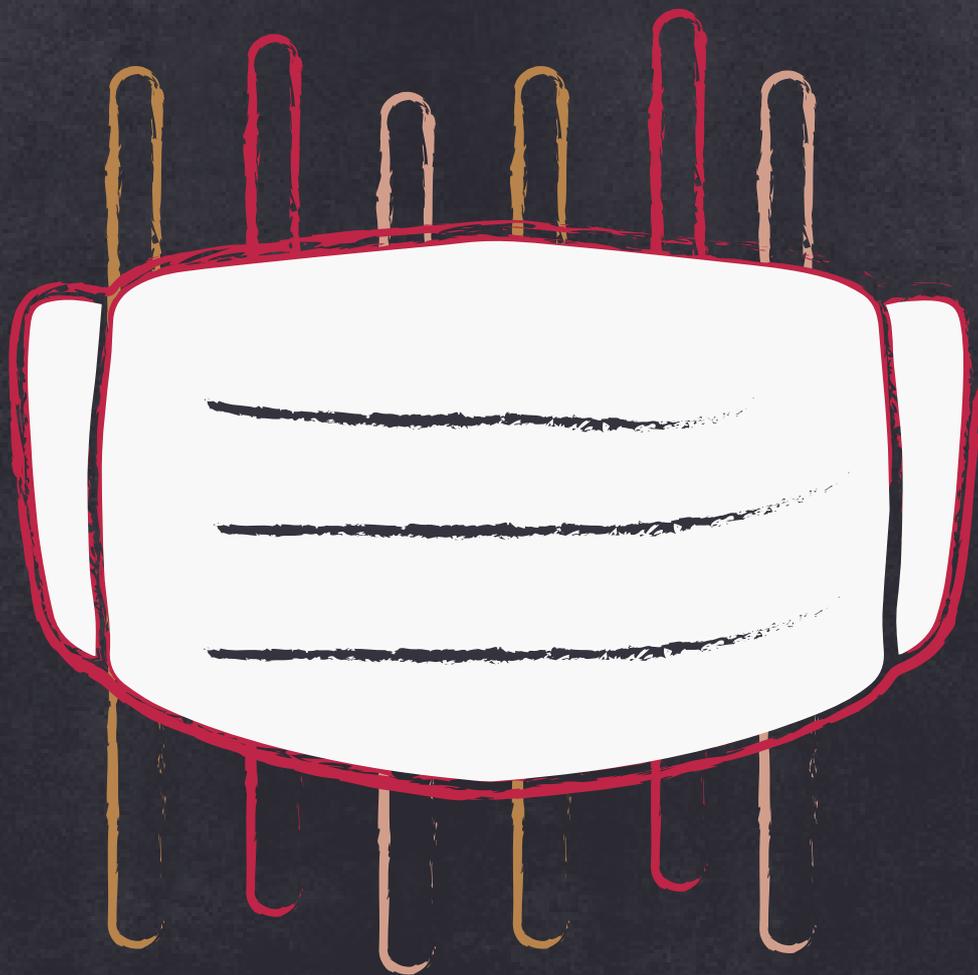


# VIII Informe de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria

Noviembre de 2020



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

El presente informe fue elaborado con la participación de las siguientes organizaciones que integran la Comisión de Seguimiento:

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

Equipo Jurídico de Pueblos

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

Bogotá D.C., noviembre de 2020



## **VIII Informe de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria**

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

Por medio del presente escrito, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, compuesta por diferentes personas y organizaciones, presenta ante la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria de la Corte Constitucional, su VIII Informe de seguimiento a la crisis carcelaria, con el fin de responder al VIII Informe de Seguimiento del Gobierno Nacional, presentar ante la Corte las nuevas situaciones de derechos fundamentales identificadas a raíz de la pandemia del virus SARS-CoV-2 y para presentar recomendaciones para la adecuada garantía de derechos fundamentales de la población privada de la libertad. La Comisión agradece nuevamente la oportunidad de participar en el proceso de seguimiento al estado de cosas inconstitucional y espera que sus aportes sean de utilidad para la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional y otras entidades del Estado.

Este informe está compuesto de 3 partes. La primera desarrolla las observaciones generales que, a juicio de la Comisión, permiten concluir que el Gobierno Nacional ha incumplido las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en materia del seguimiento a la crisis. Aunque la Comisión ha puesto de presente estas falencias e identificó los datos disponibles que son útiles para el seguimiento, el Gobierno Nacional ha hecho caso omiso de estos llamados y continúa presentando información incoherente y descontextualizada, expone de manera superficial y poco clara el avance en los planes para enfrentar la crisis e ignora problemáticas estructurales que afectan a los derechos de la población reclusa – lo cual constituye un incumplimiento del Auto 121 de 2018 y hace necesario que la Corte Constitucional ordene su cumplimiento y adopte las medidas que considere pertinentes.

Por su parte, la Comisión considera que la problemática que representó la llegada a Colombia del virus SARS-CoV-2 ha configurado una situación prioritaria y urgente que no sólo se enmarca dentro del estado de cosas inconstitucional, sino que magnifica la vulneración de derechos de la población reclusa. Por esto, la segunda parte de este informe presenta los nuevos problemas que han surgido a raíz de la pandemia de COVID-19, entre los cuales se destacan la insuficiencia de los medios tecnológicos para garantizar las visitas virtuales, la desmejora de la atención en salud y la insuficiencia de medidas para garantizar actividades de resocialización, entre otras.

Finalmente, debido a la urgencia de la situación carcelaria en el contexto de la pandemia, la Comisión de Seguimiento considera prioritario aportar al desarrollo de estrategias para no sólo mitigar los riesgos que representa el virus en la población reclusa, sino también para mitigar el impacto de la pandemia sobre los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y para articular las respuestas ante la pandemia con la necesidad de superar las fallas estructurales del estado de cosas inconstitucional. Por tanto, la tercera parte busca formular recomendaciones para enfrentar esta problemática desde cuatro frentes de acción: i) recomendaciones relativas a la prevención de un contagio masivo en los centros de reclusión; ii) recomendaciones para la garantía de derechos fundamentales en el marco de las medidas excepcionales durante la pandemia ; iii) recomendaciones para garantizar el tratamiento en salud adecuado para personas

privadas de la libertad que presenten cuadros complejos de COVID-19; y finalmente iv) recomendaciones de estrategia para la superación del estado de cosas inconstitucional durante y luego de la pandemia.

## Contenido

<b>I. Incumplimiento de las ordenes de seguimiento por parte del Gobierno Nacional .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Primer aspecto de incumplimiento: la información suministrada por el Gobierno Nacional sobre la situación de la crisis incumple los estándares constitucionales del seguimiento .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Segundo aspecto de incumplimiento: el Gobierno Nacional continúa presentando como avances en el estado de cosas inconstitucional la formulación de planes sin claridad ni contenido .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Tercer aspecto de incumplimiento: el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación profundizan la inconstitucionalidad de la política criminal y obstaculizan proyectos de reforma que buscan ayudar a superarla.....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Cuarto aspecto de incumplimiento: el Gobierno Nacional no ha adoptado medidas efectivas para garantizar los derechos fundamentales de la población reclusa y superar el estado de cosas inconstitucional .....</b>	<b>15</b>
<b>II. Nuevas situaciones de vulneración de derechos derivadas del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y la pandemia de COVID-19.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Las medidas adoptadas en el marco de la pandemia de COVID-19 .....</b>	<b>18</b>
<b>2.2 Las condiciones generales de hacinamiento y contagio en los centros de reclusión en la pandemia de COVID-19.....</b>	<b>23</b>
<i>2.2.1 El hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario del orden nacional y otros centros de reclusión.....</i>	<i>23</i>
<i>2.2.2 Datos de contagio de COVID-19 en diferentes centros de reclusión .....</i>	<i>29</i>
<b>2.3. La limitación de derechos fundamentales y profundización de vulneración de derechos en la pandemia de SARS-Cov-2.....</b>	<b>32</b>
<i>2.3.1 La garantía del derecho a la salud .....</i>	<i>32</i>
<i>2.3.2 El derecho a la defensa técnica y de acceso a la justicia .....</i>	<i>41</i>
<i>2.3.3 El derecho a la comunicación, contacto con familiares y el derecho a la resocialización .....</i>	<i>42</i>
<i>2.3.4 Incremento de la corrupción en establecimientos carcelarios .....</i>	<i>45</i>
<i>2.3.5 El derecho a la protesta .....</i>	<i>46</i>
<i>2.3.5 El derecho a la alimentación .....</i>	<i>47</i>
<b>III. Recomendaciones para una estrategia integral frente al COVID-19 y la crisis carcelaria.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1 Recomendaciones sobre prevención de un contagio masivo en los centros de reclusión .....</b>	<b>48</b>

<b>3.2 Recomendaciones sobre la garantía de derechos fundamentales en el contexto de pandemia</b>	<b>51</b>
3.2.1 <i>Recomendaciones sobre el derecho a la resocialización y al contacto familiar</i>	52
3.2.2 <i>Recomendaciones sobre el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la defensa</i>	53
3.2.3 <i>Recomendaciones sobre alimentación</i>	54
<b>3.3 Recomendaciones para garantizar una atención en salud adecuada para personas privadas de la libertad con COVID-19</b>	<b>54</b>
3.3.1 <i>Recomendaciones para fortalecer las medidas de prevención y detección del contagio</i>	54
3.3.2 <i>Recomendaciones para fortalecer la atención en salud para personas privadas de la libertad</i>	56
<b>3.4 Recomendaciones para una estrategia integral frente a la pandemia y la superación del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria</b>	<b>59</b>
3.4.1 <i>Primer frente: la prevención de la reconfiguración del hacinamiento y la reforma a la política criminal</i>	59
3.4.2 <i>Segundo frente: la intervención estructural del sistema para garantizar condiciones de vida digna</i>	62

## **I. Incumplimiento de las ordenes de seguimiento por parte del Gobierno Nacional**

Como punto de partida, la Comisión debe señalar que el VIII Informe de Seguimiento del Gobierno Nacional ha persistido en las graves falencias de los informes anteriores que han sido señaladas por la Comisión de manera reiterada, por lo cual considera que el Gobierno Nacional ha incurrido en un incumplimiento de las ordenes establecidas por la Corte Constitucional frente a sus obligaciones en el monitoreo y la superación del estado de cosas inconstitucional. Así, el Gobierno Nacional ha omitido no sólo los problemas que estas falencias generan para el seguimiento de la Corte, sino que ha hecho caso omiso de las recomendaciones hechas por la Comisión para subsanarlos.

Sin embargo, la Comisión también considera que el incumplimiento no sólo ha sido por parte del Gobierno Nacional, sino que también el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación han ignorado sus obligaciones legales y constitucionales frente a la crisis carcelaria. Por tanto, solicita a la Corte ordenar el cumplimiento de estas obligaciones al Estado colombiano para que estas instituciones adopten las demás medidas que considere necesarias para que el Estado proteja de manera efectiva los derechos fundamentales de la población reclusa.

Para la Comisión, el incumplimiento del Estado de las órdenes establecidas en el marco del estado de cosas inconstitucional se ha materializado en los siguientes aspectos:

- i) El VIII Informe del Gobierno Nacional, al igual que informes anteriores, no cumplen con los estándares de la información relevante para el seguimiento a la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables establecidos por la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018 (por ejemplo, no identifican la relación de la información reportada con el estado de los derechos fundamentales de la población reclusa y no identifican cómo las medidas de gestión mejoran la garantía de derechos) y ha omitido de manera sistemática otras problemáticas estructurales violatorias de derechos fundamentales, a pesar de contar con información disponible para cumplirlos;
- ii) De igual forma, el VIII Informe del Gobierno Nacional, luego de casi 2 años de inicio del gobierno del Presidente Iván Duque, continúa sin aclarar ni materializar la estrategia que va a seguir para resolver las fallas estructurales que vulneran los derechos fundamentales de la población reclusa, estando en la obligación de hacerlo;
- iii) El Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación continúan profundizando las fallas de la política criminal e incluso ha obstaculizado medidas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de la población reclusa utilizando argumentos contrarios a la Constitución Política (por ejemplo, al priorizar la seguridad ciudadana por encima de la garantía de derechos fundamentales de la población reclusa), con lo cual han incumplido sus obligaciones constitucionales y legales frente al estado de cosas inconstitucional;
- iv) Por último, el Gobierno Nacional, de forma deliberada, ha omitido la adopción de medidas necesarias para proteger los derechos fundamentales de la población privada de la libertad

frente a la pandemia de SARS-CoV-2 y frente a las fallas estructurales propias del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria.

### **1.1 Primer aspecto de incumplimiento: la información suministrada por el Gobierno Nacional sobre la situación de la crisis incumple los estándares constitucionales del seguimiento**

El primero de estos aspectos de incumplimiento del Gobierno Nacional se debe a que el VIII Informe de Seguimiento, al igual que los anteriores, presenta información descontextualizada o irrelevante que no brinda elementos de juicio pertinentes para el seguimiento de la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables en el marco de la crisis. Al respecto, la Comisión ha señalado esta falencia de la información en sus últimos tres informes,<sup>1</sup> en los cuales ha resaltado que estos reportes se han centrado en: i) información de gestión que carece de relación con la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables, ii) detallan medidas que han adoptado sin identificar las problemáticas de derechos fundamentales a las cuales responden y iii) omiten información concreta sobre las dinámicas estructurales que dieron origen a la crisis. Para la Comisión, estos problemas de la información se encuentran suficientemente evidenciados en todos los ejes del seguimiento hecho por el Gobierno Nacional y se repiten en el VIII Informe de Seguimiento.

Como evidencia de lo anterior, en materia de política criminal, la Comisión ha señalado de manera reiterada que los datos sobre los conceptos del Consejo Superior de Política Criminal, con los cuales el Gobierno Nacional ha pretendido mostrar avances en la formulación articulada y coherente de la política criminal, no identifican los estándares utilizados por el Consejo para dar conceptos favorables o desfavorables a proyectos de ley ni cómo estos fomentan la formulación y reforma de la política criminal en Colombia. Así, la información reportada por el Gobierno Nacional omite que el Consejo Superior de Política Criminal ha emitido conceptos favorables a proyectos de ley abiertamente regresivos que, como el Proyecto de Ley 060 de 2018 o el más reciente proyecto de acto legislativo que busca permitir la cadena perpetua (el cual llevo a la renuncia de Ricardo Posada, presidente de la Comisión Asesora de Política Criminal, debido a las decisiones antitécnicas del Consejo),<sup>2</sup> buscaban aumentar el uso del encarcelamiento como estrategia para garantizar la seguridad ciudadana. Como lo ha señalado la Comisión, estos conceptos ponen en duda la labor del Consejo como entidad técnica articuladora de la política criminal, pues a pesar de que la evidencia empírica y los mismos conceptos de la Corte Constitucional han señalado como uno de los problemas estructurales de esta política su subordinación a la política de seguridad y su falta de fundamentación empírica, el Consejo ha apoyado proyectos que padecen de estos problemas.

Por su parte, el Gobierno Nacional tampoco ha reportado avances en la reforma estructural de la política criminal, pues a la fecha, no ha presentado reformas estructurales a la legislación penal. En cambio, el Gobierno ha omitido reportar que gran parte de sus iniciativas legislativas (como la aprobación de la

---

<sup>1</sup> Los informes V, VI y VII pueden ser consultados en los siguientes links: V Informe ([https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/ar\\_89191\\_q\\_Respuesta\\_al\\_5to\\_informe\\_del\\_Gobierno.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_89191_q_Respuesta_al_5to_informe_del_Gobierno.pdf)), VI Informe ([https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/ar\\_13019\\_q\\_CSST388\\_-\\_Comentarios\\_al\\_VI\\_Informe\\_de\\_Seguimiento\\_al\\_Gobierno\\_Nacional.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_13019_q_CSST388_-_Comentarios_al_VI_Informe_de_Seguimiento_al_Gobierno_Nacional.pdf)) y VII Informe ([https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/arch\\_contenidos/i\\_e\\_83141\\_q\\_VII\\_informe\\_Comisio\\_769:n.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/arch_contenidos/i_e_83141_q_VII_informe_Comisio_769:n.pdf)).

<sup>2</sup> Ver en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/ricardo-posada-presidente-de-la-comision-asesora-de-politica-criminal-renuncio-a-su-cargo/>.

creación del delito de abigeato, el hurto de ganado, con penas superiores a las del hurto ordinario), las del partido de gobierno (como el reciente proyecto para establecer la cadena perpetua como pena para el delito de narcotráfico) e incluso otras propuestas que ha apoyado de otros sectores (como la cadena perpetua para delitos sexuales y homicidio de menores de edad o el Proyecto de Ley 060 de 2018, que proponía un aumento de penas generalizado) han tendido a profundizar un uso excesivo del encarcelamiento, a pesar de que el estado de cosas es inconstitucional, a partir de las órdenes de la Corte en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, ha configurado la obligación del Estado de reducir y racionalizar su uso de la privación de la libertad.<sup>3</sup> De este modo, el Gobierno ha sustentado avances irreales en materia de política criminal, cuando en realidad sus propuestas y apoyos legislativos reproducen los problemas estructurales que dieron origen a la crisis.

El reporte descontextualizado y estratégico que ha hecho el Gobierno Nacional de las problemáticas de la crisis también se replica en otros de los ejes del seguimiento. En materia de resocialización, por ejemplo, el VIII Informe redunda en problemas identificados en los informes anteriores: no especifica el estado actual de este mínimo constitucionalmente asegurable en materia de calidad, cobertura o efectividad, sino que sólo brinda datos de gestión, tales como la elaboración de estudios sin explicar sus resultados, explicaciones de la normatividad, la realización de algunas acciones para fortalecer la marca Libera Colombia, entre otros – datos que en ningún caso se relacionan con el goce efectivo de derechos. En el caso concreto del VIII Informe, por ejemplo, se mencionan los procesos de acreditación de la Asociación de Correccionales de América – ACA – como un avance, pero no explica cuál es la relación entre esta acreditación y un aumento en la garantía de derechos fundamentales para las personas privadas de la libertad, pues los requisitos de esta acreditación versan principalmente sobre materia de seguridad de los establecimientos.

