidad en el espacio donde tomaban las llamadas, que algunas no sabían manejar los equipos o que estos fallaban, lo cual redujo el tiempo de la visita mientras se lograba la conexión. En una oportunidad, una de las mujeres manifestó haber sido castigada por la guardia del INPEC por ayudar a una de sus compañeras a manejar el computador.

Las mujeres del grupo focal también reportaron que muchas de ellas no pudieron tener visita virtual durante el tiempo del aislamiento entre marzo de 2020 y noviembre de 2021, pues era complicado para sus familiares acceder a internet, bien fuera por falta de conocimiento para usarlo o por no contar con el recurso económico para pagar este servicio. Lo anterior se reportó de manera marcada en el caso de las mujeres de la tercera edad, como las abuelas, que suelen cuidar a los y las hijas de las mujeres privadas de la libertad y no saben manejar los equipos o no cuentan con el recurso económico para acceder a estos servicios tecnológicos.

Cabe resaltar que, si bien las personas privadas de la libertad cuentan con un servicio de llamadas, como lo ha manifestado la Comisión en informes anteriores, este servicio tiene costos mucho más altos a los del servicio por fuera de los establecimientos, pues dependen de los contratos celebrados por el INPEC con las entidades prestadoras y contradicen los topes máximos establecidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.⁹⁰ Esto ha llevado a que las personas privadas de la libertad debían asumir costos adicionales y exagerados para poder comunicarse vía telefónica con sus familiares y allegados. Estos suelen ser asumidos por los familiares de las personas privadas de la libertad, lo cual fue dificultado por la pandemia de Covid-19 – tanto por las medidas de aislamiento obligatorio, a dificultades para obtener ingresos en trabajos informales, entre otros.

⁸⁹ Congreso de la República. Ley 65 de 1993. Art. 112, según fue modificado por el art. 73 de la Ley 1709 de 2014.

⁹⁰ Ver en: <https://www.humanas.org.co/tercer-informe-de-la-comision-de-seguimiento-a-la-sentencia-t-388-de-2013/>

b) *Afectación diferencial a las mujeres por la no reactivación de las visitas presenciales*

La Circular Externa 21 de 2021, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, habilitó el 15 de marzo la reapertura parcial e inmediata de *“las visitas conyugales y de miembros de la familia de la población privada de la libertad con el propósito de proteger la salud física y mental (...)”*. En esta medida, el Ministerio estableció que, si bien los establecimientos penitenciarios *“son altamente susceptibles a brotes de COVID-19 dadas las dificultades para mantener el distanciamiento físico”*, este riesgo se puede reducir siempre y cuando se respeten estrictamente las medidas de bioseguridad dispuestas para estos establecimientos. Así, consideró prioritario atender la salud mental y el bienestar psicosocial de la población privada de la libertad.

De acuerdo con esta circular, las personas privadas de la libertad deberían tener suspendidas las visitas presenciales únicamente entre abril de 2020 y marzo de 2021. Sin embargo, en la visita a la CPAMSMBOG-ERE Bogotá, la Comisión corroboró que, para 24 de noviembre de 2021, este establecimiento todavía no había habilitado las visitas familiares presenciales, aunque inició un piloto de visitas conyugales. Las mujeres de este establecimiento han pasado 21 meses sin visitas, y de ese tiempo, 8 meses han transcurrido desde que se habilitaron las visitas por el Ministerio de Salud.

Como lo relataron las mujeres en el grupo focal, la falta de contacto físico con sus hijos, hijas y parejas ha afectado su salud mental y sus relaciones familiares, puesto que se han roto los lazos afectivos entre madres/hijos e hijas, e incluso muchas narraron que sus parejas terminaron sus relaciones debido a la falta de cercanía durante este periodo. Lo anterior, aunado a la carga y tensión generadas por el aislamiento prolongado en los pabellones y la suspensión de las actividades ocupacionales, *“incrementó la violencia al interior del establecimiento y el consumo de sustancias psicoactivas”*. Aunque la falta de autorización para ingresar a otros establecimientos no permitió a la Comisión corroborar si esta situación se presenta en otros establecimientos, es posible que, como se señaló en la introducción y ha sido corroborado por miembros de la Comisión, las restricciones adoptadas durante la pandemia continúen siendo utilizadas como justificación para afectar o negar los derechos de la población en otros centros de reclusión.

Por su parte, las mujeres consultadas por la Comisión reportaron que el plan piloto de visitas conyugales no cumple con las condiciones mínimas de dignidad humana, debido a que no existen espacios adecuados en el establecimiento, por lo cual deben realizarse en las celdas. Según ellas,

“debemos llevar a rastras la colchoneta por todo patio hasta salir y llevarla por todo el corredor de la cárcel hasta el último patio, donde la guardia dice en qué celda se recibe la vista. Cuando llegamos a esa celda, las colchonetas están sucias y dañadas” (...) *“y cuando las mujeres reclaman la guardia les contesta “mujer, quien la mandó a delinquir”⁹¹.*

En este sentido, la Comisión considera que no se están brindando las condiciones necesarias para que las mujeres puedan tener sus visitas íntimas bajo los parámetros de la dignidad humana. El Gobierno Nacional no ha implementado las medidas adecuadas para garantizar el goce efectivo de este derecho en las mujeres privadas de la libertad, y se continúan vulnerando sus derechos fundamentales a la

⁹¹Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013. (24 de noviembre de 2021) Grupo focal con las mujeres durante la visita CPAM MBOG-ERE Bogotá.

intimidad, libertad sexual y los derechos sexuales y reproductivos⁹². Por lo tanto, es necesario que la dirección del establecimiento, además de asignar un sitio para las visitas íntimas, lo adecúe con todos los elementos requeridos para que se cumpla con las garantías mínimas de condiciones de salubridad, higiene, privacidad, entre otras, lo cual permita fortalecer los vínculos de pareja y familiares.

Aunque el INPEC informó a las mujeres del CPAMSMBOG-ERE Bogotá que las visitas presenciales para familiares y allegados mayores de 18 años serían reactivadas a finales de noviembre de 2021, las mujeres no conocen cuándo se aprobará la reactivación de las visitas de hijos e hijas menores de 18 años. Incluso, para 2022, la Comisión ha podido corroborar que las visitas presenciales de menores de 18 años ya han sido habilitadas para establecimientos como COBOG Bogotá “La Picota”, mientras que en el CPAMSMBOG-ERE Bogotá, se implementó nuevamente la suspensión de visitas presenciales a finales de enero de 2022. Para las mujeres del grupo focal, la restricción carece de justificación, pues la mayoría de la población del establecimiento ya está vacunada y se ha autorizado el ingreso general de entidades, empresas y organizaciones:

“desde hace tres meses entra el ESMAD, hacen operativos del CORES, del CRI, entra la alcaldía, los profesores, las personas de fundaciones para actividades de deportes, los pastores, los maestros para hacer arreglos de la cárcel, pero nuestras familias y nuestros hijos no”⁹³.

Finalmente, las mujeres consultadas por la Comisión reportaron que, a pesar de haberse presentado afectaciones importantes a su salud mental durante las restricciones de la pandemia, el establecimiento no ha brindado la atención psicosocial requerida – la cual había sido brindada antes de la pandemia a algunas de las mujeres, pero fue suspendida durante el aislamiento (marzo 2020 a noviembre de 2021)

Para la Comisión, aunque sólo logró recoger información directa en este establecimiento, resulta crucial que se normalice el funcionamiento del sistema de visitas presenciales para la población del CPAMSMBOG-ERE Bogotá y para toda la población reclusa en general. Así mismo, se solicita a la dirección del INPEC priorizar la salud mental de las personas privadas de la libertad, y permitir el ingreso de los familiares y allegados a los centros de reclusión siguiendo con las medidas de bioseguridad que se requieran.

3.3 Seguimiento a las condiciones de recreación, cultura y deporte dentro de los establecimientos penitenciarios

La resocialización de las personas privadas de la libertad incluye el acceso a actividades culturales, deportivas y recreativas⁹⁴, incluso como parte de los derechos reconocidos en la Constitución Política⁹⁵. Para asegurar este acceso, los establecimientos de reclusión deben proporcionar los

⁹² Corporación Humanas, 2021. Derechos Sexuales y Reproductivos en las Cárceles de Mujeres en Colombia durante la pandemia por COVID-19. P 3. Ver en: <https://www.humanas.org.co/derechos-sexuales-y-reproductivos-en-las-carceles-de-mujeres-en-colombia-durante-la-pandemia-por-covid-19/>

⁹³ Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013. (24 de noviembre de 2021) Grupo focal con las mujeres durante la visita CPAMSMBOG-ERE Bogotá.

⁹⁴ Artículo 10 del Código Penitenciario y Carcelario. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6500.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6500>

⁹⁵ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 52

espacios y elementos necesarios⁹⁶ con el apoyo del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES o quien haga sus veces⁹⁷. Además, estas actividades *fomentan el aprovechamiento del tiempo libre*, uno de los aspectos de vida digna en reclusión, tal como lo establecen los “*Lineamientos de resocialización con enfoque de justicia restaurativa*” del Ministerio de Justicia y del Derecho.⁹⁸

Por su importancia, la Comisión solicitó información al INPEC sobre las actividades específicas que se brindan en materia de recreación, cultura, deporte y el número de personas privadas de la libertad que acceden a ellas, discriminado por género, grupo poblacional y situación jurídica. El INPEC entregó un listado de las actividades culturales, artísticas y deportivas disponibles en los establecimientos del país, y un anexo con indicación del número de participantes entre 2019 y 2021. Sin embargo, el INPEC no desagregó la información por establecimiento, género, grupo poblacional ni situación jurídica. Por su parte, el X Informe del Gobierno Nacional sólo reportó un listado de actividades sin datos adicionales.

Con la información entregada, la Comisión corroboró que el INPEC ofrece 7 actividades culturales y artísticas y 9 actividades deportivas, pero, por la falta de datos, no pudo establecer si todas las actividades se ofrecen en los 132 establecimientos o solamente en algunos específicos, cuál es la participación diferenciada por las categorías solicitadas ni si existe doble conteo en los beneficiarios de diferentes actividades.

La Comisión reitera la necesidad de que el Gobierno Nacional brinden información más detallada sobre el número de personas (según género, discapacidad, pertenencia a un grupo étnico, entre otros) que tienen acceso y los criterios para acceder a los programas de recreación, cultura y deporte, si estos programas se diversifican durante el año, la oferta específica de estos en cada establecimiento;

3.4 Tratamiento postpenitenciario para las personas que recuperan su libertad

La reinserción y reintegración a la sociedad es un derecho del cual gozan todas las personas que salen de prisión, el cual no solamente implica la recuperación plena de la libertad, sino la garantía efectiva de sus derechos como parte de la sociedad sin discriminaciones y buscando la prevención de nuevas conductas delictivas. La Corte Constitucional y las investigaciones científicas al respecto⁹⁹ han mostrado que procesos de resocialización deficientes – por ejemplo, por la vulneración de la dignidad y derechos de la persona durante la reclusión, la insuficiencia de preparación para el reingreso al mercado laboral, la estigmatización que produce el encarcelamiento, entre otros – lleva a las personas a cometer nuevos delitos.¹⁰⁰

⁹⁶ Código Penitenciario, Artículo 67, modificado por el artículo 48 de la Ley 1709 de 2014.

⁹⁷ Código Penitenciario, el artículo 166 del menciona que Coldeportes “*debe desarrollar planes y programas en coordinación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en los centros de reclusión para el fomento del deporte y la recreación*”.

⁹⁸ Ministerio de Justicia y del Derecho. 2020. Noveno informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario. Pp. 57.

⁹⁹ Para las investigaciones científicas sobre la reincidencia, la violación de derechos y procesos deficientes de preparación para el mercado laboral, consultar Bhuller, Dahl, Loken & Mogstad, *Incarceration, Recidivism and Employment* (2016). Ver en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w22648/w22648.pdf.

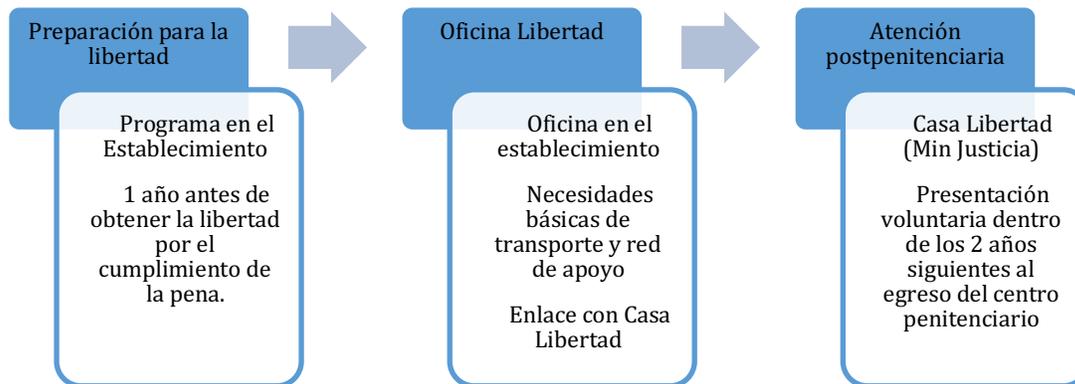
¹⁰⁰ Sentencia de Constitucionalidad C-181-16. Magistrada Ponente: Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado.

La Comisión solicitó la información sobre los programas ofrecidos a las personas que salen de prisión, en qué consisten y cómo se adelanta el seguimiento, además del número de personas vinculadas a los programas que se ofrecen, discriminando estos por género y grupo poblacional. En la respuesta, el INPEC manifiesta que el Ministerio de Justicia adoptó los lineamientos para la implementación del Programa de prevención de la reincidencia desde la atención postpenitenciaria y menciona que la ruta de trabajo está enfocada con tres fases: i) preparación para la libertad, ii) Oficina Libertad y iii) Atención postpenitenciaria en Casa Libertad.

Estos lineamientos están basados en un marco normativo integrado por diferentes leyes, decretos, resoluciones y directivas que, si bien pretenden incorporar elementos de justicia restaurativa, en la realidad se enfocan en una dimensión individual, con pocas menciones al carácter comunitario y social de la resocialización. Por ejemplo, la Comisión no evidenció un proceso integral que incluya a la comunidad en la reintegración de la población que recupera su libertad, con el fin de generar menos estigma y más valores ciudadanos encaminados a apoyar este proceso de recuperación de la libertad.

Para la Comisión es importante analizar cada una de las fases:

Infografía 3. Fases de la atención postpenitenciaria para personas liberadas de prisión



Fuente: Elaboración propia

a) Fase I: Programa de preparación para la libertad

En el Programa de preparación para la libertad, el INPEC reporta la cobertura general por personas privadas de la libertad entre los años 2019 y 2021. De acuerdo con este, el Programa no tiene cobertura en todos los establecimientos de reclusión de orden nacional y presenta variaciones importantes de año a año: en el 2020 disminuyó a 99 establecimientos, y en 2021 aumentó a 113, sin alcanzar el número de 130 reportado para 2019. Para la Comisión, es necesario determinar cuáles establecimientos no cuentan con el Programa y cómo el INPEC suple esta ausencia para garantizar el acceso de las personas privadas de la libertad al programa de prevención de la reincidencia.

Acerca de la cobertura, la Comisión resalta que en los 3 años reportados hay una tendencia al descenso. Entre 2019 y 2021 se presentó una variación de 3.523 personas privadas de la libertad, que equivale a una disminución del 46,08%. Al comparar estas cifras con un promedio de las personas que egresan anualmente de los establecimientos (aproximadamente 45.000 en promedio)¹⁰¹, se

¹⁰¹ Hallado en informe publicado en el 2020 por el Ministerio de Justicia y del Derecho: “Anualmente, en promedio 11.000 personas de todos los centros penitenciarios del país recuperan su libertad por pena cumplida,

encuentra que, para el 2019, solamente el 15% de las personas privadas de la libertad liberadas accedieron al programa, mientras que en 2020 fue sólo el 11% y en agosto de 2021 fue sólo el 6.61%.

La Comisión, aunque reconoce las limitaciones impuestas por la pandemia de SARS-Cov-2, encuentra que la disminución de cobertura de este programa es preocupante, no sólo por el impacto que tiene sobre el regreso a la sociedad de las personas pospenadas, sino también porque aumenta los riesgos de reincidencia. Así, la Comisión resalta que la ampliación de este programa, el aumento en la calidad del tratamiento postpenitenciario y apoyo para el reingreso al mercado laboral, la atención psicosocial y el seguimiento a estos procesos son políticas de reducción de la reincidencia más efectivas que los aumentos de penas – reformas que, además, agravan la violación de derechos de l sistema penitenciario y carcelario.

b) Fase 2: Oficina Libertad

En esta fase, la Oficina Libertad de cada establecimiento brinda a la persona que ha cumplido con su pena servicios de asesoría, orientación y referenciación para el egreso y la vinculación a Casa Libertad (siguiente fase) en coordinación con el Centro de referenciación de la oficina regional del INPEC. Según esta entidad, esta fase fue regulada por la Resolución 09456 del 31 de julio de 2008 (art. 3), en la que se establece que estos centros deben guiar a las personas que salen de prisión, brindando información sobre redes de apoyo, orientación psicosocial, asesoría para la vinculación laboral, seguridad social, asesoría jurídica, entre otros.

Según la respuesta del INPEC, durante el 2021 se han atendido a 675 usuarios en 6 regionales. La Comisión no recibió información de cuáles son estas regionales, en qué ciudades específicamente se presta el servicio ni la desagregación de usuarios por género ni grupo poblacional. En consecuencia, se realizó una comparación con el promedio de personas que recuperan su libertad anualmente reportado por el Ministerio de Justicia (45.000), para concluir que los 675 usuarios solo equivalen al 1,5% de la población que salió de prisión.

Además, al comparar con las cifras de cobertura presentadas para la primera fase, la disminución de participación es alarmante. Al comparar a las personas que participaron en 2020 con la cifra de la fase 2 para 2021, considerando que la fase 1 inicia un año antes del cumplimiento de la pena, se tendría que solo el 1,37% de las personas pasaron de una fase a la otra, y que más del 85% no accedieron a la fase 2. Para la Comisión, estos índices marginales de cobertura muestran una atención postpenitenciaria precaria, lo que sugiere que la política prevención de la reincidencia para la fase postpenitenciaria, y en general la resocialización, está presentando fallas estructurales que no permiten garantizar el derecho a la resocialización de la mayoría de personas que salen de prisión.

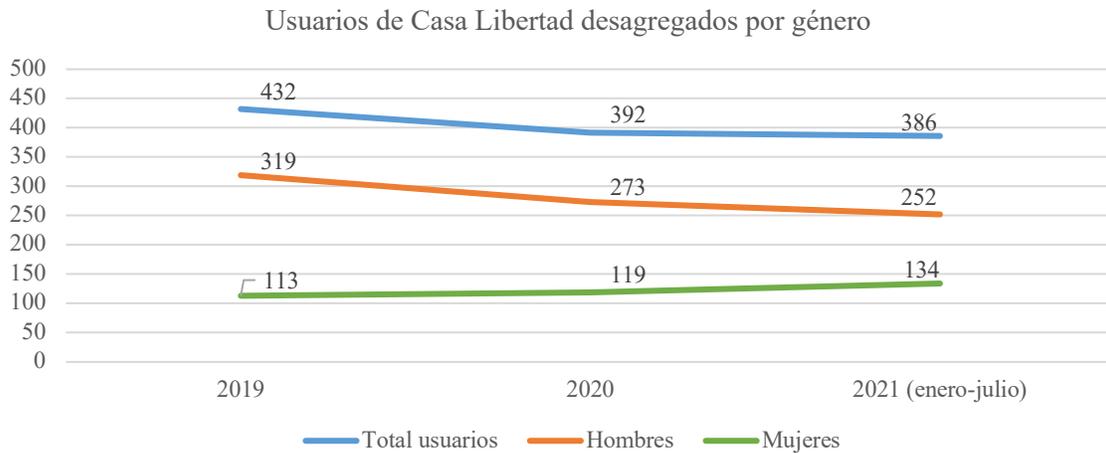
c) Fase 3: Casa Libertad

El INPEC informó que, en el 2021, el Gobierno Nacional renovó el Convenio Interadministrativo No. 0386 del 10 de agosto de 2020 entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC y la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía Mayor de Bogotá para el funcionamiento

21.700 lo hacen porque acceden a la libertad condicional o a la suspensión condicional de la pena y, aproximadamente 12.200 procesados recuperan la libertad. Quiere esto decir que, en promedio, anualmente 45.000 personas reingresan a la sociedad”. Ministerio de Justicia y del Derecho Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. 2020. Las entidades territoriales y el mandato constitucional frente al Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano. Pp. 18.

de Casa Libertad. En los 3 años de funcionamiento por convenio, el programa tiene una limitación de cobertura estructural porque la entidad ejecutora es la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de la Alcaldía Mayor de Bogotá, lo que limita su acción al distrito capital. Algunas mujeres que han salido de prisión y se comunican con Mujeres Libres¹⁰², reportan que varias de ellas no han sido atendidas en Casa Libertad, puesto que su lugar de domicilio es Soacha o lugares aledaños a la ciudad, por no encontrarse geográficamente en el distrito capital.