En otros ejes de la crisis, la información es aún más escasa y carente de una relación directa con el objetivo de superación de la crisis. Por ejemplo, en materia de alimentación, el VIII Informe señala sólo acciones generales para garantizar el cumplimiento del ciclo de los menús, otras medidas de gestión y algunos aspectos del enfoque diferencial, pero no presenta información sobre los incumplimientos reiterados en la calidad de la alimentación o el estado de garantía de este mínimo constitucionalmente asegurable - situación que la Comisión puso de presente en su respuesta al VII Informe al recopilar las denuncias reiteradas de la población reclusa sobre la repetida insuficiencia, falta de calidad y mala preparación de los alimentos recibidos.

El mismo problema se repite en lo reportado sobre la atención en salud, sobre el cual el VIII Informe del Gobierno sólo presenta información de gestión y descontextualizada: por ejemplo, en materia del suministro de medicamentos, sólo hace referencia al suministro de preservativos (ignorando datos sobre el suministro de otros medicamentos, situación problemática aún más por la pandemia de SARS-CoV-2), presenta información contradictoria (por ejemplo, menciona que la prestación de servicios de salud mental está cubierta actualmente (pág. 59), para luego decir que no se cuenta con atención en salud de prevención o de promoción de la psicología intramural) e insiste en presentar datos de mera gestión en materia de salud (por ejemplo, presentando sólo el número de citas para atención médica solicitadas, asignadas y cumplidas) sin

---

<sup>3</sup> La Comisión recuerda que, como lo reportó en su V Informe, el Gobierno Nacional dio apoyo al Proyecto de Ley 060 de 2018, el proyecto de cadena perpetua para delitos de homicidio y delitos sexuales contra menores de edad y propuso la creación del delito de abigeato. Además de esto, el partido de Gobierno también ha propuesto recientemente aplicar la cadena perpetua para delitos de narcotráfico y otros delitos, propuestas que sólo tenderán a aumentar, y no racionalizar, el uso del encarcelamiento en Colombia.

evaluar cómo estos datos permiten concluir el estado de goce efectivo del derecho a la salud o si estos representan una mejora o desmejora.

En otros ejes, el problema es incluso más grave, dado que la información reportada carece de siquiera información de gestión que tenga relevancia alguna con las problemáticas del estado de cosas inconstitucional. Por ejemplo, en materia de servicios públicos, el VIII Informe del Gobierno presenta sólo información sobre “logros” y “dificultades” para realizar adecuaciones de infraestructura para el suministro de agua, pero no identifica si existen fallas (que, como la Comisión lo reportó en su VII Informe, son denunciadas de manera generalizada por la población reclusa) ni cuánto estas fallas afectan el goce de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Del mismo modo, el VIII Informe sólo dedica 1 segmento de media página a abordar el acceso a la administración de justicia, en el cual sólo reporta la realización de brigadas jurídicas, ignorando que la Comisión en repetidas oportunidades ha señalado que el problema estructural para garantizar el mínimo constitucionalmente asegurable no es resuelto sólo con brigadas, que el problema incluye múltiples aspectos (por ejemplo, las demoras para que las personas privadas de la libertad reciban respuesta a sus solicitudes, la falta de idoneidad y suficiencia del personal para tramitar las solicitudes de manera efectiva, la insuficiencia de la representación legal del Sistema Nacional de Defensa Pública, entre otros) y que esta afectación no sólo corresponde al acceso a la justicia, sino también a la administración pública en general.

Para la Comisión, el único eje que presenta fragmentos de información relevante es el referente a la infraestructura carcelaria, pues en este, si bien la información brindada sólo se refiere a labores de gestión para ampliar la capacidad del sistema, se desarrolla de manera más específica las medidas que el Gobierno Nacional está buscando adoptar. En todo caso, como la Comisión lo señaló en su V Informe, el que sea este el único eje de la crisis que cuenta con una estrategia relativamente clara, si bien tiene falencias, sugiere que el Gobierno Nacional insiste en entender el problema de la crisis carcelaria como uno de insuficiencia de infraestructura. Así, esto implica que el Gobierno Nacional insiste en desconocer el diagnóstico hecho por la Corte Constitucional sobre la causa fundamental de la crisis en materia de política criminal,<sup>4</sup> los conceptos del Departamento Nacional de Planeación<sup>5</sup> que concluyen que la ampliación de la infraestructura es una medida insuficiente para superar el estado de cosas inconstitucional y los reiterados llamados de la Comisión de Seguimiento.

Además de esto, la Comisión también ha señalado de manera reiterada la importancia de incluir en el seguimiento la problemática de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, ya que como lo confirmaron las denuncias de las personas privadas de la libertad recogidas en el VII Informe de la Comisión, esta vulneración a los derechos fundamentales de la población reclusa persiste de manera generalizada en el sistema. Más aún, la Comisión ha insistido en la necesidad de evaluar no sólo las políticas de prevención de estas conductas, sino también de evaluar la forma en la que los procesos disciplinarios al interior del INPEC y a cargo de la Procuraduría General de la Nación y en la que los procesos penales pueden identificar y sancionar a los funcionarios responsables de casos de tortura.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle; T-762 del 16 de diciembre de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz.

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3828 de 2015.

Esta problemática, además, es particularmente relevante en el contexto actual: a raíz de las investigaciones periodísticas de Revista Semana<sup>6</sup> y de Ceroseventa<sup>7</sup> sobre el manejo de las protestas del 21 de marzo en la Cárcel la Modelo de Bogotá, los informes de Medicina Legal sobre los 24 fallecidos durante la protesta sugieren que 23 de ellos fueron asesinados en estado de indefensión (en general, presentaron heridas por armas de fuego como rifles o pistolas en la cabeza o la espalda a corta distancia). Se identificó que en el manejo de la protesta se presentaron usos excesivos de la fuerza (se usó gas lacrimógeno en espacios cerrados, poniendo en riesgo de sofocamiento a la población reclusa) y en los días posteriores se presentaron casos de tortura como represalia por la protesta. Sin embargo, el Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación han insistido en deslegitimar la protesta de la población privada de la libertad al calificarla como un “plan masivo de fuga” orquestado por disidencias de las FARC y el ELN, sin que a la fecha se conozca el avance de las investigaciones sobre el uso desproporcionado de la fuerza, la muerte violenta de personas en aparente estado de indefensión o sobre los casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes registrados en los días siguientes.

A pesar de lo anterior, Human Right’s Watch denunció en su portal web el 24 de noviembre de 2020 que las investigaciones sobre la muerte de personas privadas de la libertad durante las protestas presentan falencias graves, así como evidencia que sugiere que el homicidio de las personas privadas de la libertad fue intencional.<sup>8</sup> Dentro de esta denuncia, Human Right’s Watch reportó que los informes de autopsias elaborados por Medicina Legal, incluso meses luego de lo ocurrido, estaban incompletos (no contaban con fotografías del levantamiento de los cuerpos ni del lugar de los hechos), algunos no contaban con las firmas de los oficiales forenses e incluso algunas tenían la leyenda “borrador”. Para la Comisión, estas deficiencias en la investigación, aunque desconoce si responden a omisiones deliberadas o a negligencia, si evidencian un alto grado de deficiencia de la actuación adelantada por la Fiscalía General de la Nación y una desprotección grave de los derechos humanos de la población reclusa. Para la Comisión, esta falta de compromiso en la investigación resulta particularmente grave al considerar que los hechos del 21 de marzo de 2020 podrían configurar no sólo un uso excesivo de la fuerza por parte del INPEC, sino incluso conductas delictivas más graves, como ejecuciones extrajudiciales de personas en estado de indefensión, torturas para reprimir la protesta y otras graves violaciones de derechos humanos – lo cual implica un incumplimiento grave por parte de la Fiscalía General de la Nación de su misión constitucional, de garantizar y proteger los derechos fundamentales de la población reclusa y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano de sancionar violaciones a los derechos humanos.

Para la Comisión, todos los factores señalados permiten concluir que el Gobierno Nacional ha incumplido las órdenes establecidas en el Auto 121 de 2018 y denotan un desconocimiento deliberado de la grave situación de derechos fundamentales que padece la población reclusa. Sobre este punto, la Comisión recuerda que en reiteradas oportunidades ha dado recomendaciones sobre la mayoría de estos problemas: ha formulado recomendaciones al señalar los datos que el Estado tiene en su poder o puede construir fácilmente para diagnosticar provisionalmente la situación de la política criminal en Colombia,<sup>9</sup> ha insistido

---

<sup>6</sup> Ver en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-exclusiva-masacre-carcel-la-modelo-pruebas-del-amotinamiento-carcelario/677853>.

<sup>7</sup> Ver en: <https://ceroseventa.uniandes.edu.co/siete-horas-de-angustia-en-la-modelo/>.

<sup>8</sup> Ver en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/11/24/colombia-muertes-de-detenedos-habrian-sido-intencionales>

<sup>9</sup> En especial, en su VI Informe de respuesta al Gobierno Nacional, la Comisión de Seguimiento identificó en sus comentarios a la batería de indicadores el tipo de información que el Estado podría recopilar para hacer un diagnóstico certero de la crisis, y también

en la necesidad de reconocer el diseño actual de la política criminal (fundado en el uso excesivo de la prisión) como la causa principal de la crisis y la inocuidad de que las estrategias y el entendimiento de la crisis se centre en la disponibilidad de cupos carcelarios.

Por lo anterior, aunque la Comisión reconoce la dificultad que ha tenido la formulación, consolidación y ejecución de la batería de indicadores y la construcción de la línea base para el seguimiento de la crisis, la omisión del Gobierno Nacional de las falencias de sus informes y de las recomendaciones para superarlas ha configurado un incumplimiento de sus obligaciones frente al estado de cosas inconstitucional. De este modo, incluso si la batería de indicadores y la línea base no están listas en la actualidad, el Gobierno Nacional **se ha rehusado a brindar la información relevante de que dispone o que puede construir de manera provisional.**

En este punto, es necesario recordar que la Corte Constitucional, en el Auto 121 de 2018, estableció lineamientos claros para el seguimiento, entre los cuales la Comisión destacó en su VI Informe la necesidad de que: i) las actividades reportadas estén relacionadas directamente con el aseguramiento de los mínimos constitucionalmente asegurables, y que **dicha relación sea explícita**; ii) se cuente con un cronograma claro que **permita identificar la entidad responsable, la fase de diseño y la fase de ejecución**; iii) se evidencie la apropiación presupuestal y la destinación de recursos para su ejecución; y vi) su **implementación responda a la cadena de valor, de forma que sus productos estén atados a la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables**. Como se evidencia de las falencias reseñadas, la información del Gobierno Nacional no cumple con estos requisitos, pues al no presentar información relevante que establezca la relación entre su gestión, las problemáticas que esta busca resolver y sus implicaciones para el goce de los mínimos constitucionalmente asegurables, **esta no permite a la Corte Constitucional conocer, identificar y valorar el estado y evolución del estado de cosas inconstitucional.**

### **1.2 Segundo aspecto de incumplimiento: el Gobierno Nacional continúa presentando como avances en el estado de cosas inconstitucional la formulación de planes sin claridad ni contenido**

En segundo lugar, el Gobierno Nacional también ha incumplido las órdenes de la Corte Constitucional referente a la formulación de una estrategia para superar el estado de cosas inconstitucional. Lo anterior se ha materializado en la falta de claridad de los planes que han sido anunciados por el Gobierno para enfrentar las diferentes dinámicas estructurales de la crisis, sobre los cuales sólo se han reportado aspectos generales sin especificar los objetivos concretos sin que, hasta la fecha, estos se hayan materializado en una estrategia que responda a las causas fundamentales de la crisis.

Debe recordarse que la Corte Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia lineamientos claros en materia del estado de cosas inconstitucional y de las estrategias necesarias para su superación. En la sentencia T-388 de 2013, la Corte ordenó al Gobierno Nacional y al INPEC para que “(...) *convoque al Consejo Superior de Política Criminal para que continúe tomando las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario, teniendo en cuenta, de forma*

---

identifica los datos que el Estado podría brindar de manera provisional para que la Corte Constitucional pueda hacer una valoración de la crisis mientras la batería de indicadores es consolidada.

*preponderante, los parámetros establecidos en el capítulo (8) y el apartado (10.3) de las consideraciones de la presente sentencia*”. Los apartados referidos hacen referencia a las consideraciones sobre las fallas de la política criminal y el uso excesivo del encarcelamiento (capítulo 8 de la sentencia) y sobre los lineamientos específicos de las órdenes impartidas (apartado 10.3) en los que se incluyen, entre otros, la necesidad de adoptar una política criminal constitucional (es decir, que sea respetuosa de los derechos fundamentales, que cumpla el principio de *ultima ratio*, que sea sostenible, razonable y proporcional, entre otros), ampliar el uso de alternativas al encarcelamiento, garantizar el acceso a la justicia, garantizar las condiciones de vida digna, la resocialización y las demás problemáticas de la crisis.

Por su parte, en la sentencia T-762 de 2015, la Corte Constitucional reiteró la existencia del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria y se establecieron órdenes generales. En esta, la Corte resolvió declarar que “(...) *la Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena*”. Derivadas de esta declaratoria general, la Corte estableció un número amplio de órdenes generales para enfrentar la falla estructural de esta política, entre las cuales ordenó al Congreso de la República, al Gobierno Nacional y a la Fiscalía General de la Nación difundir entre sus funcionarios y aplicar el *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*, así como que promuevan crear un sistema amplio de medidas alternativas al encarcelamiento para racionalizar y reducir el uso excesivo del encarcelamiento (orden vigésimo segunda).

Como la Comisión lo ha reportado en su V, VI y VII Informe de Seguimiento, así como en otros informes, el Gobierno Nacional y las demás instituciones no han adoptado las medidas necesarias para implementar el estándar constitucional de la política criminal desarrollado por la Corte Constitucional, política que sigue siendo contraria a la Constitución Política. En esta medida, la Comisión ha señalado también de manera reiterada que los avances en la formulación del *Plan Nacional de Política Criminal*, el *Plan Nacional de Transformación y Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario* y el *Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización* han sido anunciados por el Gobierno Nacional como cumplimiento de estas órdenes, pero en sus informes, estos planes carecen de claridad en sus objetivos, en las medidas que se derivarán de estos y si su aprobación o implementación significará una implementación real de los estándares constitucionales para la política criminal. De este modo, a la fecha se desconoce, ya luego de varios años del inicio de la crisis, si estos planes significarán o no la adecuación de la política criminal a la Constitución Política o si significarán una mejora en el goce efectivo de derechos fundamentales de la población reclusa.

Para la Comisión, la falta de claridad de estos planes en sus medidas concretas evidencia el desconocimiento por parte del Gobierno Nacional, así como de otras instituciones, de las causas y problemáticas constitucionales que la Corte Constitucional ha identificado en la crisis. Como la Comisión lo señaló en su V y VI Informe de Seguimiento, los únicos planes que tienen objetivos y medidas relativamente claras son aquellas referentes a la ampliación de la infraestructura carcelaria, mientras que las estrategias para reformar la política criminal y el uso excesivo del encarcelamiento, la garantía del derecho a la resocialización, la

implementación del enfoque diferencial de manera transversal en todo el sistema, la superación de los incumplimientos en materia de alimentación y salud, entre otros, siguen siendo poco claras.

En este entendido, como se mencionó anteriormente, la falta de claridad en la estrategia de frentes diferentes a la infraestructura sugiere que el Gobierno Nacional insiste en enfrentar la crisis principalmente a través de la ampliación de infraestructura, incluso si la Corte Constitucional y el Departamento Nacional de Planeación han insistido en que la superación del estado de cosas inconstitucional sólo es posible a través de una adecuación de la política criminal a la Constitución Política. En esta medida, ya más de 5 años luego de la declaratoria por parte de la Corte de la crisis y de los repetidos llamados de la Comisión de Seguimiento sobre la necesidad de formular una estrategia clara, concreta y con objetivos claros, el Gobierno Nacional continúa sin materializar planes en este sentido. Por supuesto, como se mencionó anteriormente, a esto se agrega que el Gobierno Nacional ha adoptado o apoyado medidas regresivas en materia de política criminal, aumentando el uso del encarcelamiento y profundizando la crisis.

Por lo anterior, la Comisión de Seguimiento considera que el Gobierno Nacional ha **incumplido sus obligaciones respecto de las medidas que debe adoptar para implementar los estándares constitucionales mínimos de la política criminal y de formular estrategias para garantizar los derechos de la población reclusa con objetivos, fines y medidas concretas que la Corte Constitucional pueda valorar y orientar.**

### **1.3 Tercer aspecto de incumplimiento: el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación profundizan la inconstitucionalidad de la política criminal y obstaculizan proyectos de reforma que buscan ayudar a superarla**

En concordancia con las órdenes de la Corte Constitucional reseñadas anteriormente, la Comisión encuentra que el Gobierno Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Congreso de la República han incumplido las órdenes establecidas en la sentencia T-762 de 2015, pues no sólo no han implementado el estándar constitucional mínimo de la política criminal, sino que han profundizado la inconstitucionalidad de esta política y han obstaculizado los intentos de reformarla. Por supuesto, la Comisión reconoce que cada una de estas instituciones tienen competencias, independencia y funciones específicas, pero en el marco de sus funciones, han ignorado las causas fundamentales de la crisis y su responsabilidad a la hora de adecuar la política criminal a los estándares de la Constitución Política. También debe recordarse que la Comisión de Seguimiento ha mostrado a la Corte Constitucional que la profundización de las fallas de la política criminal y la omisión de una reforma estructural ha agravado el estado de cosas inconstitucional de manera generalizada, de modo que la vulneración a derechos fundamentales se ha extendido más allá del sistema penitenciario y carcelario hacia los centros de detención transitoria, lo que ha aumentado la vulneración de derechos fundamentales de personas privadas de la libertad en otras esferas del sistema penal.<sup>10</sup>

En primer lugar, como ya se ha mencionado, el Gobierno Nacional no ha reportado a la Corte Constitucional diferentes decisiones y apoyos en materia legislativa que son regresivos frente al estado de cosas inconstitucional. Así, el Gobierno Nacional ha impulsado iniciativas legislativas (como la aprobación de la creación del delito de abigeato, el hurto de ganado, con penas superiores a las del hurto ordinario), ha

<sup>10</sup> Ver en: [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/ar\\_40647\\_q\\_Informe\\_CSS\\_T388\\_de\\_2013\\_\(julio\\_de\\_2018\).pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_40647_q_Informe_CSS_T388_de_2013_(julio_de_2018).pdf).

apoyado los proyectos regresivos del partido de gobierno (como el reciente proyecto para establecer la cadena perpetua como pena para el delito de narcotráfico), e incluso ha dado apoyo a otras propuestas de otros sectores que también aumentan penas y el uso del encarcelamiento en general (como la cadena perpetua para delitos sexuales y homicidio de menores de edad o el Proyecto de Ley 060 de 2018, que proponía un aumento de penas generalizado). Esta tendencia del Gobierno Nacional también se ha evidenciado en las medidas de excepción adoptadas como respuesta a la pandemia del SARS-CoV-2 que, como se verá en el siguiente aspecto, han consistido en adoptar medidas de deshacinamiento insuficientes para proteger a la población reclusa, priorizando en cambio la seguridad ciudadana. Por tanto, contrario a la obligación de implementar el estándar constitucional de la política criminal, el Gobierno Nacional ha utilizado su iniciativa y apoyo legislativo para **profundizar y aumentar el uso del encarcelamiento**.

En segundo lugar, como la Comisión de Seguimiento lo ha denunciado de manera reiterada, el Congreso de la República también ha profundizado la inconstitucionalidad de la política criminal, pues no ha aprobado algunos proyectos de reforma que buscan reducir el uso excesivo del encarcelamiento, ampliar las medidas alternativas al encarcelamiento o garantizar derechos fundamentales de la población reclusa y, en cambio, ha aprobado numerosos proyectos que aumentan el uso del encarcelamiento de corte punitivista o de seguridad ciudadana. Como ejemplo de esto, el Congreso de la República no aprobó los proyectos de ley de jubileo que buscaban reducir las penas impuestas por una sola vez para reducir el hacinamiento carcelario, el Proyecto de Ley 148 de 2016 ni el Proyecto de Ley 014 de 2018, los cuales buscaban también implementar reformas al sistema de salud del sistema penitenciario y carcelario, mejorar los servicios de resocialización, entre otros. Por el contrario, el Congreso de la República si ha aprobado leyes regresivas que aumentan el uso del encarcelamiento, tales como la Ley 1908 de 2019 (que extiende el tiempo de aplicación de la detención preventiva), la cadena perpetua para delitos sexuales violentos o de homicidio contra menores de edad, el delito de abigeato, entre otros.

Por supuesto, la Comisión reconoce que el Congreso de la República, como ente del poder legislativo, goza de libertad de configuración legislativa y no está en la obligación de aprobar proyectos de ley específicos, por lo cual la no aprobación de los proyectos de reforma mencionados no constituye en sí mismo un incumplimiento de las órdenes dadas por la Corte Constitucional en el marco de la crisis. Sin embargo, para la Comisión, el Congreso de la República si ha incumplido sus obligaciones legales y constitucionales frente a la crisis, pues al no aprobar proyectos para resolver los problemas de la política criminal y, en cambio, al aprobar proyectos que aumentan el uso del encarcelamiento, este no ha dado aplicación al estándar constitucional mínimo de la política criminal. Así, el Congreso de la República **si ha profundizado la crisis constitucional de esta política y el estado de cosas inconstitucional, pues ha desconocido su responsabilidad frente a la garantía de los derechos fundamentales de la población reclusa y se ha abstenido de adoptar proyectos que, dentro de su competencia, permitan superar las fallas de la política criminal y mejorar la garantía de derechos en el sistema penitenciario y carcelario**.

Finalmente, la Fiscalía General de la Nación también ha incumplido sus obligaciones constitucionales y legales frente al estado de cosas inconstitucional dado que ha utilizado su facultad de iniciativa legislativa para profundizar las fallas de la política criminal y se ha opuesto de manera sistemática a proyectos o medidas tendientes a reducir el hacinamiento y otras vulneraciones a derechos fundamentales. Por parte de las iniciativas propuestas, como la Comisión lo ha mencionado en su V Informe de Seguimiento, la Fiscalía

General de la Nación ha desconocido su responsabilidad frente a la reforma de la política criminal al proponer y apoyar proyectos abiertamente regresivos y que aumentan el uso del encarcelamiento de manera contraria a la Constitución Política. Así, el Proyecto de Ley 060 de 2018, el cual buscaba hacer un aumento generalizado de penas, padecía de problemas graves en su fundamentación empírica, en su uso del encarcelamiento como instrumento exclusivo para garantizar la seguridad ciudadana y su desconocimiento del impacto de este sobre la situación de derechos fundamentales en el sistema penitenciario y carcelario.

Sin embargo, la Comisión encuentra aún más problemática la oposición sistemática de la Fiscalía General de la Nación a proyectos que buscan reducir el hacinamiento. Entre estos, por ejemplo, se destaca la oposición del exfiscal Néstor Humberto Martínez al proyecto de ley 148 de 2016, a la Ley 1760 de 2015 y 1786 de 2016, a los proyectos de ley de jubileo, entre otros. Igualmente, el actual Fiscal General, Francisco Barbosa, se ha opuesto de manera tajante a proyectos de reducción del hacinamiento en el marco de la pandemia, como se evidencia en sus observaciones al proyecto inicial del Decreto Legislativo 546 de 2020.<sup>11</sup> Frente a este último, la Comisión ilustró en una Carta Abierta<sup>12</sup> la falta de fundamento de los argumentos del Fiscal General, en los cuales se evidenció: i) su desconocimiento injustificado del grave riesgo que representa la pandemia para la población reclusa; ii) la incidencia del hacinamiento en la propagación del virus; iii) la debilidad del sistema penitenciario y carcelario en materia de servicios de salud, el cual presagia la ocurrencia de muertes evitables por falta de tratamiento a casos de COVID-19 (la cual ha sido denunciada por la población reclusa y ya ha causado muertes por negligencia en la atención médica); y iv) el desconocimiento de la legislación vigente en materia de estados de excepción, derechos de la población reclusa, la jurisprudencia en materia del estado de cosas inconstitucional y las causas de la crisis.

Además de esto, la Comisión considera necesario recordar que el Fiscal General de la Nación, como responsable de investigar y acusar a las personas que han cometido delitos, también está incumpliendo sus obligaciones y ha omitido proteger a la población reclusa de posibles conductas delictivas. Así, el Fiscal General de la Nación y el Ministerio de Justicia han ignorado la ocurrencia de hechos que pueden constituir el delito de tortura o de ejecuciones extrajudiciales de personas privadas de la libertad durante las protestas del 21 de marzo,<sup>13</sup> han deslegitimado los reclamos de la población reclusa al catalogarlos como “planes masivos de fuga” e incluso han llegado a afirmar que las medidas de protección de las personas privadas de la libertad deben estar subordinadas a la garantía de la seguridad ciudadana.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Fiscalía General de la Nación. Observaciones al proyecto de decreto legislativo “[por medio del cual se conceden los beneficios de la detención y la prisión domiciliarias transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID 19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación”. Puede consultarse el documento completo en: <https://www.wradio.com.co/noticias/judicial/las-observaciones-del-fiscal-general-al-decreto-de-las-carceles/20200406/nota/4028645.aspx>

<sup>12</sup> Puede consultarse la Carta Abierta de la Comisión en el siguiente link: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/04/CSST-388-Carta-Abierta.pdf>.

<sup>13</sup> Ver en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-exclusiva-masacre-carcel-la-modelo-pruebas-del-amotinamiento-carcelario/677853> & <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/siete-horas-de-angustia-en-la-modelo/>.

<sup>14</sup> En concreto, el Fiscal Francisco Barbosa declaró en medios que “la criminalidad es más peligrosa que la pandemia”, afirmación que denota su desconocimiento de sus obligaciones frente a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y de la ciudadanía en general. Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fiscal-general-no-es-partidario-de-libertad-masiva-de-presos-481168>.

También debe recordarse que la Comisión de Seguimiento ha mostrado a la Corte Constitucional que la profundización de las fallas de la política criminal y la omisión de una reforma estructural ha agravado el estado de cosas inconstitucional de manera generalizada, de modo que la vulneración a derechos fundamentales se ha extendido más allá del sistema penitenciario y carcelario hacia los centros de detención transitoria.

Por todo lo anterior, la Comisión considera que **el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y la Fiscalía General de la Nación han incumplido sus obligaciones frente al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria y a los derechos de la población reclusa al profundizar las fallas de una política criminal declarada inconstitucional y al obstaculizar de manera injustificada los proyectos tendientes a superar aspectos de la crisis.**

#### **1.4 Cuarto aspecto de incumplimiento: el Gobierno Nacional no ha adoptado medidas efectivas para garantizar los derechos fundamentales de la población reclusa y superar el estado de cosas inconstitucional**

Finalmente, para la Comisión, el cuarto aspecto de incumplimiento consiste en que el Gobierno Nacional no ha adoptado medidas efectivas para garantizar los derechos fundamentales de la población reclusa, con lo cual no sólo ha incumplido su función constitucional de garantizar los derechos fundamentales, sino que ha profundizado el estado de cosas inconstitucional. Así, si bien hasta el momento la Comisión ha señalado la insuficiencia de la información reportada en el seguimiento (primer aspecto de incumplimiento), la falta de claridad y de concreción de sus estrategias (segundo aspecto) y su profundización de las fallas de la política criminal y su obstrucción a proyectos de reforma (tercer aspecto), el incumplimiento por parte del Gobierno Nacional también se materializa en su omisión de medidas suficientes para garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

Este aspecto de incumplimiento se materializa en que el Gobierno Nacional no ha presentado ninguna iniciativa legislativa que busque reformar la política criminal, incluso cuando en la actualidad cuenta con estudios detallados sobre la desproporcionalidad de las penas en la legislación penal, datos suficientes que ilustran el uso excesivo de la detención preventiva, las falencias del sistema de atención en salud en los establecimientos de reclusión, las debilidades de los servicios de resocialización, los reiterados incumplimientos en materia de alimentación, entre otros. Para la Comisión, lo anterior se puede evidenciar con la sentencia del Consejo de Estado del 20 de noviembre de 2020, en la cual esta corporación condenó a la Nación por haber sometido a las mujeres privadas de la libertad del EPCMS Cunday (Meta) a condiciones de reclusión violatorias de la dignidad humana y de su integridad.<sup>15</sup> Según la sentencia, el Consejo de Estado consideró demostrada la responsabilidad de la Nación por haber impuesto condiciones inhumanas sobre las mujeres privadas de la libertad de este establecimiento, dado que el hacinamiento grave en el patio de mujeres (de aproximadamente el 504% entre el 2012 y 2014) y la negligencia de las autoridades para abordarlo (por ejemplo, la falta de adopción de reformas que redujeran el uso excesivo del encarcelamiento, la adopción de medidas para garantizar condiciones dignas de reclusión, entre otras) configuró la reclusión de personas en este patio como un trato cruel, inhumano y degradante. Por ello, dicha

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 20 de noviembre de 2020, radicado. 18001233300020130021601, MP. Alberto Montaña Plata.

sentencia ordenó la indemnización de daños a la dignidad e integridad de las mujeres reclusas en este establecimiento, así como ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho y exhortó al Congreso de la República para que, en el ejercicio de sus competencias, reviertan los efectos del populismo punitivo y el uso excesivo del encarcelamiento.

En el marco de la pandemia, el Gobierno Nacional ha adoptado medidas de protección insuficientes para proteger y garantizar los derechos fundamentales de la población reclusa, conociendo de ante mano la insuficiencia de estas medidas. Así, por ejemplo, el Gobierno Nacional adoptó el Decreto Legislativo 546 de 2020 con un amplio sistema de exclusión para ciertos tipos delictivos, desconociendo que i) estos sistemas de exclusión no pueden ser automáticos para personas sindicadas, debido al derecho a la presunción de inocencia y al marco constitucional de la detención preventiva en Colombia; ii) que este sistema incluye conductas poco lesivas y, por tanto, es una limitación desproporcionada; y iii) que este sistema de exclusión hace inócua la concesión del beneficio de reclusión domiciliaria transitoria como medida de deshacinamiento, lo cual fue advertido por un número importante de penalistas, la academia<sup>16</sup> y por la misma Comisión de Seguimiento.<sup>17</sup>

En este contexto, la Comisión también considera necesario que la Corte Constitucional adopte de manera más decidida y sistemática los lineamientos constitucionales mínimos de la política criminal como estándares para evaluar la constitucionalidad de las normas revisadas. Esto se debe a que, a juicio de la Comisión, en casos como en la declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo 546 de 2020, la Corte Constitucional consideró ajustada a la Constitución Política una medida excepcional que reprodujo las falencias de la política criminal que la misma Corte declaró contraria a la Constitución y que dio origen a la crisis.<sup>18</sup>

De este modo, aunque la Comisión respeta y acata la decisión de la Corte, en su concepto, esta decisión no dio aplicación a los lineamientos constitucionales de la sentencia T-762 de 2015 por varias razones:<sup>19</sup> i) en primer lugar, porque consideró ajustado a la Constitución un sistema de exclusiones que subordina la garantía de derechos y la protección de la población reclusa a la seguridad ciudadana, incluso cuando este limita la efectividad del Decreto a una reducción del hacinamiento de sólo un 5% y cuando el Ministerio de Justicia reconoció su falta de efectividad,<sup>20</sup> factor que hace que las medidas del Decreto sean inócuas (y por tanto, incumple el principio de proporcionalidad exigido por la jurisprudencia de la Corte en materia de

---

<sup>16</sup> Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/decreto-de-excarcelacion-por-coronavirus-genera-controversia-por-pocos-beneficiarios-485000>.

<sup>17</sup> La Comisión de Seguimiento advirtió sobre la inocuidad del Decreto Legislativo 546 de 2020 en su intervención en el proceso de constitucionalidad sobre el mismo, y también expidió recomendaciones para un plan de excarcelación y reducción del hacinamiento que fueron omitidos por el Gobierno Nacional al formular sus medidas de protección. Ver en: <https://www.dejusticia.org/solicitamos-medidas-inmediatas-para-evitar-un-contagio-masivo-en-las-carceles/> & <https://www.dejusticia.org/solicitamos-a-la-corte-constitucional-ampliar-el-decreto-de-excarcelacion-eliminando-algunos-apartados-inconstitucionales/>.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 16 de diciembre 2015, MP. Gloria Stella Ortiz.

<sup>19</sup> Para conocer en detalle las razones por las cuales el Decreto Legislativo 546 de 2020 desconocen los estándares constitucionales mínimos de la política criminal, puede consultar la intervención de la Comisión de Seguimiento en el proceso de constitucionalidad del decreto en el siguiente link: <https://www.dejusticia.org/solicitamos-a-la-corte-constitucional-ampliar-el-decreto-de-excarcelacion-eliminando-algunos-apartados-inconstitucionales/>.

<sup>20</sup> Ver en: <https://www.bluradio.com/judicial/decreto-de-excarcelacion-transitoria-no-dio-los-resultados-esperados-minjusticia-253929-ie174>.

medidas de excepción);<sup>21</sup> ii) en segundo lugar, porque desconoce la aplicación antitécnica de la exclusión por tipo de delito a población sindicada, con lo cual no se aplicaron los principios constitucionales en materia de detención preventiva; y iii) en tercer lugar porque, como la Comisión advirtió en su intervención sobre el Decreto, la decisión desconoce la incapacidad del sistema penitenciario y carcelario para garantizar atención en salud a personas vulnerables a COVID-19 por sus comorbilidades, deficiencias que ya se tradujeron en la muerte evitable de una mujer privada de la libertad por no haber recibido atención médica adecuada.<sup>22</sup>

Para la Comisión, lo anterior permite concluir que el Gobierno Nacional, a pesar de contar con iniciativa legislativa en materia penal, competencia para orientar las acciones de entidades administrativas como el INPEC y la USPEC y de facultades extraordinarias a raíz de la pandemia de SARS-CoV-2, no ha adoptado medidas necesarias para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad. Por tanto, la Comisión considera que el Gobierno **ha incumplido sus obligaciones legales y constitucionales por no haber adoptado medidas necesarias y suficientes para proteger los derechos de las personas privadas de la libertad**. Adicionalmente, la Comisión considera necesario que la Corte Constitucional exija, en el marco de sus competencias en la revisión de constitucionalidad de normas jurídicas, el cumplimiento de los mínimos constitucionales de la política criminal, de modo que normas que reiteren una visión político-criminal incompatible con la Constitución Política no continúen redundando en una profundización de la crisis y en la vulneración de derechos fundamentales en el sistema penitenciario y carcelario.

---

<sup>21</sup> De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las medidas expedidas durante los estados de excepción deben ser proporcionales frente a la gravedad de los hechos que buscan resolver para ser compatibles con la Constitución Política, por lo cual ha enfatizado que “toda medida de excepción, así como su declaratoria, debe ser proporcional a la situación que la justifica en lo que respecta a la gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación. Es decir, las disposiciones adoptadas efectivamente deben conjurar la amenaza al Estado. Así, podría presentarse un caso en el que aunque la declaratoria de emergencia está justificada, no lo están las medidas, puesto que no son idóneas para afrontar la crisis”. Ver en: Corte Constitucional, Sentencia C-911 del 16 de noviembre de 2010, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>22</sup> Ver en: <https://www.rcnradio.com/judicial/murio-la-primera-reclusa-por-coronavirus-en-el-buen-pastor>.

## II. Nuevas situaciones de vulneración de derechos derivadas del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y la pandemia de COVID-19

El virus SARS-Cov-2, con su llegada a Colombia, no sólo ha planteado retos importantes en la protección del contagio y sus posibles afectaciones a la vida, salud e integridad personal de la población privada de la libertad, sino que también ha creado un contexto que ha modificado de manera sustancial las dinámicas internas del sistema penitenciario y carcelario y de los demás centros de reclusión del orden nacional. Para la Comisión, la amenaza del virus no es la única amenaza para el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población reclusa, sino que, por el contrario, las medidas de protección adoptadas por el Gobierno Nacional, el INPEC y otras instituciones también presentan dimensiones problemáticas que afectan la vigencia de estos derechos. Por este motivo, en el presente capítulo, la Comisión aborda las nuevas situaciones de vulneración de derechos en el sistema penitenciario y carcelario y de otros centros de reclusión en el país, especialmente las derivadas de las medidas de protección del sistema pero que han generado efectos colaterales adversos para la población reclusa.