Gráfica 1. Cobertura Casa Libertad Bogotá, desagregación por género (2019 – julio 2021)

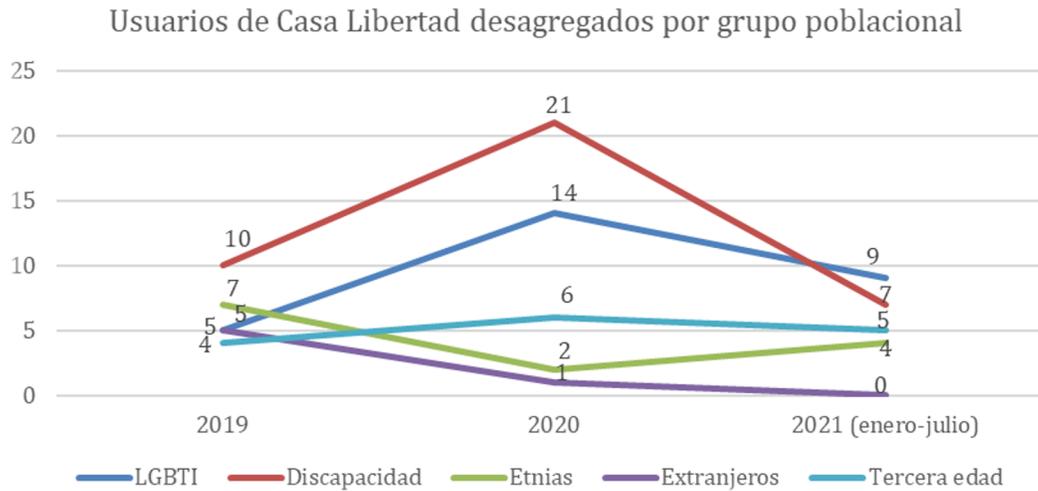


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INPEC.

Ahora bien, frente al tratamiento postpenitenciario en Casa Libertad, el INPEC reporta las atenciones brindadas durante el 2019, 2020 y de enero a julio de 2021. Se observa que, en 2020, aunque las atenciones a mujeres aumentaron (seis usuarias más que en 2019), la disminución en las atenciones a hombres (-46) determinó la disminución de las atenciones totales (-40). Para 2021, es previsible que se haya logrado una recuperación de la cobertura, considerando que los datos entregados son solo de 6 meses, y se destaca el aumento progresivo de atención a mujeres, aunque la atención de personas por este programa es marginal frente al número de personas liberadas de prisión.

¹⁰² Mujeres Libres es una organización de mujeres que salieron de prisión y familiares y es integrante la Comisión de Seguimiento de la sociedad civil a la Sentencia T-388 de 2013.

Gráfico 2. Usuarios de Casa Libertad desagregados por grupo poblacional (2019 – julio 2021)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INPEC.

De los datos de grupo poblacional, se observa que, en el 2020, durante la pandemia, se aumentó la atención de usuarios con discapacidad (11 personas más que en 2019) y personas LGBTI (9 más que en 2019), y por lo menos en este último grupo es previsible que en 2021 se continúe la tendencia. Para la Comisión, este aumento en estos dos grupos puede relacionarse con una mayor difusión de los servicios y oportunidades de esta tercera fase del Programa en estos grupos, así como el aumento de necesidades derivados de la crisis social y económica causada por la pandemia. El grupo de tercera edad también aumentó en 2020, aunque de forma más moderada (2 personas más).

En informes anteriores, la Comisión destacó la importancia de la labor de Casa Libertad, pues además de realizar talleres, capacitaciones y/o asesorías, este programa busca acompañar de manera integral a las personas que salen de prisión a través de un apoyo psicosocial para ellas y sus familias. Este también asiste en la obtención de cupos académicos para cursar educación primaria, bachiller y universitaria, apoya los procesos de reunificación de la familia y brinda asesoría jurídica.

Con lo anterior, la Comisión recomienda que el Gobierno Nacional incluya en los informes semestrales de seguimiento datos más detallados sobre los programas que se llevan a cabo, el alcance de los mismos y la inclusión del enfoque de género y diferencial, esta última comprendida como la desagregación de los datos en los grupos poblacionales además de contar con un análisis de sus condiciones sociodemográficas. Para la Comisión es igual de importante que además se repliquen estos programas a nivel nacional como política nacional, de modo que este permita garantizar el derecho al tratamiento postpenitenciario para toda la población que sale de prisión.

3.5 Educación de la población privada de la libertad

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la educación, esta se define como una función esencial de los centros penitenciarios, que tiene el fin de promover la rehabilitación y

readaptación social de los internos¹⁰³. Según el art. 94 de la Ley 65 de 1993, el objetivo de esta es abarcar desde la alfabetización de los internos hasta implementar programas de instrucción superior para la reincorporación social.

Con base a esto, es necesario identificar los elementos esenciales del derecho a la educación, que son la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y la adaptabilidad¹⁰⁴. A continuación, se analizará cada uno de los elementos enunciados partiendo de una breve explicación del concepto según la jurisprudencia constitucional, para luego contrastarlo con las explicaciones del INPEC brindadas en respuesta a la solicitud de acceso a la información de la Comisión.

1. *Disponibilidad*: se refiere a la generación de ofertas suficientes para acceder a la educación acompañada de recursos humanos y físicos. No obstante, de las respuestas recibidas por el INPEC se concluye que no se cumple este elemento, al no haber profesionales suficientes para impartir las lecciones educativas y por la reducción de estos debido a la desfinanciación del sistema.

Pregunta: “El número de profesionales que realizan acompañamiento en procesos educativos, su profesión, número de ellos con relación a la población privada de la libertad de cada establecimiento.”

*Respuesta: “El número de profesionales puede variar según el apoyo brindado por Secretaría de educación de las diferentes entidades territoriales certificadas para dicho fin. **Dicho número de licenciados tiende a disminuir** en razón a que la educación de adultos perdió el carácter de gratuidad y el INPEC no cuenta con los recursos para contratar licenciados en educación, ni hay posibilidad de ampliar la planta para la realización de las actividades educativas.”¹⁰⁵ (negritas fuera del texto)*

Para la Comisión, debe resaltarse que la falta de disponibilidad del capital humano imposibilita una educación adecuada, ya que el sistema no cuenta con personal con formación en pedagogía que facilite y apoye el proceso de enseñanza de los internos. Además, los cursos o clases, al ser dictados por pares (es decir por la misma población privada de la libertad), dificulta el manejo y direccionamiento de las aulas, como lo evidencia la evaluación realizada por IPSOS¹⁰⁶.

¹⁰³ Corte Constitucional de Colombia, Sala primera de revisión. (28 de junio de 2013) Sentencia T-338-13. MP María Victoria Calle Correa.

¹⁰⁴ Es importante recordar que la Sentencia T-743.2013 hace referencia al núcleo esencial del derecho de educación en un contexto escolar, pero el núcleo esencial de un derecho fundamental en ninguna circunstancia puede ser reducido. Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013 (CSS). (2018). Respuesta al informe semestral del gobierno nacional al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario de julio de 2018. p 70. Corte Constitucional de Colombia, sala novena de revisión. (23 de octubre de 2013) Sentencia T-743-13. MP Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰⁵ INPEC. (2021). Oficio 2021EE0154728. En respuesta a derecho de petición sobre resocialización.

¹⁰⁶ “Las PPL que imparten los cursos no siempre cuentan con el conocimiento requerido y en muy pocas ocasiones tienen formación en pedagogía; además al ser pares de las otras PPL, no es fácil que cuenten con el respeto requerido para ejercer como docentes.” P 47. UT E-VALUAR - IPSOS. (octubre 2019). Evaluación de operaciones del proceso resocialización penitenciaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional para plantear acciones de mejora de sus componentes, fases y programas. Disponible en internet en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Operaciones_Resocializacion_Penitenciaria_Nacional_Informe_Final_V4.pdf

No obstante, el INPEC ha contraído varios convenios de cooperación con Instituciones de Educación Superior (IES) con el objetivo de ofertar programas de educación superior de manera virtual a la población reclusa y personal vinculado al INPEC. Por lo tanto, las IES solicitan que se dispongan de herramientas tecnológicas que posibiliten el acceso al material virtual, en principio un computador con conectividad a internet. Entre estos se encuentra el Convenio 162 de 2016 Corporación Universitaria Minuto de Dios – UNIMINUTO, en el cual se ofertan los programas de Administración de Empresas y Comunicación Social en la modalidad a distancia o virtual. Esto mismo sucede con el Convenio 02 de 2018 Corporación Unificada Nacional – CUN, el Convenio 004 de 2018 Corporación Universitaria Iberoamericana – IBERO y el Convenio 002 de 2019 Corporación Universitaria de Asturias. A pesar de esto, se evidencia una falta de recursos tecnológicos para el desarrollo de los convenios de educación superior¹⁰⁷ y de espacios físicos destinados a estas tareas¹⁰⁸, lo que constituye un incumplimiento de la función fundamental de los centros de reclusión para garantizar la resocialización.

Es importante resaltar que, en los cuatro convenios mencionados, existe un total de 76 programas ofertados de pregrados y diplomados, de los cuales sólo 33 son virtuales, mientras que el resto son presenciales o a distancia. Esto quiere decir que el 56,6% de los programas implican una asistencia presencial a los establecimientos educativos, razón por la cual es más probable que los funcionarios del INPEC y sus familias sean más beneficiados por estos convenios de enseñanza de modalidad virtual que la población privada de la libertad – por supuesto, por las dificultades de su traslado.

Para la Comisión, otra dificultad en materia de asequibilidad es el carácter oneroso de los programas educativos. Los convenios mencionados realizan descuentos entre el 20% al 50% de la matrícula para personas privadas de la libertad. Ejemplo de ello es el Convenio 162 de 2016 Corporación Universitaria Minuto de Dios – UNIMINUTO, que ofrece un descuento del 20% para un número determinado de programas de pregrados virtuales o a distancia. Tomando el pregrado en administración de empresas, la matrícula tiene un costo de \$1.854.900 por semestre, y con dicho descuento quedaría en \$1.483.920. Con base en el contexto penitenciario de Colombia, la población privada de la libertad se compone por un gran número de personas pertenecientes a grupos marginales y en condiciones de precariedad¹⁰⁹, por lo que estos costos de matrícula restringen el acceso de manera importante.

2. *Accesibilidad*: este componente de la educación se refiere a la materialización individual de las ofertas educativas e implica que los individuos puedan ingresar al sistema educativos sin discriminación o traba injustificada, con accesibilidad material y accesibilidad económica. Del análisis realizado con la información disponible, la Comisión concluye que la accesibilidad de las personas privadas de la libertad a la educación es precaria. Sin embargo, la Comisión recuerda que la

¹⁰⁷ “A lo anteriormente presentado, se agregan limitaciones tecnológicas relacionadas con el acceso a internet” Ibidem. Pp 43.

¹⁰⁸ “En algunos ERON, los trabajos de mejoramiento y ampliación física presentan demoras injustificadas, ausencia de inodoros y lavamanos, presencia de olores tóxicos y graves deterioros de paredes y techos de las celdas, patios y salones.” Ibidem. Pp. 31.

¹⁰⁹ Misión internacional derechos humanos y situación carcelaria. (2001). Informe de centros de reclusión en Colombia: Un estado de cosas inconstitucional y de flagrante violación de derechos humano. P 12. Recuperado de:

<https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/stories/relatorias/PRISIONES-OCT2011/ORGANISMOS.INTERNACIONALES/misin.internacional.dh.situacion.carcelaria.pdf>

información reportada por el INPEC es poco exacta y existe una falta de seguimiento al proceso educativo al interior de prisión, como se evidencia en la siguiente respuesta:

Pregunta: “1.4 El número de personas que superan cada ciclo del CLEI, discriminado por cohortes, género y grupo poblacional (discapacidad, grupo etario e identidad étnica).”

Respuesta: “En la siguiente tabla se discrimina de manera detallada la cobertura total de la población de internos en cada uno de los ciclos CLEI.”¹¹⁰

TOTAL COBERTURA POBLACIÓN DE INTERNOS

Vigencia	ALFA	CLEI I	CLEI II	CLEI III	CLEI IV	CLEI V	CLEI VI	Total
2019	3.474	6.948	8.933	10.422	7.941	3.970	1.985	43.674
2020	3.070	4.576	5.865	6.639	4.963	2.746	1.676	29.535
2021	2.817	4.274	5.714	6.187	4.888	2.917	1.749	28.546
Total	9.361	15.798	20.512	23.248	17.792	9.633	5.410	101.755

De igual manera, en archivo adjunto en formato Excel se relaciona la población de internos iletrados, con educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional a 31 de Diciembre de 2019 (Cobertura), a 31 de Diciembre de 2020 (Cobertura) y 31 de Julio de 2021 (Cobertura) discriminada por género y regional.”¹¹¹.

Esta respuesta indica cuántas personas han superado cada ciclo del CLEI, pero, en realidad, la información en la tabla plantea el número de personas en cada nivel educativo – es decir, cuántas personas cumplen con los requisitos para ser considerado parte del ALFA, del CLEI I, II, etc. Sin embargo, estos datos no presentan el número de estas personas que han comenzado el nivel académico estando privados de la libertad y cuántos lo han culminado estando en las mismas condiciones – es decir, no permite valorar el avance de procesos educativos, su calidad y efectividad, entre otros. Así, la Comisión destaca que esta información no es conducente para evaluar este componente del derecho a la resocialización.

A pesar de la debilidad de los datos, la Comisión verificó que existe una gran diferencia en el porcentaje de cobertura de educación entre mujeres y hombres. En Colombia, al corte de octubre de 2021, había un total de 90.836 hombres privados de la libertad en centros de reclusión, de los cuales 85.460 participan en procesos de educación – es decir, el 94%. Por el contrario, en las mujeres existe una precaria cobertura, pues sólo el 37,6% de ellas tienen acceso a estos programas (2.565 mujeres de un total de 6.808). Para la Comisión, estos porcentajes también evidencian un retroceso desde el 2020, donde las mujeres contaban con una cobertura del 50.2%, frente a los hombres quienes contaban con un 43.5%. Así, aunque la Comisión reconoce un aumento de la cobertura desde el 2019 (año en

¹¹⁰ Tabla extraída de INPEC. (2021). Oficio 2021E0154728. En respuesta a derecho de petición sobre resocialización.

¹¹¹ INPEC. (2021). Oficio 2021EE0154728. En respuesta a derecho de petición sobre resocialización.

que esta era 40.1% para hombres y de 44.5% para mujeres), considera preocupante la tendencia a la reducción de cobertura para mujeres reflejada en los datos de los últimos tres años¹¹².

3. *Aceptabilidad*: este componente se refiere a la garantía de calidad del sistema educativo. Por la falta de información suministrada por parte del INPEC, la Comisión no contó con datos para analizar la calidad de los programas educativos. Por ello, aunque la Comisión no puede elaborar conclusiones sobre este punto, recuerda que la calidad de la resocialización es determinante para establecer la garantía al derecho a la resocialización y la efectividad de la política de prevención de la reincidencia – es decir, el índice de éxito de la política criminal.

4. *Adaptabilidad*: este componente se fundamenta en que la educación debe adecuarse a las necesidades del titular del derecho a la educación, no del sistema educativo. En concordancia con esto, el Estado debe crear medidas para la adecuación de la infraestructura e implementación de modelos de enseñanza para toda la población. Aunque en principio este componente no fue abordado por la solicitud de acceso a la información de la Comisión al INPEC, algunas de las respuestas recibidas y otras fuentes consultadas permiten presentar algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, la Comisión encuentra que no existe una infraestructura suficiente y adecuada para la impartición de clases, cursos o talleres para la población privada de la libertad, debido a la precaria adecuación de la infraestructura penitenciaria que se presenta en general^{113y114}. Adicionalmente, la falta de incentivos para participar en clases o cursos de educación dificulta la viabilidad de los programas y actividades educativas, pue, como es planteado en la evaluación de IPSOS, la oferta académica no responde a las necesidades ni al perfil de la población reclusa. Así, “*Una persona privada de la libertad, con título de bachiller e incluso de profesional, es asignada a un CLEI para redimir pena, pero sin adquirir nuevos conocimientos ni realizar una actividad que le motive y le sirva para su proceso de formación*”¹¹⁵. Lo mismo sucede con la falta de programas especiales para las comunidades indígenas en sus lenguas propias y que respondan a las necesidades de esta población.¹¹⁶

a) *Formación para el trabajo y desarrollo humano*

Además de la consulta sobre los datos de garantía del derecho a la educación, como componente de la resocialización, la Comisión también solicitó al INPEC acceso a la información referente a la oferta

¹¹² Datos extraídos del tablero estadístico del INPEC recuperado de: http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_afId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec y http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/TEE/TEE_Intramural/Dashboards/TEE_Intramural_Nacional

¹¹³Defensoría de Pueblo de Colombia. (2015). Informe infraestructura penitenciaria y carcelaria Construcción y habilitación de nuevos cupos en el año 2015. Disponible en Internet en: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/01/Informe-infraestructura-definitivo.pdf>

¹¹⁴ Ministerio del Derecho y de la Justicia. Cartilla del sistema penitenciario y carcelario para las entidades territoriales.

¹¹⁵ UT E-VALUAR - IPSOS. (octubre 2019). Evaluación de operaciones del proceso resocialización penitenciaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional para plantear acciones de mejora de sus componentes, fases y programas. P40. Disponible en internet en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Operaciones_Resocializacion_Penitenciaria_Nacional_Informe_Final_V4.pdf

¹¹⁶ Ibidem pp. 81.

de estos programas que permitiera identificar cuellos de botella o falencias que pudieran ser corregidas y, así, garantizar este derecho. Por ello, la Comisión consultó sobre los instrumentos a través de los cuales se concreta la oferta de formación para el trabajo y el desarrollo humano, ya sean convenios o contratos con entidades específicas, y cómo se realiza el seguimiento a estos. Ante esto, el INPEC aseguró que no cuenta con la información puntual y específica para dar respuesta a los requerimientos.

Con la poca información provista, a la Comisión le resulta imposible conocer cuál es la oferta para la formación para el trabajo en los establecimientos y cómo esta se adecua o no a las necesidades del sector productivo, cuánta población privada de la libertad se está certificando en esta oferta y si se cuenta con la infraestructura física y el capital humano para llevar a cabo esta formación.

Un aspecto importante que evidencian la respuesta del INPEC es la falta de seguimiento y evaluación de las actividades de resocialización orientadas hacia la formación para el trabajo, pues no existe una coordinación con las entidades con las que se establecen convenios – incluso con el SENA, entidad que da capacitaciones al interior de los establecimientos cuyo convenio no está vigente. Un ejemplo de esto se ilustra en la ausencia de información del INPEC sobre cuestiones básicas, como las actividades ofrecidas o el número de cupos para estos programas.

Pregunta: Indique cuáles son las actividades y programas en arte, carpintería, entre otros, que se están brindando en cada uno de los establecimientos. Por favor especifique cuáles actividades se brindan a hombres y cuáles a mujeres.

Respuesta: No se cuenta con información puntual y específica que responda a dicho requerimiento. No obstante, se brinda la información del Grupo de Cultura, Deporte y Recreación frente a las actividades de pintura, música y danza en archivo adjunto en formato Excel.

Pregunta: Indique el número de cupos que se brindan por cada programa y el número de asignaciones sobre el total de la población privada de la libertad.

Respuesta: Teniendo en cuenta lo indicado por la Subdirección de Educación, en las bases de datos que se tienen no se cuenta con información puntual y específica que responda a dicho requerimiento.

Frente a las preguntas sobre convenios para la formación en el trabajo, el INPEC respondió que hay un convenio **no renovado con el SENA**, y menciona 27 convenios con distintas secretarías de educación – información que contradice la reportada en el X Informe de Seguimiento del Gobierno Nacional, que asegura que existen 39 convenios vigentes y 18 en proceso de formalización. Al no tener información sobre el Convenio con el SENA, la única información provista por el INPEC está relacionada con el número de programas técnicos y tecnológicos.

Tabla 8. Programas técnicos y tecnológicos ofrecidos por el SENA en establecimientos de reclusión a cargo del INPEC (2019 – julio 2021).

Año	Tecnólogo	Técnico
2019	3	13

2020	2	12
2021	2	15
Total	7	40

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, para saber cuánta población privada de la libertad accedía a estos programas, el INPEC reportó únicamente datos para el 2021: según estos, para julio de 2021 hay un total de 90 personas privadas de la libertad inscritas en programas técnicos y 1.040 en programas de tecnólogos.

A pesar de esta información, no se reportan cuántas mujeres y hombres se certificaron y culminaron efectivamente esta formación en cada una de las regionales, información solicitada de manera específica por la Comisión de Seguimiento para determinar el tipo de oferta dada por el SENA, considerando que en el VII informe de seguimiento¹¹⁷, se encontró que la mayoría de formación dirigida hacia las mujeres privadas de la libertad son talleres y cursos de habilidades blandas, de belleza o de manualidades que no corresponden a una formación para el trabajo, pues no les da herramientas que contribuyan a su proyecto de vida en libertad. Por esta razón, para la Comisión es imposible si la información proporcionada por el INPEC es confiable y veraz, si bien refleja una falta de coherencia con datos a nivel nacional y un poco control sobre la efectividad de estos programas - al carecer la institución de datos sobre la cobertura real, su desagregación territorial, el género de las personas inscritas, entre otros.

b) Progresividad del tratamiento penitenciario

En este aparte, la Comisión buscó conocer la efectividad de la progresividad del tratamiento penitenciario, dado que este es un elemento fundamental para la implementación efectiva de planes de resocialización de la población reclusa. En su VII Informe,¹¹⁸ la Comisión había encontrado evidencia del incumplimiento del principio de progresividad, principalmente debido a:

- i) La falta de valoración de las solicitudes por parte de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para la redención de penas;
- ii) La oportunidad en la que el INPEC resuelve las solicitudes de la población privada de la libertad, dado que estas llegan de manera tardía o incompletas a los jueces; y
- iii) La falta de seguimiento en los cambios de fases que deben realizar los órganos responsables de dicha evaluación como lo son la Junta de Trabajo, Estudio y Enseñanza y el Consejo de Evaluación y Tratamiento.

Con base en el informe de resocialización elaborado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP,¹¹⁹ la Comisión identificó los principales cuellos de botella que explican las falencias

¹¹⁷ Disponible en: https://humanas.org/wp-content/uploads/2020/11/19.VII_informe_Comisio_769.pdf.

¹¹⁸ Séptimo informe de Seguimiento de la Sociedad Civil al Estado de Cosas Inconstitucional Carcelario. (2020). Disponible en https://humanas.org/wp-content/uploads/2020/11/19.VII_informe_Comisio_769.pdf

¹¹⁹ Departamento Nacional de Planeación, 2019. Evaluación de operaciones del proceso resocialización penitenciaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional para plantear acciones de mejora de sus componentes, fases y programas. Disponible en:

identificadas. Según este informe, el primer cuello de botella se presenta por la valoración de los factores objetivos y subjetivos utilizados por los miembros del Consejo de Evaluación y Tratamiento, los cuales dan poca relevancia a las actividades de tratamiento, lo cual desestimula la participación de la población privada de la libertad en estas.

Un segundo cuello de botella es la falta de coordinación para la evaluación completa de la situación de una persona para la determinación del cambio de fase de seguridad. Según el DNP, esta evaluación no se realiza de manera integral, pues los documentos necesarios suelen no aportarse de manera adecuada y oportuna por los miembros del Consejo de Evaluación y no existe un seguimiento sistemático a los planes de tratamiento penitenciario.

En tercer lugar, el DNP identifica una insuficiencia importante en la cantidad y la idoneidad profesional personal encargado de realizar el seguimiento al tratamiento, pues, por un lado, tienen una gran carga laboral que impide que cumplan con los requisitos normativos y, por otro, es personal que también ejerce funciones de custodia y vigilancia. Por esta razón, los funcionarios deben elaborar los reportes administrativos de valoración a la vez que otras funciones, sin contar con el tiempo suficiente para adelantar la carga administrativa – lo cual retrasa el seguimiento de los planes de tratamiento penitenciario.

En este sentido, aunque a la Comisión de Seguimiento le resulta imposible determinar la efectividad de los programas de resocialización en la actualidad, la realización de los procedimientos de valoración del tratamiento penitenciario en estas condiciones permite concluir el impacto de las fallas estructurales del sistema sobre los procesos de resocialización. Así, la falta de recursos institucionales para adelantar este proceso de manera efectiva, la cual genera retrasos en el avance del tratamiento penitenciario progresivo, inevitablemente genera fallas en los procesos de resocialización de las personas privadas de la libertad, dificultando al sistema penitenciario y carcelario lograr su objetivo primordial.

3.6 Enfoque diferencial en materia de resocialización: perspectiva institucional

El enfoque diferencial se entiende como *“el desarrollo del principio de igualdad, en tanto trata diferencialmente a sujetos desiguales, busca proteger a las personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad o de debilidad manifiesta, de manera que se logre una verdadera igualdad real y efectiva, con los principios de equidad, participación social e inclusión”*¹²⁰ por medio de acciones afirmativas que permitan la igualdad material.

En este punto, la Comisión consultó al INPEC sobre tres aspectos del enfoque diferencial en materia de resocialización: específicamente, por los programas de resocialización destinados a grupos étnicos, mujeres, personas con identidad de género diverso y personas con alguna discapacidad. En su respuesta, el INPEC reconoció que estos grupos poblacionales presentan necesidades diferenciadas de la población mayoritaria, por lo cual deberían recibir medidas diferenciales. Sin embargo, la

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Operaciones_Resocializacion_Penitenciaria_Nacional_Informe_Final_V4.pdf

¹²⁰ Corte Constitucional de Colombia. (16 de enero de 2015). Sentencia T-010/15. MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

Comisión verificó que la información suministrada por el INPEC no refleja la implementación de este enfoque en las actividades de resocialización.¹²¹.

En términos globales, el INPEC implementa dos procesos para la resocialización, que son la Atención Social y Tratamiento Penitenciario. La primera se enfoca en el goce efectivo de derechos humanos y la segunda son los planes operativos, con el fin de obtener la resocialización. Con base en esos dos procesos se ha diseñado un plan estructurado teniendo en cuenta el contexto carcelario¹²². Estos dos procesos están subdivididos a su vez en estos dos componentes. El primero se aplica a toda la población privada de la libertad y busca minimizar los efectos negativos del internamiento por medio de actividades artísticas y culturales. La segunda división se encarga de construir el proyecto de vida de los internos mediante dos estrategias, a saber, programas ocupacionales y programas psicosociales con fines de tratamiento¹²³.

La Comisión pudo identificar que, en la práctica, el INPEC maneja el enfoque diferencial dividido en tres grupos: grupos étnicos compuestos por comunidades afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y pueblos indígenas; sectores sociales compuesto por madres gestantes, mujeres lactantes y personas en situación de discapacidad; y sectores etarios compuesto por adultos mayores¹²⁴. Así, la *Guía para atención de grupos en condiciones excepcionales* del 30 abril de 2019 establece que las acciones de enfoque diferencial incluyen un día de muestra intercultural anual, en el que se realizan actos como danza, teatro, canto, entre otros, en el cual se permite decorar el patio y se abre la invitación a los funcionarios del establecimiento. Además, existen encuentros multiculturales que se dividen en cuatro ejes temáticos: redes sociales, diversidad cultural, interacción entre personas y ciudadanía.

Estos encuentros se realizan con todos los grupos, mujeres gestantes, mujeres lactantes, extranjeros, indígenas y afrodescendientes. Los diálogos se dan por dos horas y su producto se entregará en la muestra intercultural¹²⁵. En cada grupo se buscan objetivos particulares. Por ejemplo, con las personas con discapacidad se busca la cooperación internacional, la ubicación adecuada dentro del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional (ERON), garantizar una alimentación adecuada y tratamientos de salud necesarios. La atención psicológica debe estar a cargo de la USPEC, en especial los efectos dados por la condición. También se crean acciones afirmativas para el 03 de diciembre, día internacional de la persona con discapacidad¹²⁶.

Como se observa, el INPEC no reporta haber adoptado actividades encaminadas a generar igualdad material en prisión diferente a actos culturales simbólicos y reuniones de autorreconocimiento. Para la Comisión, si bien el fortalecimiento de identidad y el reconocimiento de la misma no carece de valor, esto no satisface por completo el enfoque diferencial¹²⁷, pues este enfoque busca materializar

¹²¹ INPEC. (2021). Oficio 2021EE0154728 P21. En respuesta a solicitud de acceso a la información pública sobre resocialización.

¹²² Ibidem.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ “Por otra parte, a pesar de las ventajas ya descritas para los encuentros y muestras multiculturales, se evidenció la tendencia a equiparar lo cultural con lo artístico, lo artesanal o lo estético. Así, especialmente en ERON donde tal implementación es menos rigurosa o de menor calidad, es común que el trabajo con GPCExc se limite a la organización de celebraciones, festivales o ferias. Esta tendencia reduce mucho el rango de lo

efectivamente la igualdad material de personas con necesidades diferenciadas – es decir, busca adecuar las acciones del Estado (como los procesos de resocialización) a las necesidades específicas de estos grupos poblacionales. Esto, por ejemplo, se materializa con la adaptación de espacios físicos diseñados para realizar prácticas propias de las culturas ancestrales de miembros de los pueblos indígenas, garantizando un respeto a su diversidad cultural, o la adecuación de las plantas físicas para un acceso igualitario para personas con discapacidad.

En cuanto a la resocialización, por ejemplo, la Comisión encuentra que el INPEC cuenta con los datos del número de personas pertenecientes a estos grupos diferenciales vinculadas a programas de educación, enseñanza y trabajo, pero no indica cómo las actividades ofrecidas en estos programas se adecúan a las necesidades de estos. La tabla menciona el grupo poblacional y el número de población privada de la libertad que por ERON hace parte de actividades de estudio, trabajo y enseñanza. Para la Comisión, al referirse sólo a la inscripción a actividades de resocialización en genérico, la respuesta del INPEC parece sugerir que estas actividades no cuentan con adaptaciones que se adecúen diferencialmente a estos grupos.¹²⁸ Por ello, a juicio de la Comisión, la insuficiencia de datos detallados sobre la aplicación del enfoque diferencial en materia de resocialización, así como en otros ejes del estado de cosas inconstitucional, sugiere que no existe una verdadera implementación del enfoque diferencial en materia de resocialización.

sociocultural y, por tanto, el enfoque diferencial. De hecho, en su normativa, el INPEC (2006; 2019, abril 30) plantea una definición más amplia, pues el trabajo con estas poblaciones también incluye espacios de diálogo, transmisión de saberes y construcción de conocimiento, así como alternativas pedagógicas (Escuela de Vida). Sin embargo, la implementación de estas últimas estrategias es escasa o nula, con excepción de algunas actividades en ciertos ERON.” UT E-VALUAR - IPSOS. (octubre 2019). Evaluación de operaciones del proceso resocialización penitenciaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional para plantear acciones de mejora de sus componentes, fases y programas. P 80. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_Operaciones_Resocializacion_Penitenciaria_Nacional_Informe_Final_V4.pdf

¹²⁸ Esto se infiere del siguiente apartado: “En las siguientes tablas se muestra la cobertura en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional de la Población con Enfoque Diferencial vinculada a programas de resocialización Trabajo, Estudio y Enseñanza” en INPEC. (2021). Oficio 2021EE0154728 P23. En respuesta a derecho de petición sobre resocialización.

IV. El derecho a la alimentación de la población privada de la libertad

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-260 y el Auto 121 de 2019, entre otros, señaló que el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad hace parte del diseño de un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, del derecho a la vida y a la salud, así como enmarcado en la prohibición general de la tortura y los tratos crueles y degradantes, el cual ha sido vulnerado de manera generalizada en el marco del estado de cosas inconstitucional.

En el ámbito nacional, la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario (arts. 52, 67, y 68), modificada por Ley 1709 de 2014 (arts. 48 y 49), estipula la garantía del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad, señalando que esta “se puede cubrir directamente o mediante contratos con particulares”. De acuerdo con esta normativa, el INPEC y la USPEC tienen responsabilidades diferenciadas en la garantía de este derecho. No obstante, la información obtenida por la Comisión da cuenta de: i) el incumplimiento en horarios, calidad y gramaje por parte de las empresas contratistas, ii) las deficiencias en infraestructura y en el estado de utensilios y superficies de preparación de los alimentos y iii) el impacto que estas condiciones tienen para la salud de las personas privadas de la libertad.

En el presente capítulo, la Comisión presentará la información del Gobierno Nacional sobre este eje, para posteriormente contrastarla con la información recibida del INPEC y de la población reclusa. A partir de esta síntesis, la Comisión extraerá algunas conclusiones relevantes respecto al estado de cosas inconstitucional en materia de alimentación.

4.1 Información del Gobierno en relación con el eje de alimentación

De acuerdo al X Informe del Gobierno Nacional, la prestación del servicio de alimentación queda a cargo de 19 grupos seleccionados en proceso de subasta inversa con la Bolsa Mercantil de Colombia. En este proceso, se asegura que los proveedores del servicio se encuentran obligados contractualmente a cumplir con los requisitos sanitarios exigibles a personas naturales o jurídicas que llevan a cabo actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos. Adicionalmente, deben implantar y desarrollar un Plan de Saneamiento que incluya como mínimo los procedimientos, cronogramas, registros, listas de chequeo y responsables de los siguientes programas: limpieza y desinfección, desechos sólidos, abastecimiento o suministro de agua potable.

Además, el X Informe del Gobierno Nacional informa que el INPEC es el responsable del seguimiento a la prestación del servicio y que su función consiste en realizar una clasificación mensual de los factores que afectan el suministro de alimentos a las personas privadas de la libertad. Por otro lado, y según los reportes presentados en este informe, el 17% de los establecimientos de reclusión del orden nacional informaron incumplimientos continuos de los operadores: para junio de 2021, 24 establecimientos se encontraban clasificados en alto riesgo de incumplimiento de las obligaciones de las empresas o consorcios contratistas. Por ejemplo, para febrero de 2021, se reportó que el 80% de los establecimientos asignados a la Organización Nueva Aurora, reportaron incumplimientos continuos. Le siguieron en orden operadores como Compartir 2000 (71%) y Alimentos Saludables (69%). Una problemática que el Gobierno atribuye a las empresas contratistas es que no tienen un adecuado piso económico y depende[n] del flujo de los pagos de la USPEC.

En el apartado 3.3.4 del X Informe del Gobierno, este reporta el “*cumplimiento de condiciones especiales en el ciclo de menús establecido*” (pp. 38), y se indica que hubo un ajuste de la minuta patrón en el que se establece un mínimo de aporte de calcio. Por otro lado, señala que se suministran alimentos de acuerdo con las convicciones religiosas de la población reclusa, se entregan refrigerios adicionales para gestantes y lactantes, además de la entrega de dietas terapéuticas de conformidad con el manual elaborado por la USPEC.

Por su parte, en las *Acciones de saneamiento básico y de manipulación de alimentos* (apartado 3.3.5), el Gobierno se limita a señalar que la obligación de elaborar y construir un plan en la materia recae sobre los operadores del servicio, así como programas de calidad y buenas prácticas. Sin embargo, el Gobierno Nacional no aporta datos sobre el cumplimiento de tales compromisos contractuales o del nivel de implementación de estos, aunque reconoce que desde distintos establecimientos de reclusión se reportaron incumplimientos de las empresas o consorcios contratistas sin precisar en qué consisten las infracciones o deficiencias identificadas, y menos aún, de las causas de estas problemáticas o las sanciones contractuales impuestas.

En cuanto a las condiciones de conservación, preparación y nutrición de los alimentos proporcionados, el Gobierno sólo reporta que la entrega de estos es verificada y monitoreada por un representante de las personas privadas de la libertad. En cuanto a la USPEC, esta persona sería la encargada de supervisar técnica, financiera y jurídicamente el servicio. Se afirma además que, en caso de quejas y reclamos, esta entidad realiza un requerimiento a los proveedores, los cuales deben dar respuesta so pena de la aplicación de descuentos en el contrato.

Según el X Informe, “*la USPEC, en el periodo transcurrido de este año del servicio de alimentación no ha presentado reportes confirmados de Enfermedades de Transmisión Alimentaria (ETAS)*” (pp. 40). Además, aclara que la confirmación de estos casos pasa por un proceso de investigación por parte de Entidades Territoriales y concluye que “*el no tener casos confirmados de alimentos de ETAS, es un indicador atendible, que tiende a identificar alimentos de óptimas condiciones de conservación suministradas a las personas privadas de la libertad*” (pp. 40).

Finalmente, el Gobierno Nacional reporta, sin detallar indicadores sobre este punto, el cumplimiento general de los valores nutricionales y de los horarios de distribución de alimentos.

4.2 Información procedente del INPEC

En contraste con la información aportada por el X Informe del Gobierno Nacional, el informe publicado por el INPEC durante el primer semestre de 2021 reportó múltiples fallas en el servicio de alimentación: desde fallas en el suministro de alimentos por comida en estado de descomposición, raciones de proteínas insuficientes, la falta de una infraestructura y utensilios idóneos para el almacenamiento y preparación de los alimentos, hasta la no entrega de algunas comidas imponiendo ayunos prolongados a la población reclusa. En abril de 2021, El Tiempo¹²⁹ reportó que:

“el 86 por ciento de los centros carcelarios reportan incumplimiento en el gramaje de los alimentos, especialmente en lo que respecta a las proteínas. (...)El informe sobre lo sucedido en 131 penales a cargo de 14 operadores señala que se detectó

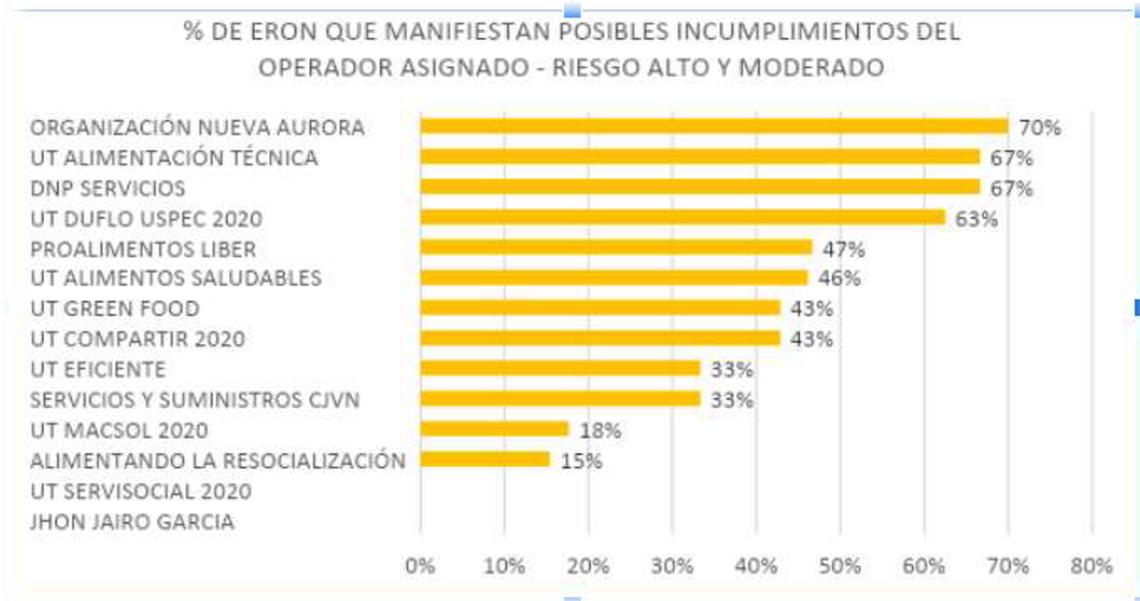
¹²⁹ El Tiempo. “INPEC revela precarias condiciones de comida en los penales del país”. Redacción Justicia, 20 de abril de 2021. Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/inpec-revela-precarias-condiciones-de-comida-en-los-penales-del-pais-582145>.

en Popayán y Cali la preparación de alimentos sobre aguas estancadas y un almacenaje incorrecto de carne en Valledupar”(...)“el 70 por ciento de la estructura para la preparación de los alimentos requiere mantenimiento preventivo y correctivo para garantizar las condiciones de salubridad (...)El 81% de las cárceles se presentan “problemas con la calidad de la materia prima de la comida, y detalla casos con proteína en estado de descomposición, papas podridas y con gusanos”. (...)El 39% de los centros de reclusión presentan falencias en condiciones mínimas de higiene y limpieza para preparar la comida. (...) El 51% de los operadores no cuentan con las herramientas necesitan para cumplir los fines del contrato, ya que se encontraron ollas destruidas, equipo de preparación anticuado. (...)“38% de los centros no cuentan con el personal especializado en nutrición para garantizar una adecuada selección de la comida para los internos.”

Por su parte, la Comisión de Seguimiento presentó ante el INPEC una solicitud de acceso a la información pública en la que solicitó información sobre las condiciones de prestación del servicio de alimentación en los establecimientos carcelarios del país. En su respuesta, el INPEC argumentó que su función en materia de alimentación se circunscribe a realizar el seguimiento de los requisitos higiénico-sanitarios y nutricionales en la cadena de procesamiento, preparación y distribución de alimentos dentro de los establecimientos de reclusión.

Así, el INPEC reportó que mensualmente se remiten las actas del COSAL al Grupo de Alimentación de la Dirección de Atención y Tratamiento del INPEC– DIRAT, la cual realiza el análisis estadístico de las quejas, solicitudes, visitas de entes de control y derechos de petición presentados. En esta revisión, el DIRAT reportó que, para la contratación del mes de junio de 2021, el 70% de los establecimientos asignados a la Organización Nueva Aurora informaron de posibles incumplimientos – tanto de ejecución higiénico-sanitaria como de obligaciones contractuales. El INPEC señaló que, frente al operador Alimentación Técnica y DNP Servicios, un 67% de los establecimientos asignados se reciben quejas.

Gráfica 3. Porcentaje de ERON que manifiestan posibles incumplimientos del operador asignado – riesgo alto y moderado



Fuente: Gráfica suministrada en respuesta a solicitud de acceso a la información pública del INPEC.

Respecto al cumplimiento de las obligaciones higiénico-sanitarias de los operadores, el INPEC reportó que el 54% de los establecimientos reportan posibles falencias en las condiciones o estado de los equipos, utensilios y superficies de contacto con el alimento. Por su parte, en relación con el personal manipulador de alimentos, reportó que “*el 25% de los ERON reportan incumplimientos por parte del operador sobre ítems como seguimiento en el estado de salud, reconocimiento médico, práctica de exámenes, prácticas higiénicas de los internos y educación y capacitación de los internos.*” En materia de higiene de la alimentación, el INPEC señaló que el 46% de los establecimientos reportaron falencias en materia de higiene, entre las cuales identificó el control de las materias primas del alimento, la ocurrencia de casos de contaminación cruzada, y la insuficiencia del manejo de la temperatura en el almacenamiento de los alimentos. De igual modo, el 40% reportaron fallas de los operadores en el saneamiento básico – por ejemplo, en el suministro y la calidad del agua potable, de equipos, utensilios y soportes documentales de saneamiento.