### 2.1 Las medidas adoptadas en el marco de la pandemia de COVID-19

A raíz de la pandemia de COVID-19, diferentes instituciones del Estado colombiano han adoptado un número amplio de medidas de protección a través de las cuales se ha pretendido prevenir el contagio de COVID-19 en los centros de reclusión, así como mitigar los efectos de este en la población reclusa. Sin embargo, la Comisión ha logrado constatar que estas medidas, a pesar de tener un fin legítimo, han deteriorado los derechos fundamentales de la población reclusa, afectando de manera desproporcionada el goce pleno de estos y sin que el sistema, por sus debilidades, haya logrado mitigar el impacto de estas medidas sobre la población carcelaria. En la siguiente tabla, se presenta una compilación de las medidas adoptadas por el INPEC de cara a la pandemia.

Disposición	Descripción
Resolución 1144 del 22 de marzo de 2020	<p>“Por medio de la cual se declara el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional del Inpec”</p> <p>Habilita al director general del Inpec para ejercer las facultades del artículo 168 de la Ley 65 de 1993 modificado por el artículo 92 de la Ley 1709 de 2014.</p>

<p>Directiva 004 del 11 de marzo de 2020</p>	<p>“Directrices para la prevención e implementación de medidas de control ante casos probables y confirmados de Covid-19”</p> <p>Se adoptan los criterios para la determinación caso probable de Covid-19, establecidos por el Ministerio de salud y se enfatiza en que, al realizarse el examen médico de ingreso, se deben tener en cuenta factores de comorbilidad como la edad, patologías preexistentes.</p> <p>Dispone la implementación permanente de medidas de prevención y determina que a) Para el lavado de manos, se debe garantizar la disponibilidad de agua, jabón y toallas limpias de fácil acceso para la población, b) Uso de elementos de protección: Señala que la mascarilla o tapabocas debe usarse en caso de síntomas, para la atención al público. Para personal médico se recomienda uso de máscara de alta eficiencia, c) Usar tapaboca en caso de estar en presencia de personas con síntomas de gripe que no lo lleven puesto, d) Estornudar en antebrazo, e) Evitar asistencia sitios de alta confluencia si presenta los síntomas, f) Intensificar vigilancia de infección respiratoria aguda, en especial durante examen de ingreso, g) Realizar búsqueda activa de casos y aquellos que se detecten deben ser canalizados a través del servicio médico del establecimiento, h) La divulgación de información en sitios visibles sobre uso correcto de tapabocas por parte de directores de establecimientos, a quienes se recomienda impedir ingreso de personas con sintomatología, i) Ante casos probables de Covid-19, se dispone: aislar a la persona y reportarlo de inmediato, indicar uso de tapabocas para quienes tuvieron contacto con estos, limpieza y desinfección de la celda y objetos personales del paciente, informar a sus contactos para que consulten en caso de presentar síntomas y realizar búsquedas activas en el patio donde se encontraba la persona.</p> <p>Se dispone además que en caso de confirmarse un caso se considerará una situación de brote y se dará este tratamiento y que una vez hecha la solicitud de insumos que se requieran para atención casos, estos deben ser entregados en 24 horas.</p> <p>Señala que en caso de requerirse el director general del Inpec ordenará suspensión de visitas mientras se controla el brote.</p>
--	---

<p>Anexo alcance Directiva 001 del 12 de marzo de 2020</p>	<p>Se dispone a) La suspensión temporal de todas visitas de personal externo, b) Adecuación de lugares para aislamiento de contagiados, c) Restricción de ingreso de personas provenientes de Centros de Reclusión Transitoria. d) Suspensión de repatriaciones, d) Restricción de entrevistas, así como la realización de documentales y similares, e) Insistir en monitoreo continuo para detectar casos, f) Reducir traslados de internos para audiencias presenciales, g) Suspensión de actividades por parte de colaboradores externos (Comunidades religiosas, OGN, grupos educativos, fundaciones, etc), h) Reforzar medidas de protección de ingreso de personas obligadas a hacerlo, i) Suspender, en lo posible, remisiones médicas y judiciales, j) Mantener las obras de infraestructura de establecimientos, extremando medidas de protección del personal que las ejecuta, k) Evitar traslado entre patios, salvo por razones de orden interno, l) Evitar que personas con procesos infecciosos manipulen alimentos, m) Reforzar manejo de residuos hospitalarios, n) En caso de contagio, evitar el tránsito por pasillos, o) Dotar expendio con suficientes artículos y elementos para cumplir necesidades de internos, p) Variar horario de ingreso de abogados quienes deben cumplir con medidas sanitarias.</p>
--	--

Circular 005 del 17 de marzo de 2020	<p>“Medidas para la contención del Covid-19 en los servidores penitenciarios y contratistas”.</p> <p>Se dispone a) La adopción de horarios flexibles, b) Autorización de teletrabajo o trabajo en casa para personas cabeza de hogar, con patologías preexistentes, mayores de 60 años y mujeres gestantes o lactantes, c) Se incorporan como obligaciones de jefes y servidores, la adopción de protocolos y recomendaciones para la prevención, d) Personal contratista debe permanecer el tiempo mínimo posible en establecimientos, e) Suspensión de traslados de personal administrativo y cuerpo de custodia, f) Suspensión en lo posible de rotación de puestos de servicio de cuerpo de custodia, g) Suspensión del servicio al público, para lo cual se habilitan correos electrónicos, h) Suspensión de visitas de personal externo, sin excepción i) Ampliación de capacidad para realización de audiencias virtuales.</p>
Circular 006 del 19 de marzo de 2020	“Directrices y procedimientos para recibir, gestionar, optimizar y priorizar los bienes y servicios ofrecidos al Inpec por parte de las entidades públicas y/o privadas”
Circular 007 del 22 de marzo de 2020	Dispone el alistamiento de segundo grado del personal de cuerpo de custodia y vigilancia, desde las 07.00 horas del 20 de marzo hasta el 23 de marzo a las 24.00 horas.
Directiva transitoria 009 del 20 de marzo de 2020	Asignación responsabilidades a las dependencias del INPEC, para garantizar la tramitación de beneficios judiciales y subrogados penales en la actual coyuntura.

Además de las medidas administrativas adoptadas por el INPEC, la Comisión resalta que, a la fecha, el Gobierno Nacional, amparado en las facultades extraordinarias en virtud de la emergencia sanitaria, expidió los Decretos Legislativos 546 y 804 de 2020. En primer lugar, el Decreto Legislativo 546 de 2020 pretendió reducir el hacinamiento carcelario a través de la creación de un beneficio de reclusión domiciliaria transitoria que sería concedido a través de los jueces de ejecución de penas (para personas condenadas) o de jueces de control de garantías o de conocimiento (para personas bajo detención preventiva).

Sin embargo, como se mencionó en la primera parte de este informe, dicho Decreto Legislativo presentó graves falencias, las cuales fueron advertidas por la Comisión de Seguimiento en su intervención ante la Corte Constitucional en la revisión de exequibilidad.<sup>23</sup> Entre estas, la Comisión destacó que el Decreto Legislativo desarrolló un régimen amplio de exclusión por conducta delictiva – aplicable no sólo a personas condenadas, sino también a personas sindicadas – que redujo su idoneidad para reducir de manera efectiva el hacinamiento. De igual forma, el Decreto Legislativo también desconoció las falencias del sistema penitenciario y carcelario para adoptar medidas de prevención del contagio (distanciamiento social, garantizar la posibilidad del lavado de manos constante, el uso de tapabocas, entre otros) y para garantizar una atención médica en caso de cuadros sintomáticos complejos de COVID-19, situación que ya dio origen a muertes evitables por falta de una atención médica adecuada, una de las falencias estructurales del sistema detectadas por la Corte en el marco del estado de cosas inconstitucional.<sup>24</sup>

Debido a que el artículo 27 del Decreto Legislativo 546 de 2020 trasladó la sobrepoblación carcelaria a otros centros, como se verá en más detalle en el acápite siguiente, el Gobierno Nacional adoptó el 4 de junio de 2020 el Decreto Legislativo 804 de 2020, el cual redujo los requisitos administrativos requeridos por las entidades territoriales para adquirir y adecuar inmuebles de manera transitoria para mantener bajo detención a personas en los centros de detención transitoria. De este modo, si bien la medida de cerrar los establecimientos del orden nacional puede ser legítima en principio, la Comisión destaca que esta suspensión de estos traslados ha desplazado la problemática del hacinamiento a los centros de detención transitoria, la capacidad de las entidades territoriales para ampliar su infraestructura de reclusión, en especial en materia presupuestal, jurídica (por los planes de ordenamiento territorial) y otras, resulta dudosa.<sup>25</sup>

En este panorama, la Comisión recuerda que el Gobierno Nacional advirtió el 15 de abril que el Decreto Legislativo 546 de 2020 había sido insuficiente para mitigar los impactos del hacinamiento en el sistema del orden nacional, pues si bien la expectativa de excarcelación que este proyecto había sido de 4.000 personas (cantidad que, a juicio de la Comisión, resultaba inconducente desde su planteamiento original, pues significaba una reducción de poco más del 5% del hacinamiento de marzo de 2020),<sup>26</sup> para junio de 2020, el Gobierno Nacional reportó que sólo había significado la excarcelación de 730 beneficiarios. En su reconocimiento de las deficiencias del Decreto, la Exministra de Justicia advirtió el 15 de abril que se proyectarían nuevos decretos,<sup>27</sup> pero a la fecha de este escrito, estos no han sido expedidos.

---

<sup>23</sup> La intervención de la Comisión puede ser consultada en el siguiente link: <https://www.dejusticia.org/solicitamos-a-la-corte-constitucional-ampliar-el-decreto-de-excarcelacion-eliminando-algunos-aptados-inconstitucionales/>

<sup>24</sup> Ver en: <https://www.semana.com/semana-tv/semana-noticias/articulo/interna-de-el-buen-pastor-de-bogota-entre-la-vida-y-la-muerte-por-covid-19/686659/> y <https://www.rcnradio.com/judicial/murio-la-primera-reclusa-por-coronavirus-en-el-buen-pastor>.

<sup>25</sup> Al respecto, debe destacarse que el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, integrante de la Comisión, intervino en el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 804 de 2020, intervención en la que señaló las limitaciones de orden jurídico de las entidades territoriales. Sobre los obstáculos de los planes de ordenamiento territorial, ver: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/mas-de-800-municipios-en-el-pais-tienen-sus-pot-desactualizados/43908> y <https://www.eltiempo.com/bogota/obstaculos-y-alternativas-para-construir-nuevas-carceles-425094>.

<sup>26</sup> Esta estimación fue presentada a la Corte Constitucional en la intervención al control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 546 de 2020. Ver en: <https://www.dejusticia.org/solicitamos-a-la-corte-constitucional-ampliar-el-decreto-de-excarcelacion-eliminando-algunos-aptados-inconstitucionales/>

<sup>27</sup> Ver en: <https://www.bluradio.com/nacion/minjusticia-reconoce-que-decreto-de-excarcelacion-no-es-suficiente-y-anuncia-medidas-247967-ie6860225>

## 2.2 Las condiciones generales de hacinamiento y contagio en los centros de reclusión en la pandemia de COVID-19

En términos generales, la Comisión considera que las medidas adoptadas para enfrentar el hacinamiento, así como las políticas de prevención del contagio de COVID-19 en los centros de reclusión, han sido insuficientes y no han brindado una protección adecuada a los derechos de la población reclusa. Lo anterior se basa fundamentalmente en dos aspectos centrales: i) las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional no han aliviado las condiciones de hacinamiento de la población privada de la libertad, sino que han significado un traslado del fenómeno a centros de reclusión a cargo de las entidades territoriales, y ii) a pesar de las medidas de protección, los altos índices de contagio y las denuncias en la deficiencia del control del virus en el sistema denotan una respuesta estatal insuficiente de la situación.

### 2.2.1 El hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario del orden nacional y otros centros de reclusión

El primero de estos aspectos es constatado por la Comisión a partir del análisis de los datos de ocupación brindado por el INPEC en sus informes estadísticos mensuales.<sup>28</sup> De acuerdo con estos, para marzo de 2020, los centros de reclusión del orden nacional contaban con una población total de 80.763 cupos y una población de 122.079 personas, con lo cual la sobrepoblación global del sistema era de 41.316 personas y el hacinamiento del 51,2%.<sup>29</sup> En marzo de 2020, sin embargo, un número amplio de establecimientos del orden nacional presentaban índices de hacinamiento muy superior al promedio global del sistema, pues un total de 80 de los 132 establecimientos de reclusión presentaban un hacinamiento superior al 51,2%, y de estos, 27 presentaban un hacinamiento superior al 100%, entre los cuales 7 tenían un hacinamiento superior al 200%.<sup>30</sup>

Por su parte, el informe estadístico de junio de 2020<sup>31</sup> ilustra un cambio sustancial en la población privada de la libertad a cargo del INPEC. Aunque la capacidad de cupos varió de manera marginal a 80.928 cupos, la población privada de la libertad se redujo a 108.054 personas, de modo que la sobrepoblación se redujo a 27.126 personas y a un índice de hacinamiento del 33,5%.<sup>32</sup> Sin embargo, el impacto de la reducción del hacinamiento global ha sido marginal, puesto que un número amplio de establecimientos siguen presentando tasas de hacinamiento elevadas: de los 132 establecimientos del orden nacional, 71 presentaban

<sup>28</sup> Ver en: [https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document\\_library/TWBUJQCWH6KV/view/965447?com.liferay.document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument\\_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F49294](https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view/965447?com.liferay.document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F49294)

<sup>29</sup> INPEC, Informe estadístico de marzo de 2020, p. 29. Ver en: [https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document\\_library/TWBUJQCWH6KV/view\\_file/1001266?com.liferay.document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument\\_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F965447%3Fcom.liferay.document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F-%252Fdocument\\_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294](https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/1001266?com.liferay.document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F965447%3Fcom.liferay.document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F-%252Fdocument_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294)

<sup>30</sup> Ibid. pp. 32-33.

<sup>31</sup> Ver en: [https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document\\_library/TWBUJQCWH6KV/view\\_file/1135415?com.liferay.document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument\\_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F965447%3Fcom.liferay.document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F-%252Fdocument\\_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294](https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/1135415?com.liferay.document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F965447%3Fcom.liferay.document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F-%252Fdocument_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294)

<sup>32</sup> INPEC, informe estadístico de junio de 2020, p. 27.

hacinamientos por encima del promedio global de 33,5%, de los cuales 15 presentaban un hacinamiento superior al 100%.<sup>33</sup> Por lo anterior, si bien la Comisión destaca que de marzo a junio de 2020 el hacinamiento en términos globales ha sido reducido, condiciones graves de hacinamiento persisten en un gran número de centros de reclusión del país, y en algunos específicos, como el RPMSC Riohacha, el EPMSC Santa Marta y otros 4 establecimientos se han mantenido índices de hacinamiento superiores al 200%.

A juicio de la Comisión, aunque los datos globales de hacinamiento hayan mostrado una leve mejoría respecto de los valores de marzo de 2020, esto no implica que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y el INPEC hayan sido medidas de protección efectivas para la población privada de la libertad en Colombia. Esto se debe a que la reducción del hacinamiento no se ha derivado de un plan de deshacinamiento coherente e idóneo para enfrentar la pandemia de SARS-Cov-2, sino al desplazamiento de la problemática del hacinamiento hacia centros de reclusión que están por fuera de la competencia del Gobierno Nacional. Así, si bien el informe estadístico más reciente del INPEC (septiembre de 2020) reporta que el hacinamiento del sistema del orden nacional se ha reducido al 23,3% (con una capacidad de 80.669 cupos y una población de 99.474 personas, la sobrepoblación global asciende a 18.805 personas), esta reducción no ha sido coherente y efectiva, pues de los 132 establecimientos del orden nacional, 60 establecimientos presentan un hacinamiento superior al promedio. De estos, 10 todavía presentan un hacinamiento superior al 100%, y 5 uno superior al 200%.<sup>34</sup> Más aún, debe recordarse que, como la Comisión lo señaló en su tercer informe de seguimiento, las cifras de hacinamiento global pueden ocultar situaciones graves de hacinamiento: dado a que un mismo establecimiento puede contar con patios hacinados y no hacinados, un establecimiento que globalmente se encuentra con poco hacinamiento puede contar con patios con cupos disponibles y otros patios con una sobrepoblación elevada.<sup>35</sup>

Para la Comisión, es importante recordar que el hacinamiento surge como producto de una tasa de ingreso al sistema penitenciario y carcelario que es superior a su tasa de salida, con lo cual se genera el represamiento de personas de manera progresiva en el sistema. De este modo, las condiciones de hacinamiento se pueden reducir de dos maneras simultáneas: con la reducción de ingresos al sistema (bien sea por la reducción del uso de la privación de la libertad, por ejemplo, en población sindicada, por la reducción de la población que es condenada a penas privativas de la libertad, entre otros) y con el aumento de las salidas del sistema (por ejemplo, por el aumento en la concesión de beneficios o subrogados penales). Por ello, el indicador de hacinamiento se reduce cuando la tasa de entrada es menor a la tasa de salida, bien sea porque la entrada se reduce, bien sea porque la salida aumenta.

En este contexto, debe recordarse que las medidas extraordinarias adoptadas por el Gobierno Nacional, por lo menos en materia de excarcelación, afectaron de manera marginal la variable de salida del sistema penitenciario y carcelario. Esto se debe a que el Gobierno Nacional sólo expidió el Decreto Legislativo 546

---

<sup>33</sup> Ibid. pp. 30-31.

<sup>34</sup> INPEC, informe estadístico de septiembre de 2020, pp. 27 & 31. Ver en: [https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document\\_library/TWBUJQCWH6KV/view\\_file/1155203?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument\\_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F965447%3F\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_TWBUJQCWH6KV\\_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F-%252Fdocument\\_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294](https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6KV/view_file/1155203?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect=https%3A%2F%2Fwww.inpec.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Festadisticas%2F-%2Fdocument_library%2FTWBUJQCWH6KV%2Fview%2F965447%3F_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_TWBUJQCWH6KV_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.inpec.gov.co%252Fweb%252Fguest%252Festadisticas%252F-%252Fdocument_library%252FTWBUJQCWH6KV%252Fview%252F49294).

<sup>35</sup> Ver en:

[https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/arc\\_11644\\_q\\_Tercer\\_Informe\\_de\\_Seguimiento.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/arc_11644_q_Tercer_Informe_de_Seguimiento.pdf).

de 2020, el cual, a pesar de haber establecido como meta la excarcelación de 4.000 personas (poco menos del 10% de la sobrepoblación del sistema, o casi un 5% del hacinamiento existente), para junio de 2020 había significado la excarcelación de sólo 730 personas. Por el contrario, gran parte de la población que fue liberada lo fue por la aplicación de medidas ordinarias como la libertad condicional o la prisión domiciliaria. Lo anterior significa que el Gobierno Nacional *no aumentó sustancialmente la tasa de salida ordinaria en el sistema penitenciario y carcelario*.