El INPEC también reportó irregularidades en las obligaciones administrativas de los operadores: un 28% de incumplimiento en los cambios continuos de alimentos en los menús y cambiar el máximo número de cambios en estos; 24% de incumplimiento en la entrega de los gramajes establecidos; 23% de incumplimiento en el suministro e instalación de equipos para la preparación; 20% de incumplimiento frente al ciclo de menús usuales y los de días de visita; 14% de incumplimiento en la instalación de medidores calibrados para servicios públicos; 13% de incumplimiento en la entrega de componentes del menú (postres, fruta, entre otros); 11% de incumplimiento en la contratación de operadores de alimentos; y 10% de incumplimiento en la entrega de utensilios (fiambarrera, vasos y cuchara).

Por su parte, el INPEC reportó un total de 4 casos de intoxicación por consumo de alimentos en mal estado o Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETAS) desde enero a agosto de 2021, a saber:

- i) El 07 de enero de 2021, en el EPMSC de Pereira, un total de 101 personas privadas de la libertad se vieron afectadas posiblemente por consumo de carne en mal estado.
- ii) El 24 de marzo de 2021, en el CPMSACS de Acacias, un total de 404 personas privadas de la libertad se vieron afectadas por contaminación de alimentos en ensaladas, pollo, agua, etc. Este evento fue catalogado por la Secretaría de Salud como ETA a causa de los inadecuados procesos de manipulación por parte de las personas encargadas de su preparación, la falta de control por parte de la Unión Temporal contratada por la USPEC, el inadecuado control de la cadena de frío en alimentos de alto riesgo, el incorrecto almacenamiento y el mal estado de los equipos de refrigeración.
- iii) El 29 de mayo, en la Estación de Policía de Candelaria en Medellín, 90 de 374 personas privadas de la libertad se vieron afectadas, según la denuncia, por consumo de alimentos como arroz blanco, carne molida, ensalada de repollo con zanahoria, chorizo, frijoles, sancocho, pollo, jugo de guayaba, y bebida láctea larga vida.
- iv) El 30 de junio de 2021, en el EP de Guaduas, 73 de 444 personas privadas de la libertad se vieron afectadas aparentemente por consumo de alimentos como hígado y agua.

Adicionalmente, el INPEC informó que, a pesar de haber realizado varios requerimientos al Ministerio de Salud y Protección Social, este no había remitido los informes finales de cada uno de los anteriores eventos, así como tampoco les han dado a conocer los análisis microbiológicos. Por lo tanto, si bien la entidad no puede asegurar si se trató de una intoxicación alimentaria ni identificar cuáles fueron los alimentos causantes de dicha situación, las denuncias identificaron el consumo de alimentos como la causa de los episodios.

En el siguiente cuadro, suministrado por el INPEC, se señalan los operadores y establecimientos carcelarios en los que más se reportan incumplimientos en el servicio de alimentación:

Tabla 9. Operadores por establecimiento carcelario en los que más se reportan incumplimientos en el servicio de alimentación

Operador	Establecimiento
ALIMENTANDO LA RESOCIALIZACIÓN	EPMSC CALI
DNP SERVICIOS	EPAMSCAS VALLEDUPAR
SERVICIOS Y SUMINISTROS CJVN	EPMSC SAN ANDRÉS
	EPMSC SANTA MARTA
ORGANIZACIÓN NUEVA AURORA	COPEP PEDREGAL
	EPMSC APARTADÓ
PROALIMENTOS LIBER	CPAMSMBOG BOGOTA
	EPAMSCAS COMBITA

	EPMSC SOGAMOSO
UT ALIMENTOS SALUDABLES	COBOG BOGOTA
	EP FLORENCIA LAS
	HELICONIAS
	EPMSC CAQUEZA
	EPMSC FLORENCIA
	EPMSC NEIVA
	EPMSC PITALITO
UT ALIMENTACIÓN TÉCNICA	CPMSACS ACACIAS
UT COMPARTIR 2020	CPMS BOGOTÁ
	CPMSUBA UBATE
	EPMSC LETICIA
UT DUFLO USPEC 2020	EP GUADUAS LA ESPERANZA
	EPAMS LA DORADA
	EPMSC PUERTO BERRÍO
UT EFICIENTE	COCUC CÚCUTA
	EPMSC PAMPLONA
UT GREEN FOOD	CPAMSPY POPAYÁN
	RM DE POPAYÁN

Fuente: INPEC, respuesta a solicitud de acceso a la información pública.

En cuanto a los horarios del suministro de los alimentos, los COSAL reportan que en el 93% de los establecimientos se cumplen con esta obligación – a saber, el desayuno entre las 06:00 y 08:00, el almuerzo entre las 11:00 y las 13:30 y la cena entre las 16:00 y 18:00. Sin embargo, el INPEC reportó que algunos establecimientos presentaron con los espacios internos de alimentación restringidos o cerrados (COBOG “La Picota” en Bogotá y el EC Medellín “Pedregal”).

Por otra parte, en cuanto a las dietas especiales, el INPEC indicó que aproximadamente el 10 % de la población privada de la libertad, requiere dietas especiales. Sin embargo, los establecimientos EPMSC Sogamoso, el COBOG Bogotá, el CPAMSMBOG Bogotá, el EPAMSCAS Combita, el EPAMSCAS Valledupar, el EPMSC Pamplona y el EPMSC de Puerto Berrío, reportaron incumpliendo de estas dietas, con una afectación de alrededor de 580 personas privadas de la libertad.

En respuesta a la solicitud de información, sobre las estrategias implementadas para superar las problemáticas más recurrentes en el suministro de alimentos, el INPEC informó que *“realiza mesas*

de trabajo con la USPEC y la interventoría, en las que se generó un plan de acción que está en proceso de descuento a los operadores”.

4.3 Información procedente de la población privada de la libertad

La Comisión pudo recopilar algunas denuncias de personas privadas de la libertad en el marco de las actividades ordinarias de algunos de sus miembros. En estas, las inconformidades que más se reportaron en alimentación versaron sobre: i) el suministro de alimentos de mala calidad o en estado de descomposición, ii) el incumplimiento de los menús acordados en los contratos y iii) el gramaje y los horarios de entrega de las comidas.

Por ejemplo, el 23 de enero de 2021, personas reclusas en el CPMSACS Acacías denunciaron que los alimentos suministrados cumplen con el estándar de cantidad, mas no de calidad ni de presentación. Algunos alimentos del menú, como el pollo con verdura, se repiten con excesiva frecuencia y las verduras son de mala calidad. Además, reportaron que, si bien el contrato cuenta con 18 menús, en la realidad solo reciben 4. También reportaron que en repetidas ocasiones los alimentos llegan crudos o en mal estado, que las bebidas tipo jugo son de mala calidad y que han producido enfermedades gástricas a algunas personas. De igual forma, señalaron que las dietas especiales no son suministradas, sino que las personas con necesidades alimenticias especiales reciben el mismo menú que los demás privados de la libertad.



Almuerzo del 27/01/21, servido a la 4:37 p.m.

El 02 de febrero de 2021, las personas reclusas del EPCAMS Valledupar informaron de posibles casos de corrupción en la entrega de alimentos, pues se han entregado en estado de descomposición y en horarios irregulares (desayuno 9:30, almuerzo 16:00, y cena 21:30) sin que se hayan corregido las fallas. Esta situación lleva a que las personas pasen hambre y se afecte su salud, mientras que las denuncias son ignoradas tanto por las empresas como por las autoridades. Por su parte, la Comisión señala que algunas acciones de tutela han reconocido la legitimidad de las denuncias de este tipo.¹³⁰

¹³⁰ Oficio No. 2021 008 – Corporación Equipo Jurídico Pueblos – tramite de acción urgente. EPMSCVALL – Alimentos. Esta acción fue diligenciada ante el EPMS de Valledupar, el INPEC, la USPEC, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la Nación; mediante Radicado 2021EE0055594. La subdirección de atención en salud del INPEC, señaló que la USPEC es la entidad competente de la provisión de alimentos de las personas privadas de la libertad, no obstante, señalan que el Grupo de Alimentación GRUAL - INPEC, tramita mensualmente dichas inconformidades ante la USPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Así mismo, esta subdirección manifiesta que se convocaron mesas de trabajo para el cumplimiento de compromisos sobre la prestación del servicio de alimentación, tales como rotación de personal administrativo, visitas periódicas de inspección junto con la USPEC y entes de control a fin de establecer un mecanismo de que garantice el cumplimiento de las condiciones técnicas establecidas en la ficha técnica de negociación.

Por ejemplo, la Comisión recibió reportes de que personas recluidas en la torre 5 A informaron que, a partir del 19 de abril de 2021, iniciarían una huelga de hambre indefinida, pues desde el mes de marzo les empeoraron el servicio de alimentos – por deficiencias en la preparación, calidad, gramajes y horarios de la entrega.

En el EPAMS Valledupar, las personas privadas de la libertad también denunciaron presentar recurrentes afectaciones gastrointestinales, probablemente a causa de la ingesta del agua y el estado de los alimentos que consumen¹³¹. Mediante comunicado público del 24 de noviembre de 2021, algunas personas privadas de la libertad de ese establecimiento en manifestaron que se han tenido que acostar sin comer porque la comida que les suministran se encuentra en mal estado y les ocasionan problemas digestivos: *“En el día de hoy 24 de noviembre no se nos suministró la cena en los patios antes relacionados [Patios 1 y 2] ya que la misma no fue recibida por el estado de descomposición que presento el pollo que se nos pretendía suministrar por la empresa DNP S.A.”*.

En el EPAMS Girón, las personas privadas de la libertad elaboraron y aportaron en diciembre de 2021 un informe sobre los problemas de alimentación¹³². En este, informaron que, para diciembre de 2021, la empresa MACSOL S.A., prestaba un servicio precario, ya que los alimentos no eran de buena calidad, eran viejos y los gramajes eran insuficientes. De igual forma, este informe advirtió que el problema en el cumplimiento de los menús contratados para las personas privadas de la libertad persistió, pese a que se les debe dar alimento tipo postre a diario, este solo les es suministrado cada 15 días. Por otro lado, indicó que la carne suministrada tiene mal olor, al igual que los alimentos de tipo sopa y tubérculos por estar mal preparados y no cumplir con los estándares establecidos en el contrato.

En este informe también se reportó que a las personas con dietas especiales se les suministra la misma alimentación que al resto de la población. En cuanto al “rancho”, área en que se preparan los alimentos, se reportaron malas condiciones: aunque este iba a ser remodelado desde hace tres años, la empresa encargada de la remodelación aún no ha entregado la respectiva obra terminada, por lo cual sigue temporalmente reubicado en un lugar diferente que no cuenta con las condiciones mínimas. Esto tiene efectos negativos en términos de salubridad, conservación y preparación de los alimentos y permite que se presenten casos de malestar estomacal, diarrea, e intoxicaciones.

Frente a este informe y a las denuncias de la Defensoría del Pueblo, la empresa MACSOL S.A. respondió en el comunicado del 04 de noviembre de 2021¹³³ que diariamente se verifica la calidad de los alimentos y de la materia prima, que semanalmente se verifica el gramaje con el personal idóneo y en presencia de representantes de Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad. Sin embargo, esto contrasta con las denuncias de personas privadas de la libertad, que corroboró que desde el año 2019 se dejó incompleta la obra de infraestructura contratada por la USPEC con la empresa FONADE, por lo cual no se ha podido volver a utilizar el área de rancho original.

¹³¹ Oficio No. 2021 028 – Corporación Equipo Jurídico Pueblos – tramite de acción urgente. EPMSCVALL – Agua. Oficio No. 2021 032 – Corporación Equipo Jurídico Pueblos – tramite de acción urgente. EPMSCVALL – Agua y Alimentos.

¹³² Informe de Personas Privadas de la Libertad en EPAMS de Girón. Respuestas de los internos a preguntas realizadas por integrantes del área carcelaria de la Corporación Equipo Jurídico Pueblos.

¹³³ Oficio de MACSOL S.A., dirigido a Jaider Darío Chavarría, Jhon Eduardo Pérez y Pastor Mora Vallejo. Personas Privadas de la libertad en el EPAMS GIRÓN.

4.4 Otras fuentes de información

A través de los medios nacionales y regionales de comunicación, la Comisión ha recopilado múltiples denuncias que evidencian el recurrente incumplimiento de empresas contratistas y el impacto en la dignidad, salud e integridad de las personas privadas de la libertad. Por ejemplo, en noviembre de 2021, un juez de Tutela de Cúcuta ordenó a varias entidades proteger los derechos de las personas privadas de la libertad en centros transitorios de reclusión, y conminó a la USPEC a adoptar las medidas necesarias para que se suministren los alimentos que permanezcan transitoriamente, sin interrupción y observando todos los requerimientos nutricionales y las normas de protocolo de tratamiento higiénico sanitario de alimentos.¹³⁴

De igual modo, también fue reportado el cierre del rancho del COPED Medellín “Pedregal”) y las fallas en el suministro de alimentos por parte del operador Nueva Aurora SAS (en toda la regional), que llevaron a la firma de un nuevo contrato con otra empresa. Entre las razones que motivaron esta decisión, se menciona la intoxicación de 640 personas y la entrega recurrente de alimentos en descomposición a la población reclusa de esta regional¹³⁵.

4.5 Conclusiones sobre alimentación:

A partir del ejercicio de contraste de las fuentes, la Comisión puede concluir que la vulneración generalizada del derecho a la alimentación sigue siendo una realidad recurrente en el sistema penitenciario y carcelario. Así, la Comisión destaca que los informes del Gobierno Nacional han omitido deliberadamente el reporte de situaciones vulneratorias de este derecho, pues estas situaciones – que han sido puestas en conocimiento del INPEC, la USPEC y otras autoridades – han sido omitidas en su seguimiento ante la Corte Constitucional, usualmente minimizando los impactos sobre la población reclusa o responsabilizándolas de las fallas (por ejemplo, al imputar las deficiencias de la alimentación a las personas reclusas encargadas de la preparación de alimentos). Específicamente, la Comisión considera que

- i) La información remitida por el INPEC revela incongruencias con los informes del Gobierno Nacional. Debido a que los datos del INPEC – institución que depende del Ministerio de Justicia y del Derecho – revelan niveles más altos de incumplimiento, de violación del derecho a la alimentación y de impactos negativos sobre la población reclusa, es posible que el Gobierno Nacional no reporte esta información para evitar un balance negativo de su gestión del estado de cosas inconstitucional, lo que no permite una valoración real de la situación en materia de alimentación;
- ii) Las falencias reportadas por el INPEC, las personas privadas de la libertad y los reportes periodísticos sugieren la persistencia de problemáticas estructurales en los servicios de alimentación, lo que afecta de manera reiterada la salud de la población reclusa en diferentes establecimientos. Sin embargo, por la falta de seguimiento, la Comisión sólo ha podido analizar la situación de ciertos establecimientos de manera aislada, aunque el volumen de reportes, la reiteración de situaciones similares (suministro de comida

¹³⁴ <https://www.laopinion.com.co/cucuta/piden-garantizar-derechos-los-recluidos-en-sitios-transitorios> (Nota del 23 de noviembre de 2021)

¹³⁵ <https://www.elcolombiano.com/antioquia/las-soluciones-a-alimentacion-en-el-pedregal-llegaran-en-diciembre-MF15988631> (Nota del 06 de noviembre de 2021). <https://www.elcolombiano.com/antioquia/problemas-de-hacinamiento-salud-y-alimentacion-no-mejoran-en-carceles-del-aburra-GL15966099> (Nota del 01 de noviembre de 2021)

descompuesta, incumplimiento de estipulaciones contractuales, la recontractación de los mismos proveedores que presentan incumplimientos, entre otros) y la omisión de estos casos en los reportes gubernamentales sugiere que los casos de estas situaciones vulneratorias puede ser mayor a los detectados.

- iii) Como la Comisión lo reportó en su III Informe de Seguimiento, la permanencia de empresas que presentan incumplimientos en los contratos de alimentación corrobora la existencia de problemas serios en la contratación de contratistas privados. Así, por ejemplo, la Comisión señaló en esa oportunidad dificultades para aplicar el deber de selección objetiva de los contratistas de acuerdo con criterios de experiencia, organización, precio y cumplimiento. Por ello, recuerda los hallazgos del informe de la Contraloría de la República, en el cual se reportó la contratación reiterada de proveedores que presentaban incumplimientos graves. Por esto, la Comisión ve con preocupación la recontractación con proveedores que, como MACSOL y Nueva Aurora, recibieron renovaciones contractuales en 2021. En particular, la Comisión recuerda que esta última empresa, encargada del suministro de 48 establecimientos a nivel nacional, es representada legalmente por Luz Stella Chaverra Bedoya, quien junto a su esposo John Jairo García Pinzón, fueron denunciados en 2018 por la intoxicación masiva de 1.423 personas en COPED Medellín “Pedregal”.¹³⁶ Por su parte, la empresa PROALIMENTOS LIBER, señalada por el INPEC por sus recurrentes incumplimientos, suscribió el contrato No. 126 de 2021 con fecha de inicio el 11 de marzo de 2021, pese a que, en octubre de 2019, un Juez de tutela advirtió que este operador suministraba a mujeres y niños/as del Buen Pastor “*alimentos en deplorables condiciones sanitarias*”¹³⁷.
- iv) La falta de reconocimiento de estas problemáticas y la renovación de contratos con empresas que presentan incumplimientos reiterados sugiere que el Gobierno Nacional no ha adoptado medidas de fondo – diferentes a los descuentos – para resolver el impacto que estos incumplimientos tienen sobre los derechos y la salud física de las personas privadas de la libertad. Como lo señaló en su III Informe, a juicio de la Comisión:

“...más allá de los daños a la administración y al erario que puedan causar estos problemas, vale la pena evaluar el asunto desde una perspectiva de derechos humanos. La tolerancia al incumplimiento contractual en el suministro de alimentos a las personas reclusas y su reiterada adjudicación a quien ha fallado representa un grave comportamiento por parte de la administración, pues ha generado la violación de derechos fundamentales de personas reclusas. Más aún, en estos casos, una nueva adjudicación es tanto como demostrar indiferencia ante dicha situación y propiciar nuevas violaciones” (2017, pp. 33).

Sobre la estrategia de descuentos, la Comisión señaló en su VI Informe que:

“En relación con los ajustes efectuados por la nueva administración para contrarrestar la negligencia de los proveedores de alimentos, esta

¹³⁶ Ver en: <https://pacifista.tv/notas/el-informe-del-inpec-que-destapa-la-olla-podrida-de-la-alimentacion-en-las-carceles/>

¹³⁷ Ídem 8.

Comisión considera que, si bien en algunos lugares ha dado resultados positivos la estrategia de aplicar descuentos al valor del contrato por las fallas reportadas en la prestación del servicio, es evidente que el desconocimiento de las obligaciones contractuales por parte de las empresas contratistas, ha sido frecuente a pesar de tales condicionamientos. Por esto, la Comisión destaca que el endurecimiento de dichas medidas no necesariamente representa un mecanismo eficaz para prevenir el incumplimiento. No obstante, resulta necesario prever un plan de contingencia ante la eventual terminación anticipada de los contratos de alimentación para evitar que los traumatismos que ello genera afecten la garantía de derechos de la población reclusa” (p. 28).

- v) La continuidad de las falencias en este eje, sin duda confirman que se requiere un plan estratégico para la superación de las dificultades evidenciadas tanto por el INPEC como por la población reclusa. Sin embargo, esta Comisión observa que el X Informe no proyecta la implementación de acciones estratégicas que propugnen por la satisfacción de los mínimos asegurables en punto del derecho a la alimentación, por el contrario, el Gobierno da por superadas varias problemáticas que a la fecha se siguen denunciando.

V. Acceso a la justicia y análisis de la persecución penal de los delitos cometidos por funcionarios del INPEC por la Fiscalía General de la Nación

La Comisión de Seguimiento, solicitó a la Fiscalía General de la Nación información sobre las noticias criminales, actuaciones procesales y sobre las presuntas víctimas de conductas delictivas presuntamente cometidas por funcionarios del INPEC desde el 2013 – año de la sentencia que declaró el actual estado de cosas inconstitucional – hasta la actualidad. Con estos datos, la Comisión buscó identificar el comportamiento de los procesos judiciales adelantados por la Fiscalía contra funcionarios del INPEC como un aspecto del acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad – a saber, el acceso a la justicia material cuando son víctimas de conductas delictivas y que puede verse afectado por múltiples factores, como la dificultad de canales de denuncia, la dificultad de la investigación de conductas al interior de establecimientos de reclusión, entre otros.

5.1 Aclaraciones previas: alcance y limitaciones de los datos

En respuesta a la solicitud de acceso a la información de la Comisión, la Fiscalía General de la Nación brindó los datos estadísticos del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) sobre el número de noticias criminales, procesos penales y actuaciones procesales (a saber, archivo, preclusión, principio de oportunidad, formulación de imputación, escrito de acusación, sentencia absolutoria y sentencia condenatoria) en los cuales se identificó al indiciado como un funcionario del INPEC. También suministró información sobre las víctimas de las conductas delictivas, tales como la edad, el sexo, la identidad de género, grupo étnico, entre otros.

Sin embargo, la información suministrada presenta limitaciones importantes. La primera de ellas, identificada por la Fiscalía, es que la información del SPOA no permite identificar si la víctima de la conducta punible fue una persona privada de la libertad ni si la conducta fue cometida en un centro de reclusión. Como consecuencia, la información no permite determinar si la conducta presuntamente cometida por un funcionario del INPEC fue perpetrada durante el ejercicio de sus funciones, si fue en contra una persona privada de la libertad en un centro de reclusión o contra un visitante al establecimiento, o si estas fueron cometidas fuera del establecimiento y no están relacionada con las funciones del cargo. Debido a esto, la Comisión presentará al final de este capítulo unas recomendaciones para la recopilación de información y el seguimiento a esta problemática, además de profundizar el análisis en futuros informes.

Debido a lo anterior, la Comisión depuró la información suministrada para analizar sólo aquellos tipos delitos que, dada su naturaleza y elementos de tipicidad, se pueden inferir razonablemente que probablemente fueron cometidos por funcionarios del INPEC en ejercicio de sus funciones, contra una persona privada de la libertad, visitantes o en entornos carcelarios. Así, la información analizada comprende los delitos que i) tienen una relación clara y directa con las funciones del INPEC o que son cometidos con o contra personas privadas de la libertad o sus visitantes necesariamente (por ejemplo, la prolongación ilícita de la libertad, la fuga de presos o el abuso de autoridad), y ii) aquellos que, si bien pueden haberse cometido por fuera del establecimiento y sin relación con el cargo, tienen una alta probabilidad de haber sido cometidos en el ejercicio de las funciones y contra personas privadas de la libertad o visitantes (por ejemplo, los delitos de homicidio, lesiones personales, tortura y delitos sexuales). Por su parte, la Comisión excluyó del análisis los delitos que tienen una baja probabilidad de haber sido cometidos contra personas privadas de la libertad o que no guardan una

relación con el cargo, tales como delitos sexuales agravados por el parentesco con la víctima, el fraude o estafa, el porte de armas, entre otros.¹³⁸

Adicionalmente, la Comisión dividió el análisis de los delitos escogidos en cinco grupos de acuerdo a las dinámicas que representan en los entornos carcelarios: i) delitos de abuso de autoridad, ii) delitos violentos, iii) delitos sexuales, iv) delitos de discriminación, y v) delitos de corrupción. El análisis de los datos se presentará de manera separada para cada uno de estos grupos con el fin de identificar de manera diferenciada el ejercicio de la acción penal de la Fiscalía General de la Nación frente a las diferentes dinámicas de victimización presentes en la vida carcelaria. Al final de este capítulo se presentarán algunas conclusiones generales comunes a todos los grupos delictivos.

La segunda limitación de la información corresponde a la identificación de las víctimas de las conductas. Como se mencionó, los datos de la Fiscalía General de la Nación no permiten establecer si la víctima es una persona privada de la libertad, un visitante o un tercero, lo que imposibilita determinar de manera precisa si la conducta se cometió en un entorno carcelario y cuáles son los escenarios de mayor victimización. Adicionalmente, la Fiscalía advierte que, en los datos de las víctimas, el SPOA presenta un subregistro importante, pues en la mayoría de los registros las categorías de sexo, grupo etario y grupo étnico están en blanco – lo cual tampoco permite identificar tendencias o patrones en la victimización de ciertos grupos poblacionales con exactitud.

Finalmente, la tercera limitación de la información responde a la posibilidad de que exista un subregistro de conductas que no generan noticias criminales en la Fiscalía General de la Nación debido a presunciones de legalidad que pueden tener algunos funcionarios – por ejemplo, lesiones personales u homicidios que pueden ser presumidos por la Fiscalía como legales por haber sido realizados durante un operativo, en el control de protestas o en situaciones similares sin que haya investigación que lo corrobore. El riesgo es más alto si en estos casos participan autoridades de policía, pues el caso puede terminar en la Justicia Penal Militar y sin una investigación diferenciada en la justicia ordinaria de los funcionarios del INPEC involucrados. Este subregistro también puede darse por la tipificación antitécnica que pueden recibir ciertas conductas por las presunciones de los funcionarios de la Fiscalía, por ejemplo, la tipificación de una conducta de tortura o lesiones como un abuso de autoridad. Así, aunque las inconsistencias de los datos sobre ciertos fenómenos sugieren que esta dinámica ocurre (como se verá, en la falta de correspondencia entre los datos de noticias criminales por delitos de lesiones, tortura y homicidio en años en que ocurrieron hechos de esta naturaleza en centros de reclusión del país), estos no permiten determinar ni cuantificar con exactitud estas dinámicas.

¹³⁸ Con base en la respuesta de la Fiscalía General de la Nación, la Comisión excluyó los siguientes tipos delictivos del análisis, según fueron registrados en el SPOA: constreñimiento ilegal, de los delitos contra la libertad de trabajo y asociación, inducción al suicidio, desplazamiento forzado, disparo de arma de fuego, disparo de arma de fuego contra vehículo, estafa, fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones, concierto para delinquir, fabricación, tráfico y porte de armas de uso privativo de las fuerzas armadas, falsedad en documentos, falsedad en documento privado, falsedad marcaría, injuria, peculado culposo, peculado por aplicación oficial diferente, peculado por uso, secuestro simple, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, uso de documento falso, uso de menores de edad en la comisión de delito, utilización ilegal de uniformes e insignias, violación de habitación ajena, violación de datos personales, violación de los derechos de reunión y asociación, violación de las medidas sanitarias y violencia contra servidor público.

Por estas limitaciones, la Comisión advierte que el análisis presentado en este capítulo es aproximado y no permite evaluar con precisión el grado de victimización de la población privada de la libertad o de sus familiares y visitantes, así como tampoco permite determinar con exactitud el grado de comisión de delitos cometidos por funcionarios del INPEC en entornos carcelarios. Sin embargo, los datos permiten presentar conclusiones aproximadas sobre las tendencias generales en la persecución de delitos presuntamente cometidos por funcionarios del INPEC, así como algunas hipótesis sobre la desprotección penal de la población privada de la libertad frente a conductas delictivas cometidas por funcionarios de esta institución.

5.2 Delitos de abuso de autoridad

El grupo de análisis de delitos de abuso de autoridad comprendió las siguientes conductas delictivas: abuso de autoridad (art. 116 y art. 417 del Código Penal), abuso de función pública (art. 428), amenazas (art. 347) calumnia (art. 221 y art. 222), delitos contra la integridad moral y falsa denuncia (art. 435 y art 436). Entre el 2013 y el 2020, estos delitos registraron un total de 1263 noticias criminales en las que se identificaba al sujeto activo como un funcionario del INPEC, con un total de 737 procesos con víctimas masculinas, 126 con víctimas femeninas y 549 en donde el sexo de la víctima no fue registrado en el SPOA.

Tabla 10. Noticias criminales de delitos de abuso de autoridad de funcionarios del INPEC (2013-2020)¹³⁹

Delito	Noticias criminales								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total período
Abuso De Autoridad	133	140	120	107	105	111	87	55	858
Abuso De Función Pública	2	2	3	2	4	0	2	1	14
Amenazas	30	41	39	33	24	44	32	37	250
Calumnia	20	13	16	11	26	28	16	21	131
Delitos Contra La Integridad Moral	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Falsa Denuncia	1	1	1	1	0	0	0	3	6
Totales	207	211	196	166	185	211	153	141	1263

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Fiscalía General de la Nación (SPOA), respuesta a solicitud de acceso a la información.

Según los datos de la Fiscalía General de la Nación, como lo evidencia la tabla, la conducta delictiva más denunciada contra funcionarios del INPEC fue el abuso de autoridad (con 858 noticias criminales), seguido por las amenazas (con 250) y las calumnias (con 131). La evolución anual de las

¹³⁹ En esta tabla, están presentados de manera integrada las diferentes modalidades de delitos registradas en el SPOA según el articulado del Código Penal de la siguiente manera: bajo abuso de autoridad se agrupan los delitos de abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto (art. 416), abuso de autoridad por omisión de denuncia (art. 417 inciso 1) abuso de autoridad por omisión de denuncia (art. 417 inciso 2.); bajo los delitos de calumnia se agrupan los delitos de calumnia (art. 221) y calumnia indirecta art. 222); y bajo los delitos de falsa denuncia se agrupan los delitos de falsa denuncia (art. 435) y falsa denuncia contra persona determinada (art. 436).

noticias criminales del delito de abuso de autoridad evidencia en términos totales una disminución progresiva durante el periodo analizado. Si bien esta disminución de noticias criminales puede deberse a la comisión de menos conductas delictivas, las inconsistencias con los hechos reportados sugieren una disminución en el acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad - por ejemplo, una posible disminución en la efectividad de los canales de denuncia o reticencia de la Fiscalía a abrir noticias criminales por estos hechos.

Tabla 11. Actuaciones procesales contra funcionarios del INPEC en delitos de abuso de autoridad (2013-2020) ¹⁴⁰

Delito	N.C.	Archivo	Preclusión	P. Oport	F. Imp.	E. Acus.	S. Cond.	S. Absol.	Tasa Imp.	Tasa Archivo	Tasa Sentencia	Casos en indagación
Abuso de autoridad	858	320	4	1	2	2	0	1	0,2%	37,3%	50%	532 (62,0%)
Abuso de función pública	16	8	0	0	0	0	0	0	0,0%	50%	0,0%	8 (50%)
Amenazas	280	170	1	0	4	0	0	0	1,4%	60,7%	0	109 (38,9%)
Calumnia	151	49	0	0	1	0	0	0	0,6%	32,5%	0	102 (67,5%)
Delitos contra la integridad moral	1	1	0	0	0	0	0	0	0,0%	100%	0,0%	0 (0%)
Falsa denuncia	6	2	0	0	0	0	0	0	0,0%	33%	0,0%	4 (66,7%)
Totales	1312	550	5	1	7	2	0	1	0,5%	41,9%	14,3%	756 (57,6%)

Convenciones: N.C. (noticias criminales), P. Oport. (principio de oportunidad), F. Imp (formulación de imputación), E. Acus. (escrito de acusación), S. Cond. (sentencia condenatoria), S. Absol. (sentencia absolutoria). Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Fiscalía General de la Nación (SPOA), respuesta a solicitud de acceso a la información.

En el análisis de delitos específicos podemos observar que, de las noticias criminales de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto han sido archivadas el 37%, mientras que dos noticias han llegado a la etapa de acusación y sólo se llegó sólo a una sentencia absolutoria. De las noticias criminales por amenazas han sido archivadas el 60,7%, solo cuatro noticias han llegado a la etapa de imputación y en ningún caso se ha emitido sentencia. De las noticias criminales por calumnia han

¹⁴⁰ En esta tabla y las demás de este capítulo, la tasa de imputación se construye según el porcentaje que representan las formulaciones de imputación respecto del total de noticias criminales de cada delito, siguiendo la fórmula (formulaciones de imputación/noticias criminales)*100; la tasa de archivo se construye según el porcentaje que representan los archivos respecto de las noticias criminales de cada delito, siguiendo la fórmula (archivo/noticias criminales)*100; la tasa de sentencia se construye según el porcentaje que representa la suma de las sentencias condenatorias y absolutorias respecto de las imputaciones para cada delito, siguiendo la fórmula ((sentencias condenatorias + sentencias absolutorias)/formulaciones de imputación)*100; y el número de casos en indagación corresponde al número de casos que no tuvieron una actuación de cierre de la noticia criminal durante el periodo, siguiendo la fórmula (noticias criminales - (archivos + preclusiones + principios de oportunidad + sentencias condenatorias + sentencias absolutorias)).

sido archivadas el 32,5%, solo una noticia ha llegado a la etapa de imputación y en ningún caso se ha emitido sentencia.

Como lo ilustran estos datos, en este grupo de delitos se presentan tasas de archivo elevadas, lo que sugiere que la Fiscalía General de la Nación, a pesar de recibir numerosas denuncias por actos irregulares de funcionarios del INPEC, tiende a archivarlas sin ejercer la acción penal por estas conductas. Para la Comisión, esto es particularmente preocupante en delitos que pueden comprometer la capacidad de personas privadas de la libertad para denunciar - por ejemplo, por el delito de amenazas, que tuvo una tasa de archivo del 60,7% durante el periodo analizado. Mientras tanto, el elevado número de noticias criminales por abuso de autoridad que permanecen en indagación, del 62,0% - es decir, que no avanzaron a una fase formal de investigación o juicio ni recibieron una actuación de cierre - puede significar una falta de priorización en la Fiscalía para investigar y sancionar este delito. Esto, aunado al elevado número de archivos para este delito, sugiere que la Fiscalía General de la Nación ejerce poco control penal sobre los abusos de funciones de funcionarios del INPEC y una desprotección de la población reclusa frente a estos, lo que fortalece la tesis del desgobierno de los centros penitenciarios y carcelarios en el contexto de la crisis.

5.3 Delitos violentos

El grupo de análisis de delitos violentos comprendió las siguientes conductas delictivas: homicidio doloso (art. 103 del Código Penal), feminicidio (art. 104A), lesiones personales dolosas en varias modalidades (arts. 111, 112 y 113) y tortura (art. 178). Entre el 2013 y el 2020, estos delitos registraron un total de 978 noticias criminales en las que se identificaba al sujeto activo como un funcionario del INPEC, con un total registrado de 595 procesos con víctimas masculinas, 119 con víctimas femeninas y 323 en donde el sexo de la víctima no fue registrado en el SPOA.

Según los datos de la Fiscalía General de la Nación, como lo evidencia la siguiente tabla, la conducta delictiva más denunciada contra funcionarios del INPEC fueron las lesiones personales: de las 978 noticias criminales recibidas entre el 2013 y el 2020 con un funcionario como indiciado, 934 noticias fueron por diferentes modalidades de este delito, es decir, el 95,4%. Por su parte, el homicidio presentó durante este periodo 21 noticias criminales, el feminicidio 1 y la tortura 14.

Tabla 12. Noticias criminales de delitos violentos de funcionarios del INPEC (2013-2020)¹⁴¹

Delito	Noticias criminales								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total período
Homicidio	2	5	1	2	4	6	1	0	21

¹⁴¹ En esta tabla, están presentados de manera integrada las diferentes modalidades de delitos registradas en el SPOA según el articulado del Código Penal de la siguiente manera: bajo homicidio se agrupan los delitos de homicidio doloso (art. 103) y homicidio doloso agravado (art. 103) y bajo los delitos de lesiones personales se agrupan las lesiones personales (art. 111), lesiones con pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro (art. 116), lesiones con perturbación funcional permanente (art. 114 inciso 2), lesiones en persona protegida (art. 136), lesiones personales agravadas (art. 119 y 104), lesiones personales con incapacidad menor a 30 días (art. 112 inciso 1), lesiones personales con deformidad física que afecta el rostro (art. 113), lesiones personales con deformidad física permanente (art. 113 inciso 1), lesiones personales con deformidad física transitoria (art. 113 inciso 1), lesiones personales con incapacidad menor de 60 días), lesiones personales sin secuelas y el registro genérico de delitos catalogados como “de las lesiones personales”.

Feminicidio	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Lesiones personales	163	141	141	108	124	108	76	73	934
Tortura	1	1	1	0	4	3	1	3	14
D. contra la vida y la integridad	0	0	0	1	1	3	1	2	8
Total	166	147	143	111	133	120	80	78	978

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Fiscalía General de la Nación (SPOA), respuesta a solicitud de acceso a la información.

Como puede observarse, en la evolución de las noticias criminales de cada año para este periodo, los delitos de homicidio presentaron reportes de muertes elevadas en 2014, 2017 y 2018, mientras que en 2020 no se recibieron noticias criminales. En cuanto al delito de lesiones personales, se evidenció una progresiva reducción en las noticias criminales en este periodo, pasando de 163 noticias en 2013 a sólo 73 en 2020. Por su parte, el delito de tortura tiene sólo 14 noticias criminales durante todo el periodo.

Para la Comisión, estos datos presentan algunas inconsistencias frente a casos conocidos por la opinión pública. Por ejemplo, en cuanto a homicidios y tortura, los datos del 2020 contrastan con los hechos ocurridos durante la protesta del 21 de marzo en el CPMS Bogotá (“La Modelo”), en la cual fueron asesinadas 24 personas privadas de la libertad. Como lo documentaron Human Rights Watch¹⁴² y otros medios de comunicación,¹⁴³ existen circunstancias y pruebas que permiten inferir que la mayoría de estos asesinatos podrían constituir ejecuciones extrajudiciales y que se presentaron diferentes casos de tortura y de tratos crueles, inhumanos y degradantes durante la represión de las jornadas de protesta. Esta situación sugiere que los reportes de 2020, en los que hubo sólo 3 noticias criminales de tortura y ninguna de homicidio, así como el número más bajo de noticias criminales por lesiones personales, presentan inconsistencias y sugiere una falta de investigación de la Fiscalía por estos hechos.

Las 14 noticias criminales por tortura, presentes en el informe de la Fiscalía, también contrastan con la información de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo presentadas por el CSPP¹⁴⁴. La primera entidad señaló que desde el 2013 han abierto 811 procesos disciplinarios contra miembros del INPEC. La segunda entidad señaló que entre el 1 de enero de 2015 y el 25 de noviembre de 2021 ha recibido un total de 26 denuncias por presuntos actos de tortura en establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON), 6 de las cuales podrían corresponder a lesiones personales, de acuerdo a la aplicación del Protocolo de Estambul por el Instituto de Medicina Legal. De los restantes 20 casos, 17 corresponden a hechos ocurridos en el procedimiento de requisita por parte del Grupo CORES.

¹⁴² Ver en:

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

¹⁴³ Ver en:

<https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/motin-en-carcel-la-modelo-21-de-marzo-graves-hallazgos-en-investigacion-575089> y <https://www.youtube.com/watch?v=H4pvdqOkWdA>.

¹⁴⁴ Tortura y malos tratos en las cárceles colombianas. Comité de Solidaridad con los Presos Políticos. Ver en: <https://www.comitedesolidaridad.com/es/content/informe-tortura-y-malos-tratos-en-las-c%C3%A1rceles-colombianas>

Por su parte, ninguno de los casos referenciados por la Defensoría del Pueblo corresponde a hechos de los años 2020 y 2021. El 24 de agosto de 2021 la Fiscalía General de la Nación indicó a la Comisión que seguían en fase de indagatoria los hechos ocurridos durante la protesta del 21 de marzo en el CPMS Bogotá (“La Modelo”), pasado más de un año luego de la ocurrencia de los hechos y meses después de que el reportaje periodístico de Noticias Caracol,¹⁴⁵ que contó con grabaciones de las cámaras de seguridad del CPMS Bogotá, evidenciara el uso desproporcionado de la fuerza, la omisión de atención médica de heridos (que pueden configurar tortura) y las circunstancias de los homicidios que podrían configurar ejecuciones extrajudiciales. Si bien la Fiscalía asegura investigar este caso, los registros de noticias criminales abiertas no reflejan investigaciones sobre homicidio, sólo 3 procesos sobre tortura y 73 por lesiones personales en todo el 2020.

Posteriormente el CSPP solicitó a la Fiscalía ampliar la información sobre estos hechos. En el marco de esa solicitud, la Fiscalía señaló que estableció 3 líneas principales de investigación: i) homicidios, ii) torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, y iii) ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio. Respecto del tipo penal de tortura, se estructuraron tres líneas principales de investigación: i) Durante la retoma (golpes, desnudez forzada) ii) En traslados a centros médicos (golpes y desnudez forzada) iii) En celdas primarias de aislamiento (golpes, desnudez forzada, falta de atención médica, atentados contra la dignidad humana en general). Esa investigación sólo ha conducido a la imputación contra tres dragoneantes activos del INPEC por el delito de tortura agravada; lo cual contrasta con el informe del ente acusador del 21 de marzo de 2021 que señalaba que, además de las muertes ya mencionadas, 43 de las personas privadas de la libertad resultaron lesionados por armas de fuego y 19 por golpes de funcionarios del INPEC.

El CSPP también señaló que una de las modalidades más comunes mediante la cual se inflige tortura a las personas privadas de la libertad es la aplicación del aislamiento prolongado en zonas especialmente deterioradas de las cárceles o incluso el encierro de patios enteros por varios meses en sus celdas, sin salir a descuentos, actividades de recreación, trabajo y estudio. Esto genera privación sensorial, pues no se les permite tomar el sol, así como la ausencia de comunicación con el mundo exterior. Durante las entrevistas realizadas por el CSPP en el EPAMSCAS Popayán (San Isidro) se documentó que los privados de libertad pasaron cerca de 3 meses encerrados en su celda como castigo por huelgas en el año 2020, en las que pedían mejores medidas de protección frente al Covid-19.

Como se muestra en la tabla, la evolución anual de las noticias criminales de delitos violentos también muestra en términos totales una disminución progresiva durante el periodo analizado. Si bien esta reducción de noticias criminales podría deberse a una disminución en la comisión de estas conductas delictivas, las inconsistencias ya señaladas con hechos de público conocimiento sugieren que se ha presentado una disminución en el acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad en vez de la reducción de la comisión de delitos por funcionarios del INPEC contra personas privadas de la libertad o sus familiares. Por ejemplo, la inexistencia de noticias criminales por homicidio en el año 2020 y el número más bajo de noticias criminales por lesiones personales (sólo 73) contrasta con las 23 muertes violentas y casos de abuso de la fuerza reportados durante las protestas en el CPMS Bogotá (“La Modelo”). Igualmente, la cantidad baja de noticias criminales por el delito de tortura contrasta con las denuncias recurrentes sobre prácticas que constituyen tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes en los centros de reclusión: por ejemplo, los casos de golpizas, de uso de

¹⁴⁵ Ver en: <https://www.youtube.com/watch?v=H4pvdqOkWdA>.

las unidades de tratamiento especial para la reclusión en solitario por largos periodos de tiempo (UTEs), la amenaza de la víctima para evitar la denuncia, el traslado lejos de los vínculos familiares, entre otros.