Debido a lo anterior, la reducción del hacinamiento obedece, a juicio de la Comisión, a la reducción de la tasa de entrada al sistema, lo cual explica que los cupos que fueron desocupados por personas que han sido liberadas no hayan sido ocupados nuevamente. La variable de entrada al sistema puede ser reducida de diferentes modos asociados a la política criminal, como lo son la reducción de las penas privativas de la libertad, de las medidas de aseguramiento de detención preventiva, y también por factores externos a la política, como la reducción de la comisión de conductas delictivas (probablemente generadas por las medidas de cuarentena impuestas), la reducción de las capturas, el cierre de la Rama Judicial por la pandemia, entre otras variables.

A pesar de esto, la Comisión encuentra que el factor fundamental en la reducción de ingresos al sistema penitenciario y carcelario del orden nacional fue la suspensión general de traslados de personas reclusas desde centros de reclusión del orden territorial o los centros de detención transitoria (estaciones de policía y URIs) a los establecimientos a cargo del INPEC, la cual fue establecida en el artículo 27 del Decreto Legislativo 546 de 2020. Así, si bien es posible que haya habido una reducción en la tasa de personas capturadas y judicializadas, el Decreto Legislativo redujo de manera total las tasas de ingreso del sistema del orden nacional, con lo cual una reducción del hacinamiento global del sistema a través de las medidas de excarcelación de la legislación ordinaria era inevitable.

Sin embargo, la Comisión destaca que la eliminación de los traslados no significa una eliminación de la problemática del hacinamiento, sino sólo su traslado hacia instituciones por fuera del orden nacional. Lo anterior se debe, fundamentalmente, a que el Gobierno Nacional no adoptó medidas de fondo para reducir la tasa de personas que reciben medidas privativas de la libertad en Colombia (como la ampliación del uso de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad), sino que bloqueó su ingreso al sistema del orden nacional. De este modo, aunque sin duda las cuarentenas nacionales y otros factores externos a la política criminal han podido significar una reducción de las personas que reciben medidas privativas de la libertad (detención preventiva o pena de prisión), la reducción del hacinamiento en el sistema del orden nacional obedece principalmente a la suspensión de traslados.

Para la Comisión, la suspensión de traslados a los establecimientos del orden nacional significa, por tanto, un desplazamiento del cuello de botella que genera el hacinamiento, pues esta medida en sí no reduce la tasa de personas que ingresan al sistema penal y reciben medidas privativas de la libertad. Por el contrario, esto significa que personas que sean capturadas y que reciban detención preventiva o penas de prisión no pueden ingresar a cumplir estas medidas en el sistema del orden nacional, sino que las cumplirán en los centros de detención transitoria – instituciones que no tienen la competencia para ejecutar estas medidas – o en los establecimientos del orden territorial – las cuales sólo pueden ejecutar las medidas de detención preventiva, no penas de prisión.

Aunque la Comisión considera que la suspensión de traslados a los establecimientos del orden nacional puede considerarse como una medida de protección legítima en abstracto, es necesario destacar que esto no

significa que esta sea en sí misma una medida idónea, suficiente o coherente para proteger a la población privada de la libertad, pues esta significa que las personas que reciben medidas privativas de la libertad deberán ejecutarlas por fuera del sistema penitenciario y carcelario del orden nacional. Así, la suspensión de traslados, aunque tiene un impacto en la reducción del indicador de hacinamiento en el sistema del orden nacional, implica un *desplazamiento* del hacinamiento a otros centros, no una solución de fondo al problema.

Para la Comisión, el desplazamiento de la problemática se evidencia en la grave situación de hacinamiento que presentan varios centros de detención transitoria en diferentes lugares del país. Aunque a la fecha ninguna institución del Estado ha publicado de manera periódica los datos consolidados de la población privada de la libertad en estaciones de policía y URIs, la Comisión ha logrado establecer que, por ejemplo, los centros de detención transitoria de Medellín y otros municipios del Valle de Aburrá presentan graves condiciones de hacinamiento. La Comisión manifestó esta situación en la solicitud enviada a esta Sala Especial el pasado 18 de septiembre, en la cual destacó que para el 30 de julio de 2020, todos los centros de detención transitoria de Medellín presentaban elevados índices de hacinamiento, los cuales podían incluso ser más altos debido a las dudas existentes sobre los cupos reales con que estos contaban.

**Tabla 1**

**Datos de capacidad, ocupación y hacinamiento en centros de detención transitoria en Medellín (30 de julio de 2020)**

Centro de detención transitoria	Capacidad (Policía)	Capacidad (Personería)	Ocupación	Hacinamiento (Policía)	Hacinamiento (Personería)
Aranjuez	35	9	99	182.9%	1000%
Manrique	18	10	72	300.0%	620%
Popular	26	10	75	188.5%	650%
Castilla	21	12	105	400.0%	775%
Doce de Octubre	20	10	59	195.0%	490%
San Cristóbal	10	No disponible <sup>36</sup>	22	120.0%	No aplica
Candelaria	100	40	293	193.0%	632.5%
Buenos Aires	15	8	57	280.0%	612.5%
Villahermosa	40	15	69	72.5%	360%
Laureles	60	15	142	136.7%	846.7%
San Javier	20	6	55	175.0%	816.7%
Poblado	20	No disponible <sup>37</sup>	94	370.0%	No aplica
Belén	60	No disponible <sup>38</sup>	153	155.0%	No aplica
Alta Vista	10	No disponible <sup>39</sup>	26	160.0%	No aplica

<sup>36</sup> El informe de la Personería de Medellín no reportó información sobre este centro de detención.

<sup>37</sup> El informe de la Personería de Medellín no reportó capacidad ni área de habitabilidad para este centro de detención.

<sup>38</sup> Según el informe de la Personería de Medellín, teniendo en cuenta los datos de ocupación en 2017 y el área disponible en el pasillo y la celda, el área de habitabilidad por persona es en promedio entre 0.90m<sup>2</sup> y 0,30m<sup>2</sup>. p. 20.

<sup>39</sup> Según el informe de la Personería de Medellín, con base en los datos de ocupación de 2017 y el área disponible en las 4 celdas y el pasillo, el área de habitabilidad por persona es de 1,4m<sup>2</sup>. p. 20.

SIJIN	80	33	78	-2.5%	136.4%
-------	----	----	----	-------	--------

Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (2020) y de la Personería de Medellín (2017).

**Tabla 2**

**Datos de capacidad, ocupación y hacinamiento en las estaciones de policía de otros municipios del Valle de Aburrá (30 de julio de 2020)**

Estación de policía	Capacidad	Ocupación	Hacinamiento
Bello	25	70	180.0%
Copacabana	5	15	200.0%
Girardota	13	25	92.3%
Sub Gómez	60	151	151.7%
Sabaneta	20	53	165.0%
Caldas	30	60	100.0%
Envigado	25	41	64.0%

Fuente: Elaboración propia con datos brindados por la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá. El cálculo del índice de hacinamiento es propio.

Frente a esta situación, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 804 de 2020, con el cual redujo los requisitos para la adecuación y construcción de infraestructura de centros de detención transitoria para las entidades territoriales. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, esta medida parece poco viable para responder a la problemática que la pandemia representa para la población privada de la libertad, pues la ampliación de cupos y de infraestructura es una medida que, por su naturaleza, no puede desarrollarse de manera rápida y efectiva.

Adicionalmente, la Comisión ha recopilado testimonios publicados en medios periodísticos en los cuales personas privadas de la libertad denuncian que, si bien el hacinamiento en términos globales se ha reducido, las condiciones graves de hacinamiento de algunos establecimientos o patios en su interior sigue siendo crítica, imposibilitando el distanciamiento social, el aislamiento adecuado de personas sospechosas o positivas para COVID-19, entre otros.

**Testimonios – COMEB Bogotá “la Picota”:**

*“... (el decreto 546) no ha servido para nada. Es un decreto totalmente inútil. Eso aquí no ha tenido ninguna repercusión. Con esa cantidad de excepciones que plantea no sale nadie. Creo que en todo el país han salido unas quinientas personas nada más. Y súmele a esto que hay una lentitud muy berraca en el proceso ordinario. Porque por vía del Código, supuestamente podría salir gente que está en domiciliaria o que ha cumplido las tres quintas, por ejemplo, pero los juzgados no reciben la correspondencia, o no contestan. Las oficinas jurídicas de las cárceles prácticamente no están funcionando, o lo están haciendo de manera muy lenta. Una de las cosas que hemos solicitado es habilitar un punto para los internos donde algunos puedan agilizar vía correo electrónico, vía internet, todas las peticiones, para que la gente pueda salir en domiciliaria, pueda tener una libertad provisional y se haga viable el deshacinamiento. Pero nada de eso se ha hecho. Y la actitud de los jueces es la de negar todo lo que se pide por vía ordinaria (...)*

*(...)Eso no se puede cumplir. Porque las celdas son de tres metros por cuatro y en cada una dormimos de a cuatro internos. Y en el patio es ridículo pensar en aislarse porque somos más o menos 220 por patio y no son espacios muy grandes. Lo más grave es que los enfermos que han llegado los traen aquí, al Eron. Ya van tres veces que ingresan gente infectada. Acá adentro no ha surgido el virus. Lo han traído de afuera”.*<sup>40</sup>

#### **EPMSC Quibdó “Ayanancy”:**

*“Lo que más nos preocupa es que acá no hay nada para atender a la gente. Y los guardas entran y salen. Nosotros no sabemos quién traiga el virus; estamos desprotegidos. No se puede hablar de aislamiento en un sitio donde estamos hacinados”.*<sup>41</sup>

#### **EPAMS Valledupar “La Tramacúa”:**

*“Estamos muy preocupados porque solo hablan del patio cuatro donde se registró el primer caso, con los más de 200 contagios entre presos y administrativos de penal, es muy probable que el virus lo tengan muchos más, mi hermano está esperando que le tomen la prueba”  
Aseguró una familiar de un interno (...)*

*(...) Como prevención la secretaría de salud aisló en el patio cinco a adultos mayores privados de la libertad que padecen enfermedades base, toda vez que, a pesar de la zona de cuarentena instalada para los infectados, hay un hacinamiento del 200 por ciento en el centro carcelario. La capacidad es para 400 internos y al día de hoy permanecen más de 800”.*<sup>42</sup>

#### **EPMSC Cali “Villahermosa”:**

*“Cuando otros reclusos y personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) también mostraron síntomas, Giraldo fue llevado al patio 10.*

*El funcionario (personero) reiteró el llamado que ha venido haciendo desde que asumió la Personería, clamor similar a la de sus antecesores para que los gobiernos municipal, departamental y Nacional den soluciones al hacinamiento, porque ahora se necesita una salida definitiva que frene más casos de coronavirus en Villahermosa, cuya capacidad no puede superar la de 2.500 internos. Hace dos años, el Ministerio de Justicia, con la Alcaldía, la Gobernación y la Personería analizaron la construcción de tres pabellones para 1.500 internos, pero la iniciativa se quedó en el papel”.*<sup>43</sup>

#### **RM Bogotá “El Buen Pastor”:**

---

<sup>40</sup> 3 de julio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/bocas/coronavirus-colombia-hoy-asi-se-vive-la-pandemia-en-la-carcel-la-picota-entrevista-511826>

<sup>41</sup> 9 de junio de 2020. Ver en: <https://www.radionacional.co/noticia/regiones/alerta-casos-de-coronavirus-carcel-ayanancy-de-quistadoco>

<sup>42</sup> 23 de julio de 2020. Ver en: <https://www.radionacional.co/noticia/regiones/avanza-toma-masiva-de-muestras-de-covid-19-la-carcel-judicial-de-valledupar>.

<sup>43</sup> 13 de junio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/carcel-sin-salidas-al-hacinamiento-y-conmuerte-por-covid-19-506418>.

*“Patricia Villegas de la Fuente, personera delegada para la defensa y protección de los derechos humanos, le solicita al general Mujica en su carta “valorar de manera integral las permanentes peticiones de las personas privadas de la libertad, las organizaciones civiles, familiares y comunidad en general” por la situación en la cárcel.*

*“La personera estima que los contagios podrían ser más de 377 solo en el patio quinto de la cárcel. En total, según las estadísticas del Inpec, en El Buen Pastor hay 1.937 privadas de la libertad, con un hacinamiento de 55,5 por ciento”.*<sup>44</sup>

En esta medida, la Comisión encuentra que los datos generales de hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario, a pesar de presentar una reducción importante, no se han traducido en una mejora real de la garantía de derechos fundamentales de la población privada de la libertad en Colombia, pues no sólo persisten situaciones graves de hacinamiento en el sistema del orden nacional, sino que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional han trasladado la problemática hacia instituciones del orden territorial. Estas instituciones, además, no sólo no son competentes para ejecutar la detención preventiva o la pena de prisión según el caso, sino que también se desconoce si cuentan con la capacidad para ampliar su infraestructura de manera rápida (especialmente por los problemas que pueden representar sus planes de ordenamiento territorial)<sup>45</sup> y garantizar así brindar una protección efectiva de la población reclusa en sus centros.

#### *2.2.2 Datos de contagio de COVID-19 en diferentes centros de reclusión*

Por su parte, el segundo aspecto tenido en cuenta por la Comisión para concluir que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional han sido insuficientes es el alto índice de contagios que se han presentado en los centros de reclusión del orden nacional, lo cual ilustra que la situación de desprotección de la población reclusa es crítica. En términos generales, según datos publicados por el INPEC en su página web, para el 14 de septiembre, el sistema presentaba un total de 2.201 personas contagiadas en 52 establecimientos, de las cuales 112 son personal del cuerpo de custodia y vigilancia, 9 son funcionarios administrativos, 5 auxiliares del cuerpo de custodia, y 2.075 personas privadas de la libertad. Sin embargo, el INPEC reportó que un total de 10.800 personas se han recuperado del contagio, de los cuales 713 son miembros del cuerpo de custodia y vigilancia, 61 son funcionarios administrativos, 172 son auxiliares, y 9.854 personas son personas privadas de la libertad.

Según estos datos, para el 14 de septiembre de 2020, de las 104.315 personas privadas de la libertad en establecimientos del orden nacional, el 11,4% de la población tuvo un contagio de COVID-19 corroborado por medio de la prueba diagnóstica positiva (es decir, 11,929 personas), con lo cual se evidencia una tasa

---

<sup>44</sup> 29 de julio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/grave-situacion-en-carceles-de-bogota-por-el-coronavirus-523378>.

<sup>45</sup> Ver en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/mas-de-800-municipios-en-el-pais-tienen-sus-pot-desactualizados/43908> y <https://www.eltiempo.com/bogota/obstaculos-y-alternativas-para-construir-nuevas-carceles-425094>.

alta de contagio en el sistema, independientemente de si la población se recuperó del contagio.

SITUACIÓN ACTUAL  
**CORONAVIRUS (COVID -19)**  
Establecimientos Carcelarios del Orden Nacional

Fecha de reporte: 14 de Septiembre de 2020

**REGIONAL**

CENTRAL	*Funcionarios	PPL	Total
EPMSC Duitama	0	1	1
EPMS Ramiriquí	0	1	1
EPMSC Sogamoso	2	184	186
COBOG "Picota"	6	75	81
CPMSC La Modelo	1	51	52
CPMSLME La mesa	1	0	1
R.M Bogotá	6	208	214
CAMISACS Acacias	1	4	5
EPMSC Villavicencio	0	1	1
EPMSC Granada	2	209	211
CPMSMEL Melgar	0	1	1
EPMSC Pitalito	5	151	156
EPMSC Florencia	0	46	46
CPMS Espinal	5	0	5
CPMSACS Acacias	5	1	6
CPMS TUN Tunja	1	0	1
EPAMSCAS Combita	2	1	3
EC Yopal	0	4	4
EP Guaduas la esperanza	0	1	1
GROPE	1	0	1
Sede Central	2	0	2

**REGIONAL OCCIDENTAL**

	*Funcionarios	PPL	Total
EPMSC El Bordo	1	6	7
EPMSC de Std de Quilichao	1	20	21
CPMSMIPY Popayán	2	0	2
EPMSC Ipiales	0	1	1
CPAMSPAL Palmira	1	2	3
EPMSC Cali	0	6	6
EPMSC Buga	1	0	1
CPAMSPY Popayán	4	0	4
COJAM Jamundí	1	3	4

**REGIONAL NORTE**

	*Funcionarios	PPL	Total
Barranquilla la Modelo	0	1	1
EPMSC Cartagena	1	0	1
EPMSC Valledupar	5	1	6
EPMSC Montería	0	1	1
EPMSC Santa Marta	2	0	2
EPMSC- B/quilla " Bosque"	0	2	2
EPAMSCAS Valledupar	3	3	6
EPMSC Tierralta	2	4	6

**REGIONAL NOROESTE**

	*Funcionarios	PPL	Total
EPMSC Medellín	0	61	61
EPMSC Andes	2	14	16
EPMSC Cauca	0	34	34
EPMSC Puerto Berrío	1	0	1
EPMSC Santa Barbara	0	1	1
EPMSC Sta Rosa de Osos	0	1	1
EPMSC Apartado	4	46	50
COPEDE Pedregal	0	46	46

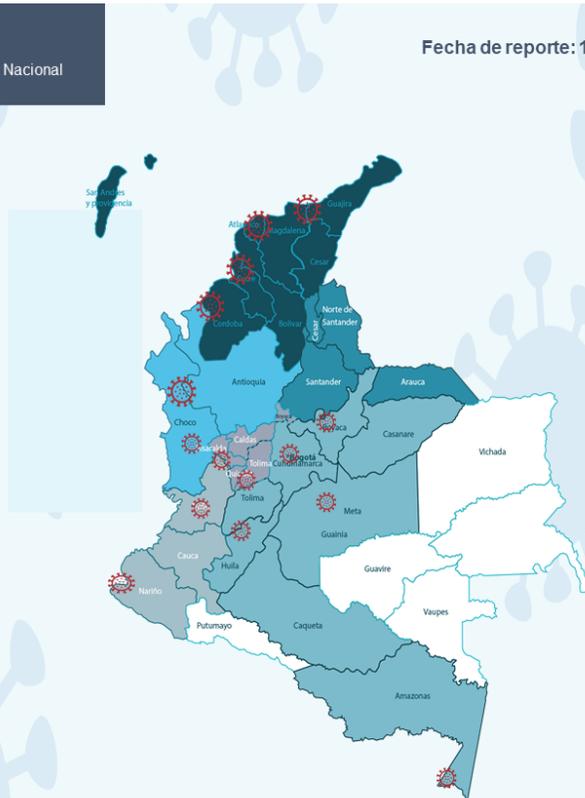
\*Funcionarios (Cuerpo de Custodia y Vigilancia + funcionarios Administrativos + Auxiliares Cuerpo de Custodia)  
\*PPL (Privados de la Libertad)

**REGIONAL VIEJO CALDAS**

	*Funcionarios	PPL	Total
EPMSC Manizales	0	3	3
EPMSC Aguadas	0	1	1
EPMSC Riosucio	3	64	67
EPMSC Salamina	0	6	6
RM Manizales	1	0	1
EPMSC Calarca	9	61	70
EPMSC Armenia	4	2	6
EPMSC Pereira	2	61	63
RM Pereira	1	0	1
EPMSC Fresno	0	29	29
EPMSC Puerto Boyaca	0	2	2
EPAMS La Dorada	5	0	5
COIBA Ibagué	12	506	518

**REGIONAL ORIENTE**

	*Funcionarios	PPL	Total
EPMSC Arauca	1	0	1
EPMSC Aguachica	1	0	1
EPMSC Pamplona	1	27	28
EPMSC Ocaña	0	35	35
CPMS Bucaramanga	1	31	32
EPMSC B/meja	10	13	23
EPMSC Velez	0	5	5
CPMSBUC Bucaramanga	3	5	8
EPAMS Giron	1	0	1
COCUC Cúcuta	0	32	32



**TOTAL CASOS POSITIVOS INPEC**

**2.201**

CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA: 112  
FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS: 9  
AUXILIARES CUERPO DE CUSTODIA: 5  
PRIVADOS DE LA LIBERTAD: 2.075

**RECUPERADOS**

**10.800**

CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA: 713  
FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS: 61  
AUXILIARES CUERPO DE CUSTODIA: 172  
PRIVADOS DE LA LIBERTAD: 9.854

**ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN CON PRIVADOS DE LA LIBERTAD POSITIVOS**

**52**

Fuente: Extraído de <https://www.inpec.gov.co/covid-19-establecimientos-inpec>. Consultado el 14 de septiembre de 2020.

Según estos datos, para la Comisión, es posible concluir que el contagio de COVID-19 en varios centros de reclusión se ha dado de manera acelerada y descontrolada. Para el 28 de julio, se reportaban 1.444 casos confirmados de COVID-19, solamente en el complejo penitenciario de Bogotá, La Picota. Por su parte, el 10 de abril se confirmó el primer caso de contagio en el establecimiento penitenciario y carcelario de

Villavicencio. En lo sucesivo el virus se difundió de manera acelerada en varias cárceles de todo el país, situación que fue causada, en gran parte, por los traslados de personas privadas de la libertad y a la falta de protocolos de prevención por parte de la guardia penitenciaria y personal contratista que ingresa a los establecimientos.

De igual manera, la Comisión ha logrado establecer que, en los centros de detención transitoria, los cuales no son abordados por las estadísticas del INPEC, también se han presentado casos de contagio masivo dentro de la población reclusa. Como fue reportado a la Sala Especial en la solicitud del pasado 18 de septiembre, la Comisión logró recopilar datos generales de contagio en los centros de detención transitoria de Medellín, y aunque la Comisión no cuenta con datos globales a nivel nacional sobre la situación de otros centros, las condiciones estructurales de la crisis, la situación que habían presentado estos centros y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional permiten inferir que esta situación se puede estar presentando en otros centros de detención transitoria del país.

**Tabla 3**

**Datos de contagios de COVID-19 y hacinamiento en centros de detención transitoria en Medellín (30 de julio de 2020)**

Estación	Capacidad (Policía)	Ocupación	Hacinamiento	Personas contagiadas con COVID-19	% de población contagiada de COVID-19
Doce de octubre	20	59	195%	32	54.2%
Belén	60	153	155%	69	45.1%
Candelaria	100	293	193%	112	38.2%
Aranjuez	35	99	182.9%	49	49.5%
Sub-Gómez	60	151	151.7%	1	0.7%
Poblado	20	94	370%	2	2.1%
Santa Elena	No reportado	6	No aplica	4	66.7%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá

Para la Comisión, es necesario recordar que la situación de contagio masivo en los centros de reclusión representa un riesgo en general para la salud pública, pues los centros de reclusión se convierten en focos de contagio que no sólo afectan a la población reclusa, sino también a la sociedad en general debido al ingreso y egreso constante de personas. Al respecto, debe recordarse que el EPMSC Villavicencio llegó a ser el mayor foco del virus en esa ciudad y el departamento.<sup>46</sup> Por su parte, el EPMSC Espinal también llegó a ser considerado el foco central de contagio y el peor brote del virus en el Tolima.<sup>47</sup> Como lo advirtió la regional europea de la Organización Mundial de la Salud, "*el esfuerzo mundial para hacer frente a la*

<sup>46</sup> Ver en: <https://lanosietedias.com/actualidad-regional/en-meta-y-el-covid-19-contagios-y-actualidad/>.

<sup>47</sup> Ver en: <https://www.elcronista.co/salud/carcel-de-el-espinal-con-mas-de-500-contagiados-de-coronavirus>.

*propagación de la enfermedad puede fracasar si no se presta la debida atención a las medidas de control de la infección dentro de las prisiones".<sup>48</sup>*

Además de los altos índices de contagio, también es necesario resaltar que se han presentado denuncias sobre una falta de exactitud de las cifras reportadas por el INPEC, así como del manejo de las pruebas al interior de los centros de reclusión. Por ejemplo, en el caso del contagio masivo en el EPMSC Villavicencio, el Instituto Nacional de Salud dio por superada la crisis en junio 18 de 2020 sin que se hubieren realizado las segundas pruebas, lo cual fue denunciado en su momento por el alcalde de la ciudad Felipe Harman, el secretario de salud del Meta y por la población reclusa del establecimiento.<sup>49</sup> Varios medios periodísticos también han recopilado denuncias de personas privadas de la libertad en las cuales se acusa a la administración penitenciaria de no realizar las pruebas de COVID-19 a personas que presentan síntomas de contagio,<sup>50</sup> casos en los que se han dejado de hacer pruebas debido al elevado número de estas que daban resultados positivos de contagio<sup>51</sup> e incluso casos en los que personas privadas de la libertad presentan cuadros complejos de COVID-19 y han fallecido luego de no recibir atención médica adecuada.<sup>52</sup>

### **2.3. La limitación de derechos fundamentales y profundización de vulneración de derechos en la pandemia de SARS-Cov-2**

En el contexto descrito anteriormente, otro de los efectos importantes de la pandemia ha sido el deterioro y profundización de las afectaciones a los derechos fundamentales que ya en el estado de cosas inconstitucional eran afectados por las problemáticas estructurales del sistema penitenciario y carcelario, puesto que varias de las medidas adoptadas durante para la pandemia han generado vulneraciones y una reducción en el goce efectivo de derechos por parte de la población reclusa. En este acápite, la Comisión busca explorar estas vulneraciones, las cuales han surgido por la insuficiencia de las medidas de mitigación de los efectos adversos que varias de las medidas de protección de la población reclusa han implementado.

#### *2.3.1 La garantía del derecho a la salud*

En el contexto de la pandemia, uno de los aspectos que han sido críticos en los centros de reclusión ha sido la garantía del derecho a la salud. En concreto, la Comisión ha logrado identificar los siguientes aspectos que han afectado este derecho: i) la insuficiencia de las medidas de prevención, detección y contención del contagio; y ii) la falta de capacidad del sistema para brindar una atención médica adecuada y la interrupción de los servicios médicos ordinarios.

##### *- La insuficiencia de las medidas de prevención, detección y contención del SARS-Cov-2*

En primer lugar, la Comisión ha logrado recopilar denuncias de personas privadas de la libertad que indican la existencia de deficiencias graves en las medidas de prevención, detección y contención del contagio de COVID-19, lo cual ha significado una desprotección del derecho a la salud de la población reclusa. Así,

---

<sup>48</sup> Ver en: [https://www.consalud.es/pacientes/especial-coronavirus/oms-consejo-europa-piden-alternativas-prision-efectosdel-covid-19-carceles\\_76335\\_102.html](https://www.consalud.es/pacientes/especial-coronavirus/oms-consejo-europa-piden-alternativas-prision-efectosdel-covid-19-carceles_76335_102.html)

<sup>49</sup> Ver en: <https://www.viveelmeta.com/harman-pide-mayor-responsabilidad-con-situacion-de-la-carcel-3270/>, <https://www.stereonoticiasvillavicencio.com/index.php/mas-noticias/item/2148-no-se-puede-afirmar-que-esta-superada-la-crisis-en-la-carcel-de-villavicencio-secretario-de-salud-departamental.html> & <https://www.radionacional.co/noticia/regiones/coronavirus-casos-carcel-villavicencio-pruebas>.

<sup>50</sup> Ver en: <https://www.dejusticia.org/solicitamos-medidas-inmediatas-para-evitar-un-contagio-masivo-en-las-carceles/>

<sup>51</sup> Ver en: <https://cuestionpublica.com/los-pacientes-covid-19-que-no-importan-en-colombia/>

<sup>52</sup> Ver en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/carcel-del-buen-pastor-reporta-su-primera-muerte-por-covid-19/>

una de las principales denuncias realizadas recibidas por la Corporación Humanas, el Equipo Jurídico Pueblos y el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (organizaciones integrantes de la Comisión) han sido sobre la indebida o falta de implementación de protocolos de prevención, especialmente respecto a la falta de entrega de tapabocas, trajes de bioseguridad, alcohol glicérico, jabón líquido o gel anti-bacterial. Estas inconformidades también han sido manifestadas por el personal médico y miembros del cuerpo de custodia y vigilancia, quienes aseguraron que no se han brindado suministros suficientes para cumplir a cabalidad labores de prevención como el lavado de manos, la protección por medio de tapabocas o la desinfección de los establecimientos de manera satisfactoria.

Al respecto, la insuficiencia de los suministros higiénicos ha sido reconocida por el Consorcio Fondo de Atención en Salud para las Personas Privadas de la Libertad,<sup>53</sup> el cual ha asegurado que no se han cumplido las cantidades requeridas para cubrir las necesidades del sistema penitenciario y carcelario debido al desabastecimiento en el mercado mundial de estos insumos, así como a las limitaciones de transporte derivadas de los cercos epidemiológicos.

**Tabla 4**  
**Demanda y suministro de anti-bacterial y jabón según el FASPPL (15 de julio 2020)**

PRODUCTO	CANTIDAD REQUERIDA	CANTIDAD ENTREGADA
ANTIBACTERIAL	114000	91087
JABÓN	111547	93739
<b>Total general</b>	<b>225547</b>	<b>184826</b>

De igual forma, aunque el Consorcio FASPPL no reportó información sobre la entrega de tapabocas ni trajes de bioseguridad para la población reclusa, sí reportó información sobre los insumos entregados al personal médico de los centros de reclusión, los cuales presentan también un bajo nivel de cumplimiento en la cobertura de la demanda. Por su parte, el INPEC y la USPEC no han dado respuesta a las peticiones presentadas por organizaciones de la Comisión sobre la materia.

**Tabla 5**  
**Demanda y suministro de elementos de protección de bioseguridad para el personal médico (15 de julio 2020)**

TIPO ELEMENTO DE PROTECCIÓN PERSONAL	CANTIDAD REQUERIDA	CANTIDAD ENTREGADA
Bata manga larga antifluido	33893	22138
Escudo Facial o Gafas	1547	763
Gorros desechables	41200	22640
Gautes de Nitrilo	12500	8700
Mascarilla quirúrgica (Tapabocas)OPS	35250	24000
Mascarilla quirúrgica (Tapabocas)PPL	3897272	434500
Mascarilla quirúrgica (Tapabocas)PPL - OPS	242100	242100
Polainas	90312	72112
Tapabocas N95	27312	13995
Traje De Protección Enterizo Typec	412	411
<b>Total general</b>	<b>4381798</b>	<b>841359</b>

<sup>53</sup> Los datos expuestos a continuación fueron suministrados por el Consorcio Fondo de Atención en Salud de Personas Privadas de la Libertad. Respuesta de Consorcio Fondo de Atención en salud PPL Radicado consorcio No. 20200972067801 fecha 15 de julio de 2020.

En concordancia con lo anterior, la Comisión destaca que los datos suministrados evidencian la falta de una protección efectiva y suficiente de la población carcelaria e incluso de los mismos funcionarios de salud en los centros de reclusión. Así, luego de 4 meses de la llegada del virus SARS-Cov-2 a Colombia, en algunos establecimientos existe una falta de suministro de insumos de protección necesarios para evitar el contagio masivo – por ejemplo, la demanda no cubierta de jabón y antibacterial fue de 40.721 unidades, y en implementos de protección para el personal médico, la demanda no cubierta era de más de 3’540.439 elementos de protección.

Esta insuficiencia ha llevado a que sean los familiares o personas cercanas a la población reclusa la encargada de suministrar estos insumos, lo cual no sólo implica el incumplimiento por parte del Estado de su deber de proteger a las personas privadas de la libertad del SARS-Cov-2, sino que también genera impactos sobre la población de escasos recursos económicos y en las personas que no cuentan con familiares que puedan brindarles estos insumos. Esta situación también ha afectado al personal del INPEC y al personal médico, quienes han debido recurrir a la acción de tutela para que los implementos de protección sean brindados en establecimientos donde ya existen casos positivos.

A continuación, se brindan algunos de los testimonios recopilados en diferentes medios periodísticos en los cuales se da cuenta de estas dinámicas.

#### **Testimonios – COMEB Bogotá “la Picota”:**

*“Casi todo lo que tenemos para aseo ha sido conseguido por nosotros. Los internos compraron fumigadoras para estar echando permanentemente cloro en los patios”. “Prácticamente todas las medidas de bioseguridad que se han implementado han venido de parte de los presos. Ha habido alguna colaboración entre internos y sectores de la guardia a los que les interesa cuidarse. Pero ha sido poca. La guardia no tiene los recursos, por ejemplo, para ingresar jabones, tapabocas, gel antibacterial, trajes de bioseguridad. Todo eso ha sido conseguido casi en su totalidad por los propios internos. Y por donaciones de instituciones ajenas. De parte del Inpec ha sido muy restringido. Lo que ellos han traído son infectados. Ese es un problema serio. Y ha generado una sensación muy extraña respecto al manejo que le están dando a la pandemia”<sup>54</sup>*

#### **Testimonios – COCUC Cúcuta “La Modelo”:**

*“Una de las denuncias interpuestas por los visitantes del penal, es que les toca hacer largas filas para poder llevar a sus familiares elementos de bioseguridad y remedios caseros”<sup>55</sup>*

*“Hasta los mismos del Inpec dicen que no tienen tapabocas ni antibacteriales”, cuenta. Dice que los kits de aseo que han recibido han sido gracias a ONG que trabajan con personas privadas de la libertad”<sup>56</sup>*

---

<sup>54</sup> 3 de julio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/bocas/coronavirus-colombia-hoy-asi-se-vive-la-pandemia-en-la-carcel-la-picota-entrevista-511826>.

<sup>55</sup> 8 de agosto de 2020. Ver en: <https://www.laopinion.com.co/cucuta/41-presos-estarian-contagiados-de-covid-19-en-la-carcel-de-cucuta-200776#OP>

<sup>56</sup> 29 de julio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/grave-situacion-en-carceles-de-bogota-por-el-coronavirus-523378>

### **Testimonios – EPMSC Espinal:**

*“Tras la preocupación de la población carcelaria por el nuevo brote del virus, el líder sindical Alejandro Durán, presidente de la Unión de Trabajadores Penitenciarios, UTP de Ibagué, solicitó que las entidades de salud cumplan con un fallo judicial, el cual ordena entregarles elementos de protección a internos, personal administrativo y de seguridad del centro reclusorio y que a la fecha no han sido entregados”.*<sup>57</sup>

### **Testimonios – ECAMPS Itagüi “La Paz”:**

*“La Alcaldía de Itagüi confirmó este jueves que la cifra de contagios por coronavirus dentro de la cárcel de máxima seguridad La Paz ascendió a 36. Entre los contagiados hay tres guardias del Inpec y 33 reclusos. De acuerdo con los testimonios de las personas privadas de la libertad recolectados por el presidente de la veeduría penitenciaria y carcelaria, Jorge Carmona, solo hasta que se registraron 20 personas contagiadas con el virus, el Inpec y la administración de Itagüi suministraron tapabocas...”.*<sup>58</sup>

Para la Comisión, estos testimonios evidencian que la precariedad del sistema penitenciario y carcelario, la cual ha sido advertida de manera regular en el marco del seguimiento, ha permanecido y significado un manejo deficiente de los riesgos que presenta el virus SARS-Cov-2 para la población carcelaria. Por una parte, estos testimonios corroboran que la falta de cubrimiento de la demanda ha significado una desprotección de la población reclusa, de funcionarios del INPEC y el personal de salud, y por otra, ilustran que, ante la falta de protección adecuada por parte del Estado, la población reclusa ha tenido que buscar medios de protección por sus propios medios – los cuales en ocasiones son no convencionales y cuya efectividad es dudosa.

Además de la insuficiencia de suministro de insumos de protección, varios testimonios recopilados de la población privada de la libertad también indican graves deficiencias en la atención en salud – por ejemplo, la falta de atención médica adecuada para personas que presentan síntomas de COVID-19 e incluso de otras enfermedades o condiciones de salud. También se reportó que las condiciones de aislamiento de personas sospechosas de ser COVID-19 positivo o que dieron positivo en la prueba son insuficientes, que el ingreso del personal médico no estaba ingresando al establecimiento o que las condiciones de aislamiento son insuficientes.