Para la Comisión, lo anterior permite inferir que existe una posible reducción en el acceso a la justicia de la población privada de la libertad, pues frente a hechos que afectan sus derechos y que las hacen víctimas de delitos, la acción de la Fiscalía no refleja acciones efectivas de investigación y sanción de los funcionarios del INPEC. En primer lugar, esto se evidencia con la reducción progresiva de denuncias en delitos como la tortura y las lesiones personales, lo cual refleja una progresiva falta de efectividad de los canales de denuncia dispuestos para la población privada de la libertad y falta de interés de la Fiscalía para abrir las noticias criminales y comenzar las investigaciones pertinentes. Esto se puede deber a que los canales de denuncia por estos hechos usualmente se tramitan en general a través de los mismos funcionarios del INPEC o de sus defensores (quienes tuvieron restricciones de acceso durante la pandemia de Covid-19 por la suspensión de ingresos). También puede responder a que, como se mencionó anteriormente, existen casos que son remitidos de manera equivocada a la Justicia Penal Militar, la cual carece de competencia para conocer casos cometidos por integrantes del INPEC.

Sin embargo, debe resaltarse que esto también puede obedecer a prejuicios o sesgos institucionales en la Fiscalía General de la Nación frente a las actuaciones del INPEC. En los casos de muertes violentas, lesiones y casos de tortura, la Fiscalía puede entenderlos como acciones usuales del INPEC enmarcadas en el uso legítimo de la fuerza en entornos carcelarios y que, por tanto, no son abordadas como posibles delitos que deben ser investigados. Esta hipótesis parece respaldarse con el elevado número de archivos de noticias criminales que se registraron para estos delitos, especialmente en los casos de lesiones personales – delito cuya investigación se dificulta no sólo por el acceso a las pruebas en entornos carcelarios (acceso administrado por el INPEC), sino también porque son casos en los que se puede estar presumiendo el uso legítimo de la fuerza sin que exista una investigación rigurosa que lo corrobore.

En este sentido, la Comisión también pudo corroborar que, en el periodo evaluado, la Fiscalía General de la Nación presenta índices preocupantes en el procesamiento de noticias criminales que involucran a funcionarios del INPEC en la comisión de delitos violentos. Como se muestra en la siguiente tabla, este grupo de delitos presentó, en general, tasas altas de archivo de las noticias criminales durante este periodo (312 de las 979 noticias fueron archivadas – una tasa de archivo del 31,9%), mientras que, de estas, sólo el 2,2% llegaron a una formulación de imputación (22).

Tabla 13. Actuaciones procesales contra funcionarios del INPEC en delitos violentos (2013-2020)

Delito	N. C.	Archivo	Preclusión	P. Oport.	F. Imp.	E. Acus.	S. Cond.	S. Absol.	Tasa Imp.	Tasa Archivo	Tasa Sentencia	Casos en indagación
Homicidio	21	3	0	0	12	9	2	0	57,1%	14,3%	16,7%	16 (76,2%)
Feminicidio	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (100%)
Lesiones personales	934	305	6	2	10	3	3	1	1,1%	32,7%	40%	617 (66,1%)

Tortura	14	3	0	0	0	0	0	0	0,0%	21,4%	0	11 (78,6%)
D. contra la vida y la integridad	8	1	0	0	0	0	0	0	0,0%	12,5%	0	7 (87,5%)
Total del periodo	978	312	6	2	22	12	5	1	2,2%	31,9%	27,3%	652 (66,7%)

Convenciones: N.C. (noticias criminales), P. Oport. (principio de oportunidad), F. Imp (formulación de imputación), E. Acus. (escrito de acusación), S. Cond. (sentencia condenatoria), S. Absol. (sentencia absolutoria). Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Fiscalía General de la Nación (SPOA), respuesta a solicitud de acceso a la información.

Como puede observarse, se presentan diferencias importantes entre las actuaciones según el tipo de delito de este grupo: mientras que el delito de homicidio presenta una tasa de imputación muy por encima del promedio total de los delitos violentos (del 57,1% frente al 2,2% global para el grupo) y una tasa de archivo relativamente baja (del 14,3%), los delitos de lesiones personales presentan una tasa de imputación muy baja (1,1%) y una elevada tasa de archivo (32,7%). También se destaca que, durante todo el periodo, ninguna noticia criminal de tortura ni la única noticia criminal de feminicidio llegó a una fase de imputación, mientras que el 21,4% de los casos de tortura fueron archivados.

De igual forma, estos datos sugieren que la Fiscalía tiende a mantener un porcentaje de las noticias criminales para estos delitos en fase de indagación sin que éstas sean cerradas, bien sea con archivos, preclusiones, principios de oportunidad o que avancen a imputaciones y sentencias. De las 978 noticias criminales registradas durante el periodo, sólo 312 fueron cerradas a través de estas actuaciones, mientras que 652 permanecen en fase de indagación.

Para la Comisión, los datos también sugieren que existen falencias en la persecución penal de delitos violentos cometidos por funcionarios del INPEC. En primer lugar, el alto número de archivos sugiere que la Fiscalía suele cerrar los procesos penales contra funcionarios del INPEC por el archivo de la noticia criminal, posiblemente por considerar que la conducta punible no constituyó un delito (archivo por atipicidad) o que se enmarcó en el uso legítimo de la fuerza – escenario altamente probable cuando la conducta, como los homicidios registrados en marzo de 2020 en el CPMS Bogotá (“La Modelo”), se dieron en el marco de operativos o el control de protestas. Esto es especialmente relevante en los delitos de lesiones personales, en donde el 32,7% de las noticias criminales fueron archivadas, sólo el 1,1% llegó a fase de imputación, sólo se presentaron 4 sentencias en un periodo de 7 años y en donde, durante el periodo, se mantienen 617 noticias criminales en indagación sin que los procesos penales avancen. Sin embargo, este fenómeno también puede responder a dificultades de la investigación y al encubrimiento de conductas como las lesiones personales o la tortura. Por ejemplo, estos delitos pueden dejar pocos elementos materiales probatorios y su recopilación oportuna a través de exámenes medicolegales que corroboren las lesiones, la búsqueda de testimonios, entre otros, depende de la posibilidad de acceso a los centros de reclusión - el cual, al depender del INPEC, puede ser restringido con el fin de dificultar la investigación. Así, este control de la institución del acceso a los establecimientos de reclusión puede facilitar el ocultamiento de material probatorio, testimonios, entre otros. Esta dinámica puede explicar el alto nivel de imputación de homicidios frente a los delitos de lesiones y de tortura pues, dado que el levantamiento de un cuerpo requiere la intervención del CTI, la recopilación de evidencia en estos casos se realiza en condiciones de acceso, mientras que, por ejemplo, la elaboración de exámenes médico-legales o la entrevista de testigos (personal de la

guardia u otras personas privadas de la libertad) están supeditados al traslado de la víctima por el INPEC a Medicina Legal, el acceso de fiscales o funcionarios de Medicina Legal a los establecimientos, entre otros. De este modo, la posibilidad de encubrimiento de delitos de lesiones o tortura, derivada posiblemente de espíritu de cuerpo en la guardia, puede ser mayor en casos de tortura, lesiones u otros que en el caso de homicidios.

Por lo anterior, para la Comisión, estos datos sugieren que existen falencias en la protección penal de la población carcelaria frente a delitos violentos cometidos por funcionarios del INPEC, especialmente en casos de lesiones personales y de tortura. Por ello, la Comisión resalta la necesidad de que existan vías efectivas de denuncia para la población privada de la libertad que sean *independientes* a las vías administradas por el INPEC. También es necesario adoptar medidas urgentes de prevención, denuncia y sanción de conductas que pueden configurar tortura y que aseguren una investigación efectiva de este fenómeno, entre los que se puede incluir la firma y ratificación del *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* por el Estado colombiano.

5.4 Delitos sexuales

El grupo de análisis de delitos sexuales comprende las siguientes conductas delictivas: acceso carnal abusivo con menor de catorce años (art. 208 agravado, art. 211 numeral 4), acceso carnal abusivo con menor de catorce años (art. 208) , acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (art. 207), acceso carnal violento (art. 205), acceso carnal violento agravado si se produjera embarazo (art. 205, agravado art. 211 numeral 6), acoso sexual (art. 210A), acto sexual con menor de catorce años (art. 209 agravado art. 211 numeral 4), acto sexual violento. (art. 206), acto sexual violento agravado por haber sido cometido por responsable carácter, posición o cargo que le dé particular autoridad sobre la víctima o la impulse a depositar en él su confianza (art. 206 agravado art. 211 numeral 2), actos sexuales con menor de catorce años (art. 209), de los actos sexuales abusivos, demanda de explotación sexual comercial con menor de 18 años (art 217A), proxenetismo con menor de edad (art. 213A). Ahora bien, entre el 2013 y el 2020, estos delitos registraron un total de 60 noticias criminales en las que se identificaba al sujeto activo como un funcionario del INPEC, con un total registrado de 10 procesos con víctimas masculinas, 72 con víctimas femeninas y 19 en donde el sexo de la víctima no fue registrado en el SPOA.

Tabla 14. Noticias criminales de delitos sexuales de funcionarios del INPEC (2013-2020)

Delito	Noticias criminales								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años art. 208 CP. Agravado art. 211 n.4.	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años. Art. 208 CP.	2	0	0	0	2	0	0	1	5
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir. Art. 207 CP.	0	0	0	0	0	1	0	0	1

Acceso carnal violento. Art. 205 CP.	2	0	3	1	2	0	1	0	9
Acoso sexual art. 210A CP.	1	3	2	1	2	6	1	3	19
Acto sexual violento. Art. 206 CP.	2	2	2	2	1	1	1	0	11
Acto sexual violento. Art.206 CP. Agravado art. 211 n.2.	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Actos sexuales con menor de catorce años. Art. 209 CP.	1	3	1	2	0	2	0	0	9
De los actos sexuales abusivos	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Demanda de explotación sexual comercial con menor de 18 años, Art 217A CP.	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Proxenetismo con menor de edad art. 213A CP.	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Totales:	8	9	8	8	7	11	5	4	60

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Fiscalía General de la Nación (SPOA), respuesta a solicitud de acceso a la información.

Según los datos de la Fiscalía General de la Nación, y como lo evidencia la tabla, la conducta delictiva más denunciada contra los funcionarios del INPEC fue acoso sexual, que comprendió 19 casos durante el periodo analizado, 6 de cuales ocurrieron en el 2018. Este está seguido por el delito de acto sexual violento, con 11 casos. Por su parte, el acceso carnal violento presentó un total de 9 noticias criminales durante el periodo analizado. La evolución anual de las noticias criminales de delitos sexuales evidencia una disminución progresiva, especialmente en los dos últimos años, lo que puede deberse a la comisión de menos conductas delictivas, pero también puede reflejar simplemente una reducción en la denuncia motivado por el miedo de la víctima a denunciar o por la invisibilización de este tipo de violencia.

Tabla 15. Actuaciones procesales contra funcionarios del INPEC en delitos sexuales (2013-2020)

Delito	N. C.	Archivo	Preclusión	P. Oport.	F. Imp.	E. Acus.	S. Cond.	S. Absol.	Tasa Imp.	Tasa Archivo	Tasa Sentencia	Casos en indagación
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años art. 208 CP. Agravado art. 211 n.4.	1	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	1 (100%)
Acceso carnal abusivo con menor de catorce años. Art. 208 CP.	5	4	0	0	1	0	0	0	20,0%	80,0%	0,0%	1 (20%)
Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad	1	1	0	0	0	0	0	0	0,0%	100%	0,0%	0 (0%)

de resistir. Art. 207 CP.												
Acceso carnal violento. Art. 205 CP.	9	2	0	0	1	1	0	0	11,1%	22,2%	0,0%	7 (77,8%)
Acoso sexual art. 210A CP.	19	8	0	0	2	2	0	0	10,5%	42,1%	0,0%	11 (57,9%)
Acto sexual violento. Art. 206 CP.	11	3	1	0	2	2	1	0	18,2%	27,3%	50%	6 (54,5%)
Acto sexual violento. Art.206 CP. Agravado art. 211 n.2.	1	0	0	0	1	1	0	0	100%	0,0%	0,0%	1 (100%)
Actos sexuales con menor de catorce años. Art. 209 CP.	9	1	0	0	4	3	1	0	44,4%	11,1%	25%	7 (77,8%)
De los actos sexuales abusivos	1	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	1 (100%)
Demanda de explotación sexual comercial con menor de 18 años, Art 217A CP.	2	1	0	0	0	0	0	0	0,0%	50%	0,0%	1 (50%)
Proxenetismo con menor de edad art. 213A CP.	1	1	0	0	0	0	0	0	0,0%	100%	0,0%	0 (0%)
Totales:	60	21	1	0	11	9	2	0	18,3%	35%	18,2%	36 (60%)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Fiscalía General de la Nación (SPOA), respuesta a solicitud de acceso a la información.

En el análisis de delitos específicos se observa que el delito de acoso sexual es el delito con mayor cantidad de casos archivados, con un 42,1%, correspondiente a 8 de 19 noticias, una tasa de imputación del 10,5%, 2 imputaciones y 2 acusaciones en este delito. Por su parte, el segundo delito que más se destaca es el acto sexual violento, en el que hubo una noticia criminal todos los años del periodo estudiado, excepto en el año 2020 con 0 casos. En este delito también se presentan algunos datos positivos, pues presenta una tasa baja de archivo (sólo 3 casos), mientras que en 2 se formuló imputación, en 2 la acusación y se logró una condena. Finalmente se resalta el caso del delito de acceso carnal violento, en el que hay una tasa de archivo del 22,2% (correspondiente a 2 noticias criminales sobre un total de 9 casos), además de una imputación y una acusación.

Los datos anteriores muestran que no existe ninguna forma de priorización en la Fiscalía para la investigación de casos de violencia sexual que involucran a los funcionarios del INPEC. Por un lado, los casos de acoso sexual son altamente preocupantes, no sólo debido a su gravedad y a la afectación de la víctima - que, según los datos, son en su mayoría mujeres, reforzando su carácter como violencia de género -, sino también porque en su comisión en contextos de privación de la libertad se pueden dar contactos reiterados entre víctima y victimario. En estos casos, usualmente hay una identificación del indiciado, lo que no guarda una coherencia con el archivo de un porcentaje importante de las

noticias criminales. En el caso de acceso carnal violento, esta situación es aún más grave, pues existen pruebas técnicas, como las de ADN, que podrían permitir un esclarecimiento temprano. Sin embargo, la Comisión reconoce que la dificultad para obtener estas pruebas puede estar condicionada por la restricción del acceso a los funcionarios de la Fiscalía y de Medicina Legal a los establecimientos penitenciarios y carcelarios, al igual que en los delitos violentos.

Ahora bien, estos datos evidencian un subregistro al compararlos con la base de datos del INPEC, en la cual se establece que entre 2020 y 2021 se han recibido 18 quejas de violencia sexual contra personas privadas de la libertad. Esto sugiere una posible falta de interés del INPEC por transmitir estas quejas para su investigación penal, la deficiencia de los canales de denuncia para su investigación por parte de la Fiscalía y, al igual que los delitos sexuales en general, una tendencia a no denunciar por miedo a la revictimización, a la exposición o a las represalias. Sin embargo, la Comisión resalta que, si bien es posible que algunos de estos casos de violencia sexual no estén relacionados con el desempeño de las labores de funcionarios del INPEC al haber sido cometidos por fuera de contextos carcelarios, la gravedad de este tipo de conductas plantea interrogantes sobre la idoneidad de los funcionarios sujetos a estos procesos para desempeñar su cargo en la institución.

5.5 Delitos de discriminación

El grupo de análisis de delitos de discriminación comprende las siguientes conductas delictivas: actos de racismo o discriminación (art. 134 a), daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto (art. 203), hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural (art. 134 b). Entre el 2013 y el 2020, estos delitos registraron un total de 29 noticias criminales en las que se identificaba al sujeto activo como un funcionario del INPEC, con un total registrado de 21 procesos con víctimas masculinas, 1 con víctimas femeninas y 8 en donde el sexo de la víctima no fue registrado en el SPOA.

Tabla 16. Noticias criminales de delitos de discriminación por parte de funcionarios del INPEC (2013-2020)

Delito	Noticias criminales								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total período
Actos de racismo o discriminación	1	1	2	1	8	3	3	7	26
Daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Totales	1	1	3	2	8	4	3	7	29

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Fiscalía General de la Nación (SPOA), respuesta a solicitud de acceso a la información.

El número de noticias criminales de discriminación por parte de funcionarios del INPEC contrasta con la información de las denuncias, quejas y reclamos registradas por el INPEC. Según el CSPP, entre el 1 de enero del año 2020 y el 31 de octubre de 2021, el INPEC registró 67 denuncias por discriminación por razones de sexo, raza, género y otras.¹⁴⁶ Para ese mismo periodo, la Fiscalía registra solamente 11 noticias criminales por discriminación. Esto puede deberse a una falta de capacitación o voluntad de los funcionarios del INPEC para que estos remitan las denuncias que reciben por sus malos tratos a la Fiscalía para su investigación, o de los funcionarios de la Fiscalía para crear las noticias criminales al tener conocimiento de las denuncias que recibe el INPEC por actos constitutivos de discriminación.

Tabla 17. Actuaciones procesales contra funcionarios del INPEC en delitos de discriminación (2013-2020)

Delito	N.C.	Archivo	Preclusión	P. Oport	F. Imp	E. Acus.	S. Cond.	S. Absol.	Tasa Imp.	Tasa Archivo	Tasa Sentencia	Casos en indagación
Actos de racismo o discriminación	26	12	0	0	0	0	0	0	0%	46.2%	0%	14 (53,8%)
Daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto	1	0	0	0	0	0	0	0	0%	0,0%	0%	1 (100%)
Calumnia	2	2	0	0	0	0	0	0	0%	100%	0%	0 (0%)
Totales	29	14	0	0	0	0	0	0	0%	54.5%	0%	15 (51,7%)

Convenciones: N.C. (noticias criminales), P. Oport. (principio de oportunidad), F. Imp (formulación de imputación), E. Acus. (escrito de acusación), S. Cond. (sentencia condenatoria), S. Absol. (sentencia absolutoria). Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Fiscalía General de la Nación (SPOA), respuesta a solicitud de acceso a la información.

Según los datos de la Fiscalía General de la Nación, los dos delitos con mayor número de noticias criminales fueron los de actos de racismo o discriminación (art. 134A) y el hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política u origen nacional (art. 134 B), con 24 y 2 noticias criminales respectivamente para el periodo analizado. De las noticias criminales por actos de racismo o discriminación han sido archivadas el 46,2%, mientras que de las noticias criminales por hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología política u origen nacional fueron archivadas en su totalidad. Adicionalmente, la Comisión resalta que ninguno de estos casos llegó, durante todo el periodo analizado, a tener formulaciones de imputación, escritos de acusación o sentencia, ni tampoco a un cierre diferente al archivo de la noticia, como el principio de oportunidad. Lo anterior sugiere que la Fiscalía General de la Nación parece no considerar los actos de discriminación ocurridos en entornos carcelarios como conductas delictivas - permitiendo así la continuación de actos

¹⁴⁶ Tortura y malos tratos en las cárceles colombianas. Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

discriminatorios y reforzando lógicas de exclusión que afecta a la población privada de la libertad que se identifica con una raza, etnia o grupo cultural en específico.

5.6 Delitos de corrupción

Bajo el grupo de delitos de corrupción, la Comisión incluyó aquellas conductas delictivas que pueden significar un incumplimiento de los deberes de los funcionarios del INPEC y se relacionan con actividades de corrupción. En este sentido, mientras que los delitos de abuso de autoridad se dirigen a excesos en el ejercicio de las funciones, los delitos de corrupción abarcan aquellas conductas que violan de manera directa los deberes de los funcionarios y que pueden cometerse contra o en participación con personas privadas de la libertad. En este sentido, el rasgo característico de estas conductas fue la posible contravención de los deberes profesionales que, dependiendo del tipo penal, pueden afectar la función del sistema penitenciario o de justicia (por ejemplo, delitos como la contratación sin cumplimiento de los requisitos legales, el fraude procesal o la amenaza a testigos), pueden mostrar colaboración para desarrollar actividades delictivas junto a personas privadas de la libertad (como la fuga de presos) o contra estas (como la extorsión, la concusión, entre otros).

Así, en este grupo la Comisión incluyó las conductas de amenaza de testigos (art. 454A del Código Penal), amenazas contra defensores de derechos humanos y servidores públicos (art. 188E),¹⁴⁷ cohecho propio (art. 405), impropio (art. 406) y por dar u ofrecer (art. 407), la concusión (art. 404), el contrato sin cumplimiento de los requisitos legales (art. 410), los delitos contra la administración pública, los delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia, la destrucción, supresión y ocultamiento de documento público (art. 292), enriquecimiento ilícito de particulares (art. 327), diversas modalidades de extorsión (arts. 244 y 245),¹⁴⁸ la falsedad ideológica (art. 286) o material en documento público (art. 287), la falsedad para obtener prueba de hecho verdadero (art. 295), el falso testimonio (art. 442), favorecimiento de la fuga (art. 449), fraude a resolución judicial (art. 454), fraude procesal (art. 453), la fuga de presos (art. 448), la infidelidad a los deberes profesionales (art. 454), el peculado por apropiación (art. 397), el prevaricato por acción (art. 413) y por omisión (art. 414), la prolongación ilícita de la privación de la libertad (art. 175), la receptación (art. 447), el soborno (art. 444), el tráfico de influencias de servidor público (art. 411) y la violación ilícita de comunicaciones (art. 192) y la de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial (art. 196).

En este grupo, la información suministrada por la Fiscalía General de la Nación de estos delitos muestra un número importante de noticias criminales.

Tabla 18. Noticias criminales de delitos de corrupción de funcionarios del INPEC, 2013-2020

Delito	Noticias criminales
--------	---------------------

¹⁴⁷ Los delitos de amenazas de testigos y de amenazas contra defensores de derechos humanos o servidores públicos se incluyeron en este grupo de delitos porque, si bien son delitos que pueden implicar la amenaza del uso de la violencia, estos tienen la característica de obstaculizar la justicia: en el caso del primero, porque es una conducta que afecta a testigos de posibles conductas delictivas, y en el segundo porque puede obstaculizar el seguimiento de situaciones violatorias de derechos humanos e incluso actos delictivos como la tortura u otros.

¹⁴⁸ De igual modo, se incluyó el delito de extorsión en este grupo porque puede implicar el desvío del poder de la función pública como integrante del INPEC para derivar un provecho de las personas privadas de la libertad (por ejemplo, para evitar un traslado) o de sus visitantes.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total período
Amenaza a testigos	0	0	0	0	1	0	2	0	3
Amenaza contra defensor de derechos humanos o servidor público	0	0	0	0	0	1	2	0	3
Cohecho impropio	0	1	4	0	1	1	0	5	12
Cohecho por dar u ofrecer	4	1	0	1	0	2	0	5	13
Cohecho propio	2	3	4	1	3	1	6	2	22
Concusión	17	9	13	7	10	15	21	4	96
Contrato sin cumplimiento de requisitos legales	0	1	1	1	1	0	1	1	6
D. contra la administración pública	1	1	0	2	0	1	2	0	7
D. contra la eficaz y recta impartición de justicia	0	0	0	0	1	1	0	0	2
Destrucción, supresión u ocultamiento de documento público	4	0	0	1	0	0	0	1	6
Enriquecimiento ilícito de particulares	0	0	0	3	0	0	0	0	3
Extorsión	7	2	5	3	9	5	4	1	36
Falsedad ideológica en documento público	3	4	1	13	6	2	3	2	34
Falsedad material en documento público	3	0	0	2	6	3	1	12	27
Falsedad para obtener prueba de hecho verdadero	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Falso testimonio	1	0	0	2	0	1	0	1	5
Favorecimiento de la fuga	2	1	3	4	4	4	7	3	28
Fraude a resolución judicial	18	13	16	16	17	18	15	8	121
Fraude procesal	3	3	2	3	0	5	3	2	21

Fuga de presos	5	11	12	8	7	11	7	9	70
Infidelidad a los deberes profesionales	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Peculado por apropiación	3	0	0	1	4	3	1	3	15
Prevaricato por acción	5	4	4	3	3	9	6	7	41
Prevaricato por omisión	19	25	27	15	29	20	25	19	179
Prolongación ilícita de la privación de la libertad	1	2	0	0	1	1	1	2	8
Receptación	0	0	0	0	0	1	1	0	2
Soborno	2	0	0	0	0	2	0	0	4
Tráfico de influencias de servidor público	1	1	2	1	0	1	1	1	8
Violación ilícita de com. y corr. de carácter oficial	0	2	0	0	0	0	0	0	2
Violación ilícita de comunicaciones	3	1	0	0	0	0	1	0	5
Totales	105	85	94	87	103	108	110	89	781

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Fiscalía General de la Nación, respuesta a solicitud de acceso a la información pública.

Como se puede observar, durante el periodo analizado, la Fiscalía General de la Nación registró un total de 781 noticias criminales que indiciaban a funcionarios del INPEC por conductas de corrupción. En estas, las cinco conductas delictivas más representativas fueron el prevaricato por omisión (con 179 noticias), el fraude a resolución judicial (con 121), la concusión (con 96), la fuga de presos (con 70) y el prevaricato por acción (con 41). También se debe destacar que las diferentes modalidades de extorsión, incluyendo de baja cuantía y modalidades agravadas, registró un total de 36 noticias, el favorecimiento de la fuga registró 28, el cohecho propio 22 y el fraude procesal 21. Mientras tanto, algunas de las conductas más gravosas para los derechos de la población carcelaria, tales como la prolongación ilícita de la libertad y las amenazas a testigos o contra defensores de derechos humanos o servidores públicos, registraron sólo 8, 3 y 3 respectivamente.

Frente a esto, los datos referentes a las actuaciones procesales de estos delitos muestran unas tendencias que sugieren que el ejercicio de la acción penal de la Fiscalía General de la Nación se suele concentrar en aquellos delitos que o bien son de corrupción y afectan al Estado, o bien que son cometidos en complicidad o a favor de personas privadas de la libertad, mientras que los delitos que más directamente afectan a la población carcelaria tienen una persecución penal menor.

Tabla 19. Actuaciones procesales contra funcionarios del INPEC en delitos de corrupción (2013-2020)

Delito	N.C.	Archivo	Preclusión	P. Oport.	F. Imp.	E. Acus.	S. Cond.	S. Absol.	Tasa Imputación	Tasa Archivo	Tasa Sentencia	Casos en indagación
Amenaza a testigos	3	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	3 (100%)
Amenaza contra defen. de ddhh. o servidor p.	3	3	0	0	0	0	0	0	0%	100%	0%	0 (0%)
Cohecho impropio	12	3	0	0	2	0	0	0	16,7%	25%	0%	9 (75%)
Cohecho por dar u ofecer	13	4	0	0	2	2	2	0	15,4%	30,8%	100%	7 (53,8%)
Cohecho propio	22	6	0	0	3	2	0	0	13,6%	27,3%	0%	16 (72,7%)
Concusión	96	32	0	0	13	6	2	1	13,6%	33,3%	23,1%	61 (63,5%)
Contrato sin cump. de requ. legales	6	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	6 (100%)
D. contra la admin. pública	7	2	1	0	4	0	0	0	57,1%	28,6%	0%	4 (57,1%)
D. contra la eficaz y recta admin. de justicia	2	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	2 (100%)
Destrucción, supresión y ocult. de doc. público	6	2	0	0	0	0	0	0	0%	33,3%	0%	4 (66,7%)
Enriquecimiento ilícito de particulares	3	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	2 (66,7%)
Extorsión	36	8	0	0	7	1	0	0	19,4%	22,2%	0%	18 (50%)
Falsedad ideológica en doc. público	34	9	0	0	2	1	1	0	5,9%	26,5%	50%	24 (70,6%)
Falsedad material en doc. público	27	1	0	0	0	0	0	0	0%	3,7%	0%	26 (96,3%)
Falsedad para obtener prue. hecho v.	1	1	0	0	0	0	0	0	0%	100%	0%	0 (0%)
Falso testimonio	5	1	0	0	0	0	0	0	0%	20%	0%	4 (80%)
Favorecimiento de la fuga	28	6	0	0	6	6	2	1	21,4%	21,4%	50%	19 (67,9%)
Fraude a resolución j.	121	64	2	1	0	0	0	0	0%	52,9%	0%	54 (44,6%)
Fraude procesal	21	7	0	0	1	1	1	0	4,8%	33,3%	100%	13 (62,0%)

Fuga de presos	70	24	0	0	9	7	5	1	12,9%	34,3%	66,7%	40 (57,1%)
Infid. a deberes prof.	1	1	0	0	0	0	0	0	0%	100%	0%	0 (0%)
Peculado por apropiación	15	3	0	0	0	0	0	0	0%	20%	0%	12 (80,0%)
Prevaricato por acción	41	15	0	0	3	2	0	1	7,3%	36,6%	33,3%	25 (61,0%)
Prevaricato por omisión	179	84	2	0	4	3	1	0	2,2%	46,9%	25%	92 (51,4%)
Prolong. ilícita de la priv. de la lib.	8	1	0	0	0	0	0	0	0%	12,5%	0%	7 (87,5%)
Receptación	2	0	1	0	1	1	0	0	50%	0%	0%	1 (50%)
Soborno	4	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	4 (100%)
Tráf. de influencias de servidor p.	8	6	0	0	0	0	0	0	0%	75%	0%	2 (25,0%)
Violación ilícita de com. o corr. oficial	2	1	0	0	0	0	0	0	0%	50%	0%	1 (50,0%)
Violación ilícita de comunica.	5	5	0	0	0	0	0	0	0%	100%	0%	0 (0%)
Totales	781	289	6	1	57	32	14	4	7,3%	37,0%	31,6%	467 (59,8%)

Convenciones: N.C. (noticias criminales), P. Oport. (principio de oportunidad), F. Imp (formulación de imputación), E. Acus. (escrito de acusación), S. Cond. (sentencia condenatoria), S. Absol. (sentencia absolutoria). Fuente: Elaboración propia con base a los atos de la Fiscalía General de la Nación (SPOA), respuesta a solicitud de acceso a la información.

Como puede observarse, los datos de actuaciones de la Fiscalía General de la Nación para este grupo de delitos muestran algunas características importantes. En primer lugar, la Fiscalía tuvo una tasa global de archivo de un 37,0% y una tasa de imputación más alta de 7,3% que en los delitos violentos (de 1,1%), incluso cuando los actos de corrupción son difíciles de investigar por su carácter oculto y encubierto. Asimismo, hubo un total de 14 condenas y 4 absoluciones durante el periodo, 6 preclusiones, 1 principio de oportunidad y un total de 57 imputaciones y 32 escritos de acusación.

Sin embargo, estas tasas varían de manera significativa por tipo de delito. Por una parte, los delitos de corrupción que atentan contra el Estado, tales como los delitos registrados bajo “delitos contra la administración pública” (con una tasa de imputación de 57,1%), las modalidades de cohecho (16,7% en el impropio, 15,4% para el de dar y ofrecer y de 13,6% por el propio), tienen tasas de imputación relativamente altas al compararse con aquellos que afectan a la población carcelaria (por ejemplo, la tasa baja de imputación en delitos violentos, sexuales y de abuso de autoridad). Lo mismo ocurre con algunos tipos delictivos que favorecen o se cometen en colaboración con las personas privadas de la libertad, tales como el favorecimiento de la fuga (con una tasa de imputación de 21,4%), la fuga de presos (12,9%) y la receptación (50%).

Por otra parte, los delitos de corrupción que se pueden cometer contra las personas privadas de la libertad o afectar sus derechos presentan tasas de imputación particularmente bajas. Así, por ejemplo, las diferentes formas de prevaricato (delito que puede ser denunciado por personas privadas de la libertad o visitantes) presentan tasas de imputación del 7,3% el de acción y de 2,2% el de omisión. Las tasas bajas también se presentan en los delitos de destrucción, supresión u ocultamiento de documento público (0%), las falsedades en documentos públicos (5,9% la ideológica y 0% la material), el fraude a resolución judicial (0%) y el fraude procesal (4,8%). Todos estos delitos pueden afectar la garantía de derechos de la población carcelaria, especialmente si se trata de solicitudes judiciales, de denuncias por hechos delictivos o solicitudes para trámites de traslado, atención médica, entre otros. Los únicos delitos de este subgrupo que presentan tasas de imputación relativamente elevadas son los de concusión (con una de 13,6%) y de extorsión (19,4%), mientras que aquellos que podrían implicar violación de las comunicaciones privadas de la población carcelaria tienen una tasa de imputación de 0%.

En concordancia con lo anterior, los delitos que pudieron haberse cometido contra la población carcelaria presentan tasas de archivo elevadas. Así, por ejemplo, el delito de prevaricato por omisión presenta una tasa de archivo muy por encima del promedio del periodo (del 46,9%), al igual que el fraude a resolución judicial (52,9%) y la violación ilícita de comunicaciones (100%). El prevaricato por acción (36,6%), la concusión (33,3%), el fraude procesal (33,3%) y el tráfico de influencias de servidor público (75%) también presentaron un número importante de archivos.

En este grupo de delitos, la Comisión también encuentra que existen un número importante de noticias criminales que se mantienen en indagación y que no fueron cerradas por ninguna actuación procesal – a saber, por archivo, preclusión, principio de oportunidad o sentencias. Mientras el porcentaje total de noticias criminales que se mantienen en indagación fue de 467 (el 59,8% de todas las noticias del periodo), un número elevado de estas son por los delitos de concusión (el 67,0% de las noticias para este delito - 61 de 96 noticias), extorsión (50%, 18 de 36), de fraude a resolución judicial (44,6%, 54 de 121), la fuga de presos (57,1%, 40 de 70) y de las diferentes modalidades de prevaricato (61,0%, 25 de 41 para el de acción, y el 51,3%, 92 de 179 para el de omisión).

Por ser particularmente preocupante, la Comisión resalta la nula persecución penal del delito de la prolongación ilícita de la libertad - el cual presentó sólo 8 noticias criminales, pero tuvo tasas de imputación, de acusación y de sentencias del 0%, un 12,5% de archivos y un total de 7 noticias que continúan en indagación. Estos datos sugieren una falta de interés de la Fiscalía para proteger el derecho a la libertad personal de la población reclusa y sancionar efectivamente la extralimitación del Estado al prolongar de manera ilícita la detención, la cual resulta preocupante para la Comisión por varias razones. Primero, porque la prolongación ilícita de la libertad, al implicar el incumplimiento de órdenes judiciales de libertad, la concesión de subrogados penales, entre otros, es un delito fácil de investigar - a saber, la falta de correspondencia entre la orden de libertad y su ejecución. Segundo, porque reviste una afectación importante al derecho a la libertad personal, pues implica prolongar la suspensión de este derecho más allá de lo permitido por el ordenamiento jurídico, incluso alargando la pena legalmente establecida - recordando, adicionalmente, que la privación de la libertad es la suspensión de derechos más grave del ordenamiento, por lo que es la sanción más gravosa disponible para el Estado y, por tanto, la que debe estar sometida al mayor control. Tercero, porque al ser la expectativa de libertad el núcleo de la resocialización de la persona privada de la libertad, la

prolongación ilícita del encarcelamiento constituye el incumplimiento de esta expectativa. Y cuarto, porque puede poner en evidencia una discriminación frente al derecho a la libertad de la población reclusa comparado con el de la población en general - por ejemplo, al compararse con la importancia de la persecución del delito de secuestro.

Para la Comisión, los anteriores datos permiten evidenciar algunas tendencias importantes en la persecución penal de delitos de funcionarios del INPEC por parte de la Fiscalía. En primer lugar, se evidencia que existe una tendencia más alta a imputar delitos cuando estos son de corrupción contra el Estado o que se cometen en colaboración con las personas privadas de la libertad, a comparación de las conductas que se pudieron haber cometido contra estas. En segundo lugar, los datos también sugieren que, en las primeras, el archivo es menos usado para cerrar las noticias criminales a comparación de las segundas, con la excepción de los delitos de concusión y de extorsión. Esta tendencia es pronunciada en el delito de prevaricato por omisión y en el fraude a resolución judicial, los cuales presentaron bajas tasas de imputación (2,2% y 4,8% respectivamente), una tasa de archivo alta (46,9% y 52,9%) y un porcentaje importante de noticias que no son cerradas (51,3% y 44,6%). El delito de fraude procesal también presenta datos similares, aunque su tasa de imputación es un poco más elevada (4,8%), los archivos menores al promedio (33,3%) y una tasa alta de sentencias (del 100%). Lo anterior sugiere que existe una posible falta de control penal cuando los funcionarios del INPEC no adoptan las acciones que se desprenden de los deberes de su cargo o cuando incumplen decisiones judiciales, si bien esto ocurre en menor medida cuando se intenta inducir a error fraudulentamente a funcionarios judiciales. Mientras tanto, la nula persecución penal de la prolongación ilícita de la libertad sugiere una falta de interés institucional en proteger el derecho a la libertad personal cuando se trata de personas reclusas cuya libertad fue ordenada y que, sin embargo, siguen privadas de la libertad de manera ilícita.

Para la Comisión, el caso de los delitos de amenazas contra testigos y contra defensores de derechos humanos o servidores públicos también resultan particularmente preocupantes. Aunque ambos delitos tuvieron pocas noticias criminales durante el periodo (sólo 3 para cada uno), ninguna de estas llegó a fase de imputación. En el caso de la amenaza contra testigos, las 3 noticias no recibieron ninguna actuación de cierre, mientras que, en las amenazas contra defensores de derechos humanos o servidores públicos, todas fueron archivadas. A juicio de la Comisión, estos datos pueden sugerir una falta de persecución penal frente a acciones que encubren no sólo la posible ocurrencia de delitos del INPEC (en el caso de testigos), sino también el ocultamiento u obstaculización de la labor de seguimiento e investigación sobre situaciones violatorias de los derechos humanos.

5.7 Conclusiones y recomendaciones generales

La información sobre la persecución de delitos presuntamente cometidos por funcionarios del INPEC entre 2013 y julio de 2021 permite a la Comisión aproximar algunas conclusiones preliminares sobre la protección penal de la población reclusa – lo que refleja el acceso a la justicia material cuando son víctimas de delitos cometidos por la guardia u otros funcionarios.

En primer lugar, para los cinco grupos delictivos analizados, la Comisión encontró datos que sugieren una tendencia de la Fiscalía General de la Nación a no adelantar los procesos penales contra funcionarios del INPEC cuando estos afectan a la población carcelaria – en especial aquellos que, como el abuso de autoridad y las lesiones personales, pueden ser entendidos por esta como ejercicios

legítimos de la fuerza en la función penitenciaria. Esto se debe a que estos delitos suelen presentar números altos de noticias criminales, pero son cerrados principalmente a través de archivos de la noticia, mientras que las imputaciones, acusaciones y condenas suelen ser inexistentes o muy pocos. Esta tendencia es marcada en los delitos de discriminación, en los que los archivos superaron el 50% de las noticias criminales, pero no existió ninguna sentencia durante el periodo analizado, mientras que es menos marcada, aunque alta, en los grupos de delitos de abuso de autoridad (41,9%), violentos (31,9%), sexuales (35%), y de corrupción (37%).

En segundo lugar, la Comisión también identificó que la Fiscalía General de la Nación tiende a mantener un número elevado de casos en indagación sin que reciban una actuación de cierre. Según estos datos, la Comisión halló una posible tendencia de la Fiscalía General de la Nación a enfocar la acción penal sobre los delitos de corrupción que involucran o se pueden cometer a favor de la población carcelaria (como la fuga de presos) o que son cometidos contra el Estado, los cuales presentan tasas de imputación y acusación mucho más altas que aquellos que involucran una afectación de derechos de las personas privadas de la libertad (como la prolongación ilícita de la libertad) no son sancionados.

En tercer lugar, la Comisión considera que las incoherencias de algunos datos de la Fiscalía General de la Nación con hechos de público conocimiento que ameritan la apertura de investigaciones de oficio resaltan la tendencia a no perseguir conductas que afectan a la población reclusa, lo que redundaría en su desprotección penal. Esto es particularmente crítico en el delito de tortura, pues, como se señaló en la sección de delitos violentos, el bajo número de noticias criminales y de sanción efectiva de estos no concuerda con el reporte periodístico de conductas de este tipo y con hechos notorios que, como la represión de la protesta en el CPMS Bogotá “La Modelo”, evidenciaron más casos que los recibidos por la Fiscalía.

En este punto, a juicio de la Comisión, los bajos y decrecientes números de noticias criminales sobre conductas como el abuso de autoridad, las lesiones personales y la tortura reflejan las dificultades de acceder a la justicia penal de la población reclusa, así como la posible resistencia de la Fiscalía General de la Nación a comprender los abusos contra esta como delitos y ejercer la sanción penal sobre funcionarios del INPEC. Así, la incongruencia de datos sobre noticias criminales con los delitos cometidos contra la población carcelaria (casos de golpizas, tortura, lesiones personales, actos de discriminación e incluso violencia sexual) puede deberse a que los canales de denuncia son administrados por el INPEC y a que el cerramiento de los establecimientos durante la pandemia implicó más restricciones para denunciar. Adicionalmente, esta incongruencia también puede deberse a que la Fiscalía General de la Nación no abre noticias criminales de oficio cuando se trata de delitos contra personas privadas de la libertad, sino sólo cuando estas son denunciadas formalmente – por supuesto, restringiendo el acceso a la justicia penal a los casos que logran superar las barreras de denuncia.

Finalmente, como conclusión general, la Comisión considera que estos datos sugieren la ausencia de control penal sobre los funcionarios penitenciarios, pues la acción penal en entornos carcelarios se concentra en delitos cometidos por o a favor de la población reclusa o contra el Estado (como algunos de corrupción), mientras que la persecución penal de conductas presuntamente cometidas es baja – suelen ser archivadas, mantenerse en indagación y alcanzar índices muy bajos de imputación, acusación y sentencia.

A juicio de la Comisión, esto no sólo implica una desprotección generalizada por parte del sistema penal de la población carcelaria, quienes pueden ser víctimas de violencia sexual, tortura, discriminación, lesiones personales e incluso de homicidio sin que haya investigaciones y sanciones efectivas, sino también la permisividad de que funcionarios penitenciarios sigan ejerciendo funciones habiendo sido señalados de cometer delitos graves (por ejemplo, funcionarios acusados de violencia sexual con menores de edad). Como fue analizado en este capítulo, esto se puede deber a una multiplicidad de factores, como la dificultad para investigar, comprensión justificatoria de delitos como ejercicios legítimos de la fuerza, obstáculos para las denuncias, entre otros.