### **Testimonios – COMEB Bogotá “la Picota”:**

*“Ahora mismo sigo con ese dolor de oído que le dije y no me han hecho nada. Ir a Sanidad es una tontería. Hay gente aquí que tiene cáncer terminal, un señor lleva ocho meses con una sonda para orinar, muchas personas requieren tratamiento hospitalario o cirugías, otros tendrían que estar en prisión domiciliaria, y no les hacen nada”. “En estos momentos, y por presión nuestra, de los internos, los médicos han vuelto a entrar. Porque ni siquiera estaban viniendo. Ahora llegan por turnos. Si uno se enferma y cala con que hay turno de médico, pues*

<sup>57</sup> 29 de julio de 2020. Ver en: <https://www.lafm.com.co/colombia/coronavirus-en-colombia-nuevo-brote-en-carcel-picalena-de-ibague> & <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/brote-de-covid-19-en-la-carcel-de-santa-marta-523028>.

<sup>58</sup> 2 de julio de 2020. Ver en: <https://www.elcolombiano.com/antioquia/casos-de-coronavirus-en-la-carcel-la-paz-de-itagui-DF13254214>

*lo atienden. Si no, simplemente espere y aguante. Pero es que la gente se enferma y no quiere ir a Sanidad porque teme ir a contagiarse allá. Además, un enfermo va a Sanidad y se puede estar dos o tres horas sin que lo atiendan. Hay un sitio, una jaula, que es como la sala de espera donde ponen a esperar a la gente que no tiene la palanca para que la atiendan rápido. A esa jaula le dicen 'la milagrosa', porque lo meten a uno ahí hasta que se cure y enseguida lo devuelven. Si afuera una persona va a una EPS y le dan acetaminofén, imagínese aquí.... Es más, los mismos enfermos de covid-19 que hay ahora están en una celda solos, una celda un poco más amplia, sí, pero no hay ningún tipo de control. En el momento en que alguno tenga una crisis respiratoria simplemente se muere, porque no hay respiradores, y de ahí a que le autoricen la salida... pues se va a demorar”.*

*“...(Las personas contagiadas) están aislados entre comillas. Están en un sitio que según la Secretaría de Salud es el único que ofrece condiciones de aislamiento. Pero eso habría que verificarlo porque esa zona queda en un área por donde todo el mundo pasa; están frente a la guardia interna, el lugar de mayor tráfico de personas. Por ahí pasan aseadoras, ordenanzas, gente que no tiene elementos de bioseguridad. La dirección de la cárcel se había comprometido a no traer más gente enferma y no hacer traslados entre cárceles, incluyendo entre los pabellones de La Picota, pero resulta que incumplieron”.*<sup>59</sup>

#### **Testimonios – COCUC Cúcuta “La Modelo”:**

*“Los familiares de algunos reclusos contaron que al parecer la medicina natural es el tratamiento que se está aplicando a los contagiados...Al parecer, desde la cárcel de Villavicencio se coordina la donación de varios cargamentos de moringa para los reclusos de la frontera, pues aunque no se conoce su eficacia, es lo único con lo que cuentan para tratar la enfermedad. Por otra parte, el sindicato del Inpec denunció ante el medio radial que no hay suficientes guardianes para atender la emergencia sanitaria y hace falta mayor personal de la salud para revisar a los pacientes con síntomas asociados al COVID-19”.*<sup>60</sup>

*“...se ha denunciado que la directiva de la cárcel Modelo, no está tomando en cuenta una serie de recomendaciones para implementar estrategias para contrarrestar los efectos del coronavirus. Eiser García, presidente del Sindicato del Inpec en Cúcuta, indicó que no hay claridad en las cifras de afectados y tampoco en los casos que están a la espera de los resultados. "Hay compañeros que están esperando los resultados de las pruebas tomadas, pero igual los obligan a ir a trabajar poniendo en riesgo sus vidas y las de los demás; el señor Coronel Tamayo, director del Centro penitenciario debe ser claro con todos”.*<sup>61</sup>

#### **Testimonios – RM Bogotá “El Buen Pastor”:**

*“Ya el virus está por todo lado”, continúa. Cuenta que no están comiendo bien ni hay personal médico suficiente para atenderlas. Incluso, denuncia maltrato por parte del cuerpo de guardia*

<sup>59</sup> 3 de julio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/bocas/coronavirus-colombia-hoy-asi-se-vive-la-pandemia-en-la-carcel-la-picota-entrevista-511826>.

<sup>60</sup> 8 de agosto de 2020. Ver en: <https://www.laopinion.com.co/cucuta/41-presos-estarian-contagiados-de-covid-19-en-la-carcel-de-cucuta-200776#OP>

<sup>61</sup> 12 de agosto de 2020. Ver en: <https://www.lafm.com.co/colombia/alerta-por-muertes-causa-de-coronavirus-en-carcel-de-cucuta>.

y custodia del Inpec. “¡Ay, ustedes de eso no se van a morir!”, cuenta que les gritan. En el patio donde ella está hay dos baños. Aunque las mujeres que tienen coronavirus están aisladas de las demás, en un tramo del patio, igual se ven obligadas a compartir baños y duchas...

(...)Continúan diciendo que en la segunda semana de julio la mujer de 62 años presentó síntomas, pero que la médica que la atendió “no la aisló ni ordenó realizar la prueba, simplemente la envió de nuevo al patio”. Aseguran que, ante la insistencia, y frente al agravamiento del estado de salud de la mujer y la presión de la familia, una ambulancia la llevó a un hospital donde se le diagnosticó neumonía a causa del coronavirus y luego falleció.

(...) La guardia comenzó a hacer traslados de patios de esas 11 para devolverlas a sus celdas, es allí que las que trasladaron llevaron el contagio al patio donde murió la señora (...). Otra, de la veeduría penitenciaria Jesús Gustavo Vargas Suárez, afirma que la directora de la cárcel “no cumple con los protocolos” y que no hay médicos ni medicamentos para las privadas de la libertad. Otras denuncias presentan quejas contra la directora del establecimiento por “ocultar información” a las familias sobre personas contagiadas no aisladas”.<sup>62</sup>

### **EPMSC Quibdó “Ayanancy”:**

“Los reclusos denuncian que con hierbas medicinales y sin medidas de bioseguridad, pretenden atacar el virus en el penal. Son seis hombres y cuatro mujeres privados de la libertad quienes resultaron positivos para covid-19 y un caso más, del personal de sanidad del penal. Uno de los internos de la cárcel, denunció que no cuentan con las condiciones adecuadas para frenar el contagio. Manifestó que, con hierbas de poleo, eucalipto y otras plantas medicinales pretenden detener los contagios”.<sup>63</sup>

En concordancia con lo anterior, la Comisión considera que el testeo masivo para la detección de casos activos positivos de COVID-19, así como la implementación de cercos epidemiológicos, constituye una de las acciones prioritarias para garantizar el derecho a la salud de la población reclusa y del personal del INPEC. Sin embargo, aunque estas medidas han sido ordenadas por las personerías municipales y por jueces de tutela, en algunos establecimientos la Comisión logró establecer que los directores de establecimientos de reclusión no han adoptado estas medidas.

Según el Consorcio *Fondo de Atención en Salud para Personas Privadas de la Libertad 2019*,<sup>64</sup> para el 14 de julio se habían realizado un total de 11.160 pruebas, con 8.723 resultados negativos y 3.398 positivos, mientras que se registró un total de 21 personas privadas de la libertad fallecidas por Covid-19. De acuerdo con esa entidad, el personal a su cargo ha realizado “toma de muestras RT-PCR a la PPL que se requiera, como producto de búsqueda activa o por ser contactos estrechos con pacientes confirmados como positivos para COVID”, las cuales han sido practicadas en 43 de los 132 establecimientos de reclusión a nivel nacional, en los cuales el INPEC reporta que se acumulan 105.104 personas de la población carcelaria a su cargo. Si bien estos datos podrían considerarse representativos, lo anterior implica que el número de pruebas

<sup>62</sup> 29 de julio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/grave-situacion-en-carceles-de-bogota-por-el-coronavirus-523378>.

<sup>63</sup> 9 de junio de 2020. Ver en: <https://www.radionacional.co/noticia/regiones/alerta-casos-de-coronavirus-carcel-anayancy-de-quistido>

<sup>64</sup> Los siguientes datos fueron suministrados en respuesta a un derecho de petición elevado por el Equipo Jurídico Pueblos, organización integrante de la Comisión.

realizadas para julio de 2020 era sólo del 10,6% de la población de estos centros – es decir, poco más del 10% de la población de estos centros de reclusión, dentro de los cuales algunos ya presentaban casos confirmados de COVID-19.

En este punto, es preciso recordar que la Comisión, en su solicitud del 20 de marzo 2020, a las denuncias realizadas por parte de la población reclusa sobre la falta de práctica de pruebas sobre población que presentaba síntomas de COVID-19, las cuales se hacían de manera tardía o no se realizaban.<sup>65</sup> Esta falta de testeo masivo aleatorio fue contemplada en los protocolos implementados para la búsqueda activa de casos, la cual fue sugerida especialmente para aquellas poblaciones donde, debido a los altos índices de hacinamiento, resultaba imposible garantizar el distanciamiento social y, por tanto, en donde un contagio masivo era más probable.<sup>66</sup>

A juicio de la Comisión, el contexto de imposibilidad de implementar el distanciamiento social, de precariedad de los servicios de atención en salud, de insuficiencia de insumos de protección e higiénicos y en los que se presentan altos niveles de hacinamiento implican una desprotección generalizada del derecho a la salud de la población reclusa, derecho que ya era vulnerado en el estado de cosas inconstitucional y cuya garantía ha sido empeorada por la pandemia. Así, como lo reportó Cuestión Pública en un informe sobre la materia,<sup>67</sup>

*“Los datos del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL es que se han practicado pocas pruebas para detectar el COVID-19: 7.153 pruebas en un rango de 90 días. Esto significa que el 6.41% de los presos de Colombia ha sido testeado. De los 133 centros carcelarios incluidos en la información entregada por esta institución, se evidencia que sólo en 43 se han tomado pruebas.*

*Es decir, hay cárceles en las que no se ha practicado ni una sola prueba, por lo tanto y hasta la fecha, no se puede determinar cuál es el porcentaje real de contagios en la población carcelaria del país.*

*Hay casos como el de Pitalito, en el departamento del Huila, en la que en una población de 1.216 reclusos se han practicado tan solo dos pruebas con un resultado de cero contagios. En la cárcel de Tunja, que se podría testear a todo el personal porque hay 193 personas, se han practicado 14 pruebas. La cárcel de Cali, otro de los focos del contagio en cárceles, cuenta con 5.377 internos. Según la información entregada por el Consorcio, se practicaron 1.071 pruebas para detectar el contagio por COVID-19. De esas, 460 resultaron positivas. Los presos de Cali, a través de la organización Movimientos Cárceles al Desnudo, denunciaron que las autoridades dejaron de hacer pruebas cuando “se dieron cuenta que todas las pruebas*

---

<sup>65</sup> Ver en: <https://www.dejusticia.org/solicitamos-medidas-inmediatas-para-evitar-un-contagio-masivo-en-las-carceles/>.

<sup>66</sup> "Cuando estos testeos masivos aleatorios se utilizan en grupos indicativos, es decir en aquellos grupos de la población en donde es más probable encontrar el virus, son más efectivos. Estamos hablando de aplicar pruebas periódicas al personal de salud, los contactos de los casos positivos y dentro de estos, por supuesto, los conglomerados, en donde es más difícil mantener medidas de distanciamiento social, como son la población privada de la libertad, los hogares de ancianos y ese tipo de lugares en los que hay que buscar de manera específica porque es mucho más probable encontrar en estos casos positivos para aislarlos", explicó el Instituto Nacional de Salud. Disponible en: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Colombia-busca-superar-el-mill%C3%B3n-de-pruebas-Covid-19-con-la-red-ampliada.aspx>.

<sup>67</sup> 8 de julio de 2020. Ver en: <https://cuestionpublica.com/los-pacientes-covid-19-que-no-importan-en-colombia/>

*que hacían salían positivas, (...) muchas personas están enfermas y el gobierno no las va hacer para que no sea escándalo público”.*

#### **Testimonios – EPMSC Santa Marta:**

*“El número de contagiados de covid- 19 al interior de la cárcel Rodrigo de Bastidas de Santa Marta se disparó en los últimos días. Una toma de muestras masivas solicitadas por la Personería Distrital, permitió detectar a un total de 86 personas entre reclusos y guardias del Inpec que arrojaron positivo para coronavirus.*

*(...)La Personería Distrital, viene haciendo acompañamiento a la gestión de las directivas de la cárcel, para verificar que los reclusos sean aislados en condiciones adecuadas, garantizándoles la alimentación y de ser necesaria la atención en salud oportuna.*

*(...)Las buenas experiencias de otros penales del país debe ser replicada en Santa Marta para evitar un desborde de casos y consecuencias fatales para la población”, insistió el Personero.*

*La Personería recomendó continuar con el monitoreo y cerco epidemiológico con el propósito de identificar más contagiados dentro del penal que actualmente presenta un hacinamiento del 269%”.*<sup>68</sup>

#### **EPAMS Valledupar “La Tramacúa”:**

*“Los trabajos de toma masiva de pruebas de Covid-19 se intensificaron en el centro de reclusión Judicial de Valledupar tras confirmarse, en menos de 24 horas, 109 contagios entre personas privadas de la libertad y funcionarios.*

*El más reciente informe de la Sala de Análisis de Riesgo en Salud confirmó que, de los casos positivos detectados, 100 corresponden a internos y nueve pertenecen a funcionarios administrativos y de sanidad de la cárcel.*

*Mientras avanzan con la entrega de resultados, se trabaja en la identificación de los pacientes asintomáticos para contener la propagación del virus del Covid-19, aseguró Hernán Baquero Rodríguez, secretario de Salud Departamental”.*<sup>69</sup>

#### **EC Barranquilla:**

*“Cabe destacar que un mes atrás, un juez ordenó que todas las personas privadas de la libertad y el cuerpo de custodia y vigilancia de tres cárceles del Atlántico deberán ser testeados, a raíz de una tutela interpuesta y admitida con el objetivo de “que se garantizarán los derechos de salud, vida, el trabajo digno y seguro, dignidad humana, igualdad, condiciones de higiene y seguridad en el trabajo y al ambiente sano” de los presos y guardianes de las cárceles del departamento ”.*<sup>70</sup>

<sup>68</sup> 28 de julio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/brote-de-covid-19-en-la-carcel-de-santa-marta-523028>

<sup>69</sup> 18 de julio de 2020. Ver en: <https://www.radionacional.co/noticia/regiones/avanza-toma-masiva-de-muestras-de-covid-19-la-carcel-judicial-de-valledupar>

<sup>70</sup> 17 de junio de 2020. Ver en: <https://www.elheraldo.co/judicial/en-barranquilla-hay-47-presos-con-covid-19-en-carceles-del-inpec-735322>

## EPMSC RM Pasto:

*“Explicó que al penal se le ha dificultado la implementación de algunas de las medidas por el alto nivel de hacinamiento. En ese sentido, precisó que hasta el miércoles 22 de julio se habían tomado más de 450 pruebas confirmatorias, de las cuales 169 han arrojado positiva para Covid-19. De ellas, 154 casos corresponden a internos y 15 al personal administrativo. Están pendiente de reporte 174 resultados”.*<sup>71</sup>

### - Falta de capacidad del sistema penitenciario y carcelario para brindar atención en salud

El segundo aspecto en la garantía del derecho a la salud ha sido la permanencia de las deficiencias del sistema de salud en el sistema penitenciario y carcelario, las cuales han redundado en el agravamiento de la garantía de este derecho en el contexto de la pandemia. En concreto, estas deficiencias se han materializado en una atención insuficiente de la población privada de la libertad, pues, entre varios factores, la sobrepoblación carcelaria y la insuficiencia de personal médico han hecho imposible garantizar una atención en salud adecuada.

Como la Comisión lo ha reiterado en informes anteriores, una de las falencias críticas del sistema de salud ha sido la falta de contratación de personal médico suficiente para satisfacer la demanda en salud de la población carcelaria. Como lo manifestó el informe de interventoría al INPEC de la Contraloría General de la Nación, *“los exámenes médicos de ingreso -EMI y de egreso -EME- no se realizan, o se realizan extemporáneamente, como producto de la ausencia de coordinación entre el INPEC y el USPEC por la falta de personal médico para realizarlos”, y “[E]n la prestación del servicio de salud, se pudieron constatar debilidades en torno a la cantidad de personal médico (Medico, Odontólogo, Enfermera Jefe, Aux. de Enfermería) disponible para la PPL de cada ERON, toda vez, que el total de internos varió sin que el modelo de salud se haya ajustado a las condiciones actuales cada establecimiento”.*<sup>72</sup> En el contexto de la pandemia, dado el aumento de la demanda de servicios de salud, la falta de contratación de personal médico profundiza la protección del derecho a la salud.

**Tabla 6**

### **Necesidades de personal médico según perfil profesional (2020)<sup>73</sup>**

<b>Necesidad según profesional</b>	<b>Total</b>
Médico	243
Enfermera profesional	164

<sup>71</sup> 23 de julio de 2020. Ver en: <https://www.pasto.gov.co/index.php/noticias-salud/13527-alcaldia-refuerza-acciones-de-acompanamiento-en-carcel-judicial-de-pasto-a-cargo-del-inpec-debido-a-contagios-de-covid-19>

<sup>72</sup> Ver en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1406069/Nro.+025+Informe+Auditor%C3%ADa+Cumplimiento+USPEC+INPEC.pdf/b5ac0778-0aa9-4679-99f8-f5e6742a7a0f?version=1.0>

<sup>73</sup> Datos suministrados por el Consorcio *Fondo de Atención en Salud para Personas Privadas de la Libertad 2019* en respuesta a derecho de petición remitido por el Equipo Jurídico Pueblos en XX de 2020, con ocasión de la pregunta “...desde el inicio de la emergencia sanitaria, cuantos profesionales del área de la salud han sido implementados en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, indicando si son médicos/as o enfermeros/as, y en que establecimientos”.

Auxiliar de enfermería	340
Odontólogo general	123
Higienista oral	43
Auxiliar de odontología	76
Total	989

El informe de la Contraloría General de la Nación también advirtió que “[L]as unidades de sanidad no cuentan con la dotación completa y necesaria para la prestación de los servicios en salud como carro de paro, electrocardiógrafo, desfibrilador y en su gran mayoría los equipos se encuentran en mal estado a falta de mantenimiento preventivo y correctivo”,<sup>74</sup> razón por la cual la capacidad del sistema para atender a situaciones de emergencias médicas resulta dudosa.