Sin embargo, la Comisión considera que la *discriminación de la población reclusa* puede ser un factor ideológico importante en este fenómeno. En otras palabras, la falta de control penal sugiere que los funcionarios de la Fiscalía podrían estar desestimando o tomando como falsos sus testimonios y denuncias por su calidad de persona privada de la libertad; pueden estar concibiendo que su victimización (por uso excesivo o ilícito de la fuerza, por la prolongación ilícita de la libertad, por actos de tortura o discriminación, entre otros) se trata de algo normal o incluso merecido en entornos carcelarios; e, incluso, pueden considerar como irrelevante sancionar conductas que son cometidas contra ellas precisamente por tratarse de personas privadas de la libertad – desconociendo que las personas que cometen delitos no pierden su calidad de humanos titulares de derechos fundamentales o de ciudadanos. Especialmente, la Comisión advierte que esta discriminación puede estar haciendo que actos delictivos graves, tales como la tortura, estén siendo comprendidos por la Fiscalía General de la Nación como conductas menos gravosas (como el abuso de autoridad) o incluso como conductas lícitas propias de la función penitenciaria. Así, la Comisión ve con preocupación que la Fiscalía General de la Nación pueda estar normalizando la violencia, el incumplimiento de las normas legales y el sufrimiento de las personas privadas de la libertad en las cárceles y prisiones del país.

En concordancia con lo anterior, la Comisión recomienda profundizar en el análisis de la victimización de la población reclusa de una manera omnicomprensiva que permita identificar los obstáculos para la denuncia de conductas delictivas que la afectan, así como los problemas institucionales, culturales y de cultura institucional que pueden estar evitando el adecuado ejercicio de la acción penal de la Fiscalía General de la Nación contra funcionarios del INPEC indiciados de cometer delitos. En particular, la Comisión recomienda que la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación **adopten medidas urgentes para facilitar la denuncia e investigar adecuadamente los hechos delictivos padecidos por la población reclusa, especialmente cuando involucran violencia sexual, homicidio, lesiones personales, actos de discriminación, prolongación ilícita de la libertad y el delito de tortura**, pues son conductas que parecen ser normalizadas en la realidad penitenciaria y que afectan gravemente los derechos de las personas privadas de la libertad.

VI. Comentarios sobre la infraestructura y los servicios públicos

Las altas Cortes han manifestado en diversos pronunciamientos que las condiciones de salubridad y de infraestructura de los centros de reclusión hacen parte de los contenidos materiales del derecho a la dignidad humana de la población privada de la libertad. Además, han sido enfáticas al señalar que la imposición de condiciones de reclusión indignas – en condiciones de hacinamiento, con infraestructura deficiente, entre otros - sobre las personas que se encuentran privadas de la libertad pueden constituir tratos crueles e inhumanos. Por ello, este derecho fundamental se concreta en las condiciones de salubridad, de habitabilidad y el abastecimiento suficiente y regular de agua potable y fluido eléctrico, espacios para el desarrollo de actividades de resocialización, espacios libres de hacinamiento, entre otros.

Por lo anterior, los elementos de infraestructura hacen parte central del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria, especialmente por la problemática estructural del hacinamiento y los impactos importantes de la falta de suministro de agua potable y el fluido eléctrico. Por esto, la Comisión presentó solicitudes de acceso a la información pública a la USPEC y al INPEC, en las cuales consultó sobre la mejora o deterioro de las condiciones de la infraestructura carcelaria. En concreto, la Comisión consultó por i) el estado actual de la infraestructura; ii) el estado de prestación de los servicios públicos domiciliarios; iii) programas, proyectos e inversiones realizadas en la materia y iv) falencias identificadas por las instituciones concernidas; esto teniendo en cuenta una ventana de observación para los años 2019, 2020 y 2021. Estas solicitudes fueron respondidas por el INPEC y la USPEC el 23 de septiembre de 2021 y 21 de septiembre de 2021, respectivamente. Para el análisis de contraste, la Comisión también consultó los informes de rendición de cuentas de ambas entidades y el X Informe de Seguimiento del Gobierno Nacional – aunque este último sólo allegó información sobre contratos suscritos y omitió información sobre falencias de infraestructura y el impacto sobre los derechos de la población carcelaria.

En las respuestas de ambas instituciones, la Comisión destaca algunos factores importantes para el seguimiento del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. En primer lugar, en ambas respuestas se denota una ausencia de información, la cual fue reconocida explícitamente por la USPEC:

“debido a la ausencia de información, específicamente, a que no se cuenta con el diagnóstico general urbanístico, arquitectónico y del estado de los centros penitenciarios y carcelarios, así como tampoco cuenta con un plan estratégico que permita prever, organizar y planear de manera sistémica la operación, la prestación de los servicios y la infraestructura (nueva y existente), se incluyó, en el marco del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 216144 de 20161, suscrito entre el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, (hoy Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, la elaboración de un Diagnóstico de la Infraestructura penitenciaria que permita obtener información vigente de la infraestructura de los ERON a nivel Nacional” de igual modo, “con este propósito se suscribió el Contrato No. 2200603 que tiene por objeto realizar el “DIAGNÓSTICO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A NIVEL NACIONAL PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE INFRAESTRUCTURA

PENITENCIARIA Y CARCELARIA DEL ORDEN NACIONAL”, el cual corresponde a la FASE I – DIAGNÓSTICO del Plan Maestro¹⁴⁹”.

Según lo reportado por las entidades, solo hasta el primer semestre del 2022 se tendrían los resultados finales de los contratos señalados. Por su parte, la Comisión resalta que el contrato 2200603 fue suspendido para delimitar su alcance y establecer una priorización, según se indica en la respuesta de la USPEC. Si bien esto denota errores en la planificación, el 26 de octubre de 2021 se reinició la ejecución del diagnóstico, retomando las actividades en campo en los 80 establecimientos que fueron priorizados. Según ENTerritorio, este presenta un avance del 60,96% de ejecución, con corte al 28 de noviembre de 2021. En ese sentido, de acuerdo con las respuestas del INPEC y la USPEC, solo se contará con información confiable una vez se terminen los diagnósticos de la infraestructura en los centros penitenciarios y carcelarios priorizados.

Para la Comisión, es necesario aclarar que resulta preocupante que, luego de transcurridos más de 7 años desde la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, la realización de este diagnóstico no haya culminado y siga dilatándose. La Comisión recuerda que la realización del diagnóstico es solo el primer paso, pues, luego de su ejecución, deberán realizarse las obras y adecuaciones necesarias para garantizar una adecuada prestación de servicios y condiciones de habitabilidad en los centros penitenciarios y carcelarios, cuya implementación tomará varios años. Igualmente, es importante que se efectúe una socialización de los resultados del diagnóstico y se permita una participación de la sociedad civil en la construcción del anunciado Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria.

Frente a los demás temas consultados, la información reportada por ambas instituciones se puede dividir en tres ejes: i) rehabilitación de cupos carcelarios, ii) habilitación de nuevos cupos y iii) mantenimiento general y atención de emergencias de la infraestructura. Algunos de los resultados para el 2021 que enuncia la USPEC y el INPEC en la materia son¹⁵⁰:

- Para la vigencia 2021 y teniendo en cuenta los atributos que consideran un cupo rehabilitado, la Subdirección de Construcción y Conservación, fue certificada la habilitación de 3.435 cupos intervenidos, los cual están habilitados de forma permanente, en conjunto con las interventorías de los diferentes contratos de obra en ejecución durante la vigencia 2021 (emergencia del 2020 y contratos 2019) y después de validada la información.
- La Subdirección de Construcción y Conservación se encuentra atendiendo los 132 establecimientos con los proyectos planteados para la vigencia 2021, para el mantenimiento general en el cual se incluye la atención de plantas eléctricas, calderas, lavanderías, estudios y/o diseños.
- La Subdirección de Construcción y Conservación, mediante el proyecto de inversión para la vigencia 2021, priorizó la contratación del mantenimiento y operación de los 32 establecimientos que tienen plantas de tratamiento de agua potable y residual mediante los contratos 202 y 203 de 2021 adjudicados en julio de 2021.
- Por otra parte, a la fecha existen procesos para atender 41 establecimientos en materia de mantenimiento para obra e interventoría, los cuales se encuentran en proceso contractual 9

¹⁴⁹ Respuesta USPEC a derecho de petición presentado en septiembre de 2021.

¹⁵⁰ Rendición de cuentas USPEC (2021).

establecimientos para atender el mantenimiento y/o reposición de plantas eléctricas y 29 establecimientos para el mantenimiento o reposición de equipos de lavandería, secadoras, calderas y ascensores.

Según la respuesta del INPEC, teniendo en cuenta la generación de los ERON, se puede identificar que el 88,6% corresponde a edificaciones mayores a 60 años, por lo que es pertinente indicar que la mayoría de los establecimientos de reclusión a nivel nacional presentan falencias de infraestructura, en temas hidráulicos, hidrosanitarios, eléctricos, entre otros¹⁵¹.

En cuanto a las inversiones realizadas, y si bien la USPEC en su respuesta relacionó algunos contratos que se habían realizado para obras de infraestructura, en algunos establecimientos no fue posible realizar comparativos de la evolución anual de estas contrataciones e inversiones. Esto sucedió porque en algunos casos faltaba información (año del contrato, valor ejecutado, entre otros.) y en otros se remitió al aplicativo SECOP I y II donde la información está disponible, pero requiere mayores tiempos de sistematización y análisis. Con base a esto, la Comisión resalta la pertinencia de profundizar el análisis de los gastos e inversiones en infraestructura en los establecimientos penitenciarios y carcelarios con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones dignas de reclusión y el espacio adecuado para la realización de las labores diarias.

Finalmente, en cuanto al estado de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en los establecimientos carcelarios, el principal problema también fue la disponibilidad de información y la sistematización de esta. Ejemplo de ello es la escasez en el suministro de agua potable, como fue reportado en las respuestas a las solicitudes de acceso a la información, en la que se indica que *“la prestación de servicio es constante durante la vigencia 2019 a la fecha, pero si se aclara que en algunas regiones como es caribe e insular, por temas de ubicación geográfica, puede presentarse escasez de agua, por tal motivo se acude a carro tanques, esto con el fin de contar con el preciado líquido.”* Sin embargo, esta respuesta aclaró que *“no existe ningún elemento que permita realizar de manera individual la medición del agua que se entrega a los PPL, la única forma de calcular es tomar la cantidad de litros que sería tomando el valor de m³, por los cuales se paga el recibo de acueducto y realizar los respectivos cálculos matemáticos”*¹⁵².

Por su parte la USPEC señaló que:

“De esta manera y con razón a lo anterior, nos encontramos en el proceso de consolidación dentro del Contrato No. 202 y 203 de 2021, cuyo objeto es la OPERACIÓN DE LAS PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE Y AGUAS RESIDUALES UBICADAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DE ORDEN NACIONAL A CARGO DEL INPEC. LA OPERACIÓN COMPRENDE DE ACTIVIDADES DE DIAGNÓSTICO, DISEÑOS PRIORITARIOS, OPERACIÓN, ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO ACTUALIZACIÓN DE MANUALES DE OPERACIÓN, GESTIÓN DE LICENCIAS Y PERMISOS, MONITOREOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS, y que una vez se termine el proceso de fortalecimiento contractual e inicio de

¹⁵¹ Respuesta INPEC a derecho de petición presentado en septiembre de 2021.

¹⁵² Ibidem.

ejecución del mismo, la información se le será remitida, para efectos de dar cumplimiento a lo solicitado en la presente petición”¹⁵³.

Adicionalmente, en su respuesta señala que *“la prestación del servicio de agua, como lo que corresponde a los dispositivos para el almacenamiento, la capacidad en litros y el número de días de consumo de agua para la población reclusa de cada establecimiento, deben ser verificados también con el operador de servicios públicos que presta el servicio en cada establecimiento en particular”*¹⁵⁴.

En esa perspectiva, de la información suministrada por el INPEC y la USPEC, no puede llegarse a conclusiones sobre las condiciones de continuidad, calidad y disponibilidad de los servicios públicos para la población privada de la libertad; en especial no se suministró información sobre cortes, suspensiones del servicio o estrategias específicas para garantizar la disponibilidad de agua o energía eléctrica para las personas privadas de la libertad, lo que constituye una violación de sus derechos fundamentales y el incumplimiento de las condiciones que reclusión que deben garantizar una vida digna.

Adicionalmente, la Comisión recuerda la importancia de que el Gobierno Nacional y las entidades a su cargo reporten información que permita evaluar la implementación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria en el seguimiento del estado de cosas inconstitucional – particularmente el enfoque de garantía de derechos fundamentales de este y los impactos que tendrá para subsanar las condiciones indignas de reclusión. Sin embargo, la Comisión también resalta que la ampliación y adecuación de la infraestructura, aunque es crucial para la garantía de derechos de la población carcelaria, no constituye por sí misma una solución de fondo al estado de cosas inconstitucional y no suple la necesidad de implementar una reforma estructural a la política criminal que reduzca el uso excesivo de la privación de la libertad y haga que el sistema penitenciario y carcelario funcione de una manera sostenible – tanto en costos económicos como en el costo de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

¹⁵³ Respuesta USPEC a derecho de petición presentado en septiembre de 2021

¹⁵⁴ Respuesta INPEC a derecho de petición presentado en septiembre 2021.

VII. Conclusiones generales: la permanencia y el agravamiento del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria

A lo largo de este informe, la Comisión ha presentado información que corrobora, como conclusión general, la persistencia del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y la aparición de nuevas dinámicas que agravan la situación de los derechos fundamentales en las cárceles y prisiones del país. La primera de ellas, derivada de la pandemia de SARS-Cov-2, es el cerramiento y pérdida de transparencia del sistema penitenciario y carcelario, el cual no sólo ha dificultado el seguimiento de la crisis por parte de la sociedad civil y los entes de control, sino incluso el contacto familiar de las personas privadas de la libertad. La segunda de ellas, evidenciada en el desarrollo de la actividad legislativa del Congreso de la República, es la reiterada profundización de la reactividad, falta de fundamento empírico e insostenibilidad de la política criminal, lo cual ha agravado el carácter inconstitucional de esta política por persistir el uso excesivo de la privación de la libertad en el contexto de la crisis carcelaria. Por lo anterior, la Comisión también concluye que el Gobierno Nacional ha adoptado una estrategia de normalización y ocultamiento de la crisis carcelaria, con lo cual ha persistido en el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución Política, los derechos fundamentales de la población carcelaria y las ordenes impartidas por la Corte Constitucional en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

Para la Comisión, este incumplimiento global de las obligaciones estatales para superar la crisis ha ido acompañado de una creciente ausencia en la información suministrada en los informes gubernamentales de seguimiento y por las entidades que fueron requeridas, así como de la persistencia de las problemáticas de derechos fundamentales en los diferentes ejes de la crisis.

En materia de salud (capítulo 2), la Comisión identificó esta problemática de manera generalizada. Aunque se corroboró que en el sistema penitenciario y carcelario persisten problemas estructurales para garantizar una atención en salud adecuada. Del mismo modo, la Comisión corroboró la reiterada aparición de problemas como el incumplimiento de citas, la ausencia de atención psicológica y psiquiátrica, las denuncias por falta de atención y el aislamiento indigno de personas sospechosas de haber contraído Covid-19, entre otros.

Aunque la Comisión contó con más información, en materia de resocialización (capítulo 3) también se identificó una ausencia generalizada de información detallada que diera cuenta de la garantía y goce efectivo de este derecho. Así, la Comisión encontró que la suspensión de visitas, que se ha extendido más allá de las restricciones impuestas durante la pandemia, ha afectado de manera profunda el bienestar, la salud mental y los procesos de resocialización la población reclusa. También analizó los datos de cobertura en actividades de resocialización, los cuales, aunque mostraron una cobertura relativamente alta, presentan problemas para ser formas efectivas de resocialización que prepare el regreso a sociedad de las personas que son liberadas: desde actividades que reproducen roles de género, la falta de aplicación del enfoque diferencial y el carácter limitado de los programas para fomentar las capacidades para ingresar al mercado laboral, hasta la precariedad y poco alcance de la atención postpenitenciaria, la resocialización parece ser una prioridad secundaria dentro de la política penitenciaria.

En materia de alimentación (capítulo 4), la Comisión encontró que la omisión de información en los informes de seguimiento del Gobierno Nacional resultó aún más grave. Por ejemplo, la omisión de reportar hechos recurrentes de incumplimiento por parte de prestadores privados del servicio de

alimentación, de los cuales el INPEC tiene información, se agrega a la falta de medidas adoptadas para enfrentar los incumplimientos reiterados de estos operadores y evitar que les sean renovados o adjudicados nuevos contratos – hallazgos cruciales encontrados por la Contraloría General de la Nación desde 2016 y que podrían significar actos de corrupción. Mientras tanto, la Comisión encontró que las afectaciones al derecho a la alimentación – el incumplimiento de gramajes, de horarios, del ciclo de menús, la mala calidad de los alimentos (incluso en estado de descomposición) y las enfermedades que genera su consumo – siguen presentándose en varios establecimientos, mientras que las medidas de descuentos a los contratistas han sido poco efectivas para prevenir y eliminar estas situaciones.

En materia de acceso a la justicia (capítulo 5), la Comisión analizó los datos de la Fiscalía General de la Nación sobre procesos penales adelantados contra funcionarios del INPEC. En estos, la Comisión identificó tendencias preocupantes en el ejercicio de la acción penal en entornos carcelarios. En primer lugar, se identificó un subregistro importante de noticias criminales y un poco efectividad para adelantar procesos penales exitosos por conductas graves contra la población reclusa (actos de tortura, violencia sexual, lesiones personales, abuso de autoridad, prolongación ilícita de la libertad, entre otros). También se encontró evidencia que sugiere una posible tendencia de la Fiscalía General de la Nación a comprender actos delictivos graves como formas más leves (por ejemplo, tipificar actos de tortura como abusos de autoridad), a concentrarse en las conductas delictivas cometidas a favor de la población carcelaria (como actos de corrupción, fuga de presos, entre otros) y desestimar aquellas que afectan sus derechos (como la prolongación ilícita de la libertad). Por esto, la Comisión considera que existe una desprotección generalizada por parte del sistema penal de la población carcelaria, la cual se puede derivar de obstáculos en los canales de denuncia, la normalización por parte de la Fiscalía de actos delictivos cometidos contra personas privada de la libertad como actos usuales en la función penitenciaria y, más aún, la posible discriminación frente a la población carcelaria por haber sido sancionada penalmente.

Finalmente, en materia de infraestructura y servicios públicos (capítulo 6), la Comisión también corroboró la ausencia de información detallada sobre la ejecución de actividades de mantenimiento, adecuación y ampliación de infraestructura, especialmente sobre las necesidades de los establecimientos para garantizar acceso al agua potable. Esta ausencia de información fue reconocida explícitamente por la USPEC, entidad que reportó que, luego de más de 7 años desde la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, aún no cuenta con un diagnóstico omnicompreensivo que especifique las necesidades de infraestructura y servicios públicos domiciliarios de los establecimientos a nivel nacional. Al respecto, aunque la Comisión reconoce que la ampliación de infraestructura es necesaria, esta no es suficiente para superar el estado de cosas inconstitucional ni superar la vulneración masiva y generalizada de derechos en el sistema penitenciario y carcelario – situación que ha sido reconocida por la Corte Constitucional e incluso por el Departamento Nacional de Planeación (Documento CONPES 3828 del 2015).

La Comisión insiste en la necesidad de que el Gobierno Nacional y las demás entidades del Estado adopten medidas para fortalecer la información suministrada y se abstengan de omitir información sobre la vulneración de derechos fundamentales en los informes de seguimiento, ya que esta es indispensable para realizar diagnósticos sobre las problemáticas que enfrenta el sistema y orientar las acciones necesarias para resolverlas. Del mismo modo, la Comisión reitera el llamado para que, más allá de declaraciones y la aprobación de planes (como el Plan Nacional de Política Criminal), el

Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación adopten una reforma estructural a la política criminal incorporando los estándares mínimos constitucionales para esta, la cual se enfoque en **reducir el uso del encarcelamiento y ampliar el uso de medidas alternativas a este.**

Por su parte, también les solicita **abstenerse de reproducir las fallas de la política criminal a través de sus facultades para intervenir en el proceso legislativo** – por ejemplo, al no promover reformas penales regresivas que aumenten el encarcelamiento sin contar con sustento científico, que sean reactivas, que no estén orientadas a la resocialización como fin fundamental de la pena y que, por tanto, **agraven la sostenibilidad presupuestal, institucional y de dignidad humana del sistema penitenciario y carcelario.** Para la Comisión, una reforma a la política criminal que reduzca el hacinamiento permitiría priorizar los recursos del sistema para medidas que, como el fortalecimiento de los servicios de salud, la ampliación y adecuación de infraestructura, el fortalecimiento de los programas de resocialización, permitan garantizar los derechos fundamentales de la población reclusa y comenzar a superar el estado de cosas inconstitucional. Para esto, también es necesario que se afronten problemas estructurales que, como la corrupción y falta de control de los contratos de alimentación, la falta de implementación del enfoque diferencial para garantizar los derechos de poblaciones vulnerables (mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, población LGBT, indígena, afro, entre otras) y las deficiencias en la persecución penal de delitos cometidos contra la población reclusa, vulneran los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y hacen del sistema penitenciario y carcelario una institución violatoria de la dignidad humana.