Además de las deficiencias del sistema, organizaciones integrantes de la Comisión han logrado corroborar casos de personas privadas de la libertad en la que sus tratamientos médicos han sido interrumpidos debido a la atención de casos relacionados con la pandemia. Así, por ejemplo, se han recopilado casos en los cuales no se han realizado los traslados a centros de salud para realizar exámenes de control de tratamiento, cirugías o citas con profesionales de medicina especializada.

Por lo anterior, la Comisión considera que la pandemia de COVID-19 producirá una profundización del estado de cosas inconstitucional en materia de salud, dado que las deficiencias del sistema de salud de los centros de reclusión, la interrupción de los tratamientos médicos y el represamiento de la atención de salud solicitada por la población carcelaria ha significado un desmedro en la garantía del derecho a la salud.

### 2.3.2 El derecho a la defensa técnica y de acceso a la justicia

En materia de defensa técnica, la Comisión ha logrado corroborar que el cierre general de los establecimientos ha significado una reducción sustancial de garantía de los derechos de acceso a la justicia, defensa técnica y el debido proceso. Esto se ha debido fundamentalmente a que, dentro de las medidas de excepción adoptadas por las autoridades, se suspendió el ingreso de defensores a los centros de reclusión. Así, si bien el contacto con los defensores se ha buscado garantizar a través de medios virtuales, la población carcelaria ha reportado que el contacto ha sido insuficiente, dado que los establecimientos de reclusión no cuentan con el número de equipos suficiente (computadores, acceso a internet, acceso a fluido eléctrico constante, entre otros) para garantizar que las personas privadas de la libertad puedan tener un contacto efectivo con sus representantes en procesos judiciales.

Para la Comisión, esta circunstancia resulta particularmente problemática en el contexto de la pandemia, pues si bien el cierre de los establecimientos constituye una medida de protección necesaria de la población reclusa, esta no puede redundar en una negación de los derechos fundamentales a la defensa. Más aún, dado que los defensores también constituyen una de las pocas vías para la población carcelaria para solicitar la

<sup>74</sup>

Ver en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1406069/Nro.+025+Informe+Auditor%C3%ADa+Cumplimiento+USPEC+INPEC.pdf/b5ac0778-0aa9-4679-99f8-f5e6742a7a0f?version=1.0>

concesión de derechos (por ejemplo, para solicitar la aplicación de subrogados penales, de redención de la pena, entre otros) y para denunciar hechos que vulneran de su dignidad humana (por ejemplo, si son víctimas de tortura o de tratos crueles, inhumanos y degradantes, o para solicitar traslados para proteger su vida e integridad), la medida de cierre de los establecimientos sin que existan medidas de mitigación para garantizar estos derechos se traduce en una desprotección de la población reclusa.

En este entendido, debe resaltarse que, si bien el ingreso de defensores fue suspendido como medida de protección, con las medidas adoptadas por la Rama Judicial durante la pandemia, los procesos penales han continuado a través de medios virtuales, con lo cual las personas bajo detención preventiva han visto afectado sus derechos al debido proceso y a la defensa técnica al no permitir una comunicación constante, privada y efectiva para preparar su defensa. Teniendo en cuenta que la evolución de la pandemia en Colombia sugiere que las medidas de excepción adoptadas deberán ser extendidas en el tiempo, la Comisión considera necesario que las autoridades penitenciarias adopten medidas de mitigación de los impactos que el cierre de los establecimientos genera sobre el acceso a la justicia, el debido proceso y la defensa técnica. Por tanto, es necesario que dentro de las medidas de excepción se adopten medidas de mitigación, tales como la ampliación de la infraestructura y equipos necesarios para garantizar el contacto virtual con defensores, la asistencia a las audiencias virtuales programadas en casos virtuales y que permanezcan abiertas vías de denuncia de casos violatorios de sus derechos.

### *2.3.3 El derecho a la comunicación, contacto con familiares y el derecho a la resocialización*

Para la Comisión, el cierre de los establecimientos y la insuficiencia de los medios virtuales no sólo han afectado los derechos al debido proceso, sino también el derecho de toda persona privada de la libertad de mantener un contacto y comunicación con sus familias y visitantes. En este punto, debe recordarse que una de las medidas de excepción adoptadas fue la suspensión de las visitas, la cual ha causado un impacto grave no sólo en el proceso de resocialización de la población reclusa (fomentando la desocialización producto del encarcelamiento), sino incluso en su bienestar emocional y psicológico.

Sobre este punto, debe recordarse que el estado de cosas inconstitucional ha impuesto sobre la población carcelaria condiciones de vida que vulneran el principio constitucional fundamental de la dignidad humana derivada del conjunto de deficiencias estructurales del sistema (obligación de vivir, dormir y permanecer en establecimientos hacinados, con deficiencias higiénicas, sin acceso a servicios públicos como agua potable, la insuficiencia de actividades de ocupación del tiempo generada por la suspensión de actividades deportivas, de estudio y enseñanza, entre otros). En este contexto, el contacto con los familiares es uno de los pocos espacios en los que la población privada de la libertad puede mantener vínculos con sus redes de apoyo social y familiar que permiten sobrellevar las condiciones adversas del encarcelamiento, más aún cuando, como se mencionó anteriormente, los familiares de la población carcelaria han suplido las deficiencias de protección frente al COVID-19 del sistema penitenciario y carcelario.

Al respecto, la Comisión destaca que el INPEC anunció que, para garantizar este derecho, comenzó con la implementación de medios virtuales con los cuales la población reclusa podría mantener contacto con sus familiares. Sin embargo, varias organizaciones integrantes de la Comisión han recibido denuncias de personas privadas de la libertad y sus familiares que aseguran que, si bien existen algún nivel de oferta de servicios virtuales de visita, la mayoría de la población no ha contado con acceso a estas.

La anterior situación se corrobora, además, con los datos suministrados públicamente por el INPEC en medios de comunicación el pasado 23 de junio de 2020. Según el INPEC, “*en total, en el país, se han realizado más de 85 mil visitas virtuales desde marzo, cuando comenzaron las restricciones. Además de Cali, otras ciudades donde se han realizado de forma masiva son Bucaramanga, Medellín y Bogotá*”.<sup>75</sup> En concordancia con estos datos, entre marzo y junio de 2020 se ha dado menos de 1 visita por persona privada de la libertad, lo que ilustra que la gran mayoría de las personas privadas de la libertad han visto reducido el contacto de sus familiares a contactos ocasionales durante meses, o incluso personas que no han tenido contacto con sus familias desde el inicio de la pandemia.

Para la Comisión, la protección de la dignidad humana y la garantía del derecho a las visitas hace necesario que el Estado garantice que la población carcelaria pueda tener contacto con su red de apoyo, especialmente en la actual coyuntura. Por ejemplo, si bien al interior de cada establecimiento existen teléfonos para el uso de la población reclusa, estos son insuficientes y no garantizan una comunicación gratuita y de calidad – situación que ya ha sido corroborada por la Corte Constitucional.<sup>76</sup> Así, si se suma a la insuficiencia de medios virtuales la prohibición general de poseer equipos celulares u otros medios de comunicación, la población carcelaria ha quedado en su mayor parte incomunicada de sus vínculos familiares y sociales.

En este punto, debe destacarse que la pandemia en sí misma también ha sido un factor que ha deteriorado el bienestar emocional de la población reclusa. Según un estudio desarrollado por la Universidad Javeriana, las personas privadas de la libertad también se han visto afectadas por la incertidumbre, ansiedad, trastornos de estrés y depresión que genera la pandemia. En este estudio se afirma que “los factores carcelarios recaen en distorsiones perceptivas, afectivas, emocionales, cognitivas y conductuales, generalmente causadas por estar sometidos a condiciones de permanente tensión”. Lo anterior acompañado de “La separación de la familia, la incertidumbre por el bienestar y la salud de los familiares suelen ser otros factores estresores de gran importancia”.<sup>77</sup>

Por lo anterior, la Comisión considera prioritario que las autoridades penitenciarias y carcelarias adopten medidas urgentes para mitigar los efectos de la suspensión de las visitas, así como de las demás actividades deportivas, educativas y recreativas, dado que estas no son sólo factores que reducen la desocialización producida por el encarcelamiento en las condiciones que configuran el estado de cosas inconstitucional, sino que también constituyen un eje central en la garantía de vida digna en entornos carcelarios. Entre estos, por ejemplo, la Comisión destaca la necesidad de garantizar un acceso adecuado, frecuente, gratuito y de calidad a medios virtuales de visita, de contacto con las redes de apoyo, pues la situación de incomunicación puede afectar de manera grave la salud mental de la población reclusa, así como puede constituir un trato cruel, inhumano y degradante. Del mismo modo, con el fin de garantizar el derecho a la resocialización al brindar actividades alternativas en condiciones de bioseguridad que permitan no interrumpir los procesos de resocialización en curso, evitar que el aislamiento tenga impactos graves al estar acompañado de pocas actividades deportivas, recreativas o intelectuales, entre otras.

---

<sup>75</sup> Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/coronavirus-mas-de-85-mil-visitas-virtuales-a-presos-en-colombia-510182>.

<sup>76</sup> Ver en: Corte Constitucional. Sentencia T-276 del 28 de abril de 2017, MP. Aquiles Arrieta Gómez.

<sup>77</sup> Ver en: <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/carceles-en-colombia-una-olla-a-presion-en-tiempos-de-covid-19/>

## Testimonios – COMEB Bogotá “la Picota” y CPMS Bogotá “La Modelo”:

*“Los presos del complejo carcelario La Picota, en Bogotá, han participado en diferentes acciones de protesta ante el riesgo de llegada del coronavirus: cacerolazos, huelgas de hambre, mensajes a la opinión pública.... Sus reivindicaciones han sido recogidas en un comunicado de cinco puntos, pero se reducen a una: ser tratados como cualquier otra persona en los tiempos de la Covid-19. Piden material de protección, geles, desinfección, cuidados, atención médica; pero también una administración sensible a sus dificultades y temores y que, en estos momentos de crisis, acuda al diálogo para alcanzar soluciones. No olvidan que, el pasado 21 de marzo, durante las protestas en más de 24 centros carcelarios del país, que pretendían visibilizar estas mismas necesidades, fueron asesinadas 23 personas privadas de libertad en la cárcel La Modelo de Bogotá y 83 fueron heridas, después de que la guardia abriera fuego aduciendo un intento de fuga”.*

*“En esta situación del virus, la distancia con la familia se vive todavía con más angustia. La comunicación con ellos es demasiado distanciada, con dificultades. Ahí hay unos teléfonos del INPEC que son costosos. Muchas veces no funcionan, le intervienen a uno las llamadas, no hay privacidad con la familia. Este control del INPEC incomoda mucho y viola los derechos fundamentales. Eso me intranquiliza porque en la cárcel no se puede tener un peso y uno depende del apoyo y el ánimo de la familia fuera. Las cárceles colombianas son difíciles para sobrevivir y con el coronavirus la gente anda todavía más nerviosa en los patios y los pasillos. Los conflictos se dan con más facilidad. Uno quisiera decirle al Estado que revise bien estas injusticias que han hecho conmigo, quién sabe cuántas personas están en la misma situación, que por ser líderes, que porque reclaman los derechos de una comunidad (en teoría con aval del propio Estado) están pasando por estas penurias”.*<sup>78</sup>.

*“Sobre (la salud mental)” eso también hemos hablado mucho. Porque hay gente que se ha afectado bastante, y como además no hay visitas. Se vive una situación de tensión casi todos los días, y eso por lo general estalla en peleas. Algunos dicen “yo prefiero que me maten a bala a morirme acá enfermo”. La gente se angustia también porque sus familias están en confinamiento sin nada que comer, o les está tocando salir a la calle y enfrentan la posibilidad de enfermarse. Hay internos que tienen casos de covid-19 en sus familias. Todo eso genera un nivel de estrés muy fuerte. Es una situación compleja que muy pocos tienen en cuenta. Y es una vaina que hace más necesario el deshacinamiento, que haya gente que salga a prisión domiciliaria. Así sea transitoria, pero que esta situación se despeje. Porque de verdad, en cualquier momento, si siguen aumentando los casos en la cárcel, puede estallar una vaina muy berraca. Lo que pasa es que, al mismo tiempo que existe esa angustia, también hay mucho miedo entre la gente. Porque lo que se ha demostrado es que, sin ningún tipo de escrúpulo o de raciocinio, son capaces de matar al que sea. No solo lo digo yo: lo que siente la gran mayoría de presos es que nos quieren matar. Lo que se está proyectando en las cárceles colombianas es un genocidio. Dejándonos encerrados, haciendo que el virus entre, esperando que todos nos infectemos.*

*“(…) Sí, puedo llamar a mi mamá por el azul. El azul es el teléfono de pared que funciona cargándolo con tarjeta. Contrario a lo que ordena la Corte, aquí no hay comunicación*

---

<sup>78</sup> 24 de abril de 2020. Ver en: <https://www.colombiainforma.info/especial-tras-los-barrotes-del-coronavirus/>

*gratuita. Pero, bueno, ese es otro paseo. Hablo con mi mamá, pero no le digo nada de todo esto. Ella ya es mayor, y está sola. No quiero preocuparla”.*<sup>79</sup>

### **Testimonios – RM Bogotá “El Buen Pastor”:**

*Están intranquilas porque les dijeron que las trasladarían de patio este martes. “No sabemos qué van a hacer con nosotras”, cuenta. (...) el reporte más reciente daba cuenta de 200 contagios por covid-19 en El Buen Pastor, de los cuales 11 son funcionarios y 189 mujeres privadas de la libertad. Los casos están en tres de los nueve patios que tiene la reclusión de mujeres.*

*(... ) Por eso, las internas de El Buen Pastor “están muy asustadas”, dice. Además, cuenta que en el patio cuatro, uno de los que concentra buena parte de los casos, es donde están la mayoría de mujeres mayores e incluso algunas con discapacidades”.*<sup>80</sup>

#### *2.3.4 Incremento de la corrupción en establecimientos carcelarios*

Para la Comisión, otra de las dinámicas que se han generado a raíz de la pandemia de COVID-19 ha sido el incremento de la corrupción al interior de los centros de reclusión, principalmente derivado de la escasez de insumos de protección y la profundización de las debilidades del sistema penitenciario y carcelario. Esta situación ha sido detectada por diferentes organizaciones que integran la Comisión a través de denuncias de la población carcelaria.

En estas denuncias, personas privadas de la libertad han reportado que las deficiencias en el suministro de insumos higiénicos y de protección, así como el desabastecimiento de los expendios,<sup>81</sup> han llevado a un aumento de casos de cobro indebido de dineros para facilitar la entrada de estos tapabocas, jabón y otros insumos por parte de familiares y otros visitantes. Así, estas denuncias reportan que miembros de la guardia penitenciaria y el personal administrativo han comenzado a exigir pagos indebidos para agilizar los trámites de ingreso de estos implementos y para el trámite de documentos en poder del INPEC para solicitar libertades, mecanismos sustitutivos del encarcelamiento y otras solicitudes.

Para la Comisión, estas formas de corrupción, las cuales fueron detectadas en la gira carcelaria realizada y documentada en su VII Informe de Seguimiento, tienen el potencial de profundizarse durante la pandemia, pues esta ha agravado las debilidades del sistema penitenciario y carcelario al aumentar la demanda de recursos, insumos higiénicos, entre otros. Por lo anterior, la Comisión considera necesario que se implementen mecanismos de control que permitan detectar y sancionar este tipo de actuaciones, así como eliminar las barreras de acceso a los insumos necesarios para garantizar derechos fundamentales, pues contextos de escases de estos fomentan estos actos de corrupción.

---

<sup>79</sup> 3 de julio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/bocas/coronavirus-colombia-hoy-asi-se-vive-la-pandemia-en-la-carcel-la-picota-entrevista-511826>.

<sup>80</sup> 29 de julio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/grave-situacion-en-carceles-de-bogota-por-el-coronavirus-523378>

<sup>81</sup> Debe recordarse que los expendios internos de los centros de reclusión permiten que las personas privadas de la libertad se provean de artículos de primera necesidad y otros productos con los cuales complementan la alimentación suministrada por el sistema penitenciario.

### 2.3.5 El derecho a la protesta

El derecho a la protesta<sup>82</sup> también ha sido uno de los derechos fundamentales que han sido afectados por la pandemia. Debe recordarse que, en los inicios de la pandemia, la población carcelaria en Colombia y en otros países protagonizaron protestas debido a las deficiencias de los centros de reclusión y al riesgo elevado que el hacinamiento, la debilidad de los sistemas de salud y otros aspectos presentaban frente al SARS-Cov-2. Sin embargo, durante estas jornadas de protesta, que en algunos casos devinieron en disturbios violentos, se presentaron hechos graves de represión y de abuso o uso desproporcionado de la fuerza por parte de las autoridades penitenciarias o de la fuerza pública.

En Colombia, uno de los hechos particulares de violación del derecho a la protesta y del uso desproporcionado de la fuerza ocurrió durante la protesta del 21 de marzo de 2020 en el CPMS Bogotá “La Modelo”, el cual comenzó con la protesta de la población reclusa por los altos niveles de hacinamiento y la insuficiencia de las medidas de protección adoptadas por el Gobierno Nacional, pero que culminó con la muerte de 24 personas por arma de fuego y 83 personas lesionadas de gravedad.<sup>83</sup>

Aunque el Gobierno Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho argumentaron que se trató de un plan de fuga masiva orquestado por el ELN y Disidencias de las FARC,<sup>84</sup> la Revista Semana<sup>85</sup> y CeroSetenta<sup>86</sup> revelaron posteriormente los informes de medicina legal de las personas fallecidas, en los cuales se encontró que la mayoría de los fallecidos recibieron impactos de bala por la espalda a larga distancia, en la cabeza y en posiciones que sugieren que se encontraban en estado de indefensión. También se registraron videos en los que la guardia penitenciaria utilizó gases lacrimógenos en espacios cerrados (uso inadecuado que puede generar asfixia) y otros usos desproporcionados de la fuerza. A pesar de esto, el Fiscal General de la Nación anunció que abriría investigaciones por la posesión de celulares con los cuales la población grabaron la protesta y a las organizaciones criminales “instigadoras” del plan de fuga,<sup>87</sup> pero no se ha reportado la apertura de investigaciones por los casos que podrían constituir presuntamente uso desproporcionado de la fuerza o incluso ejecuciones extrajudiciales de personas privadas de la libertad por parte de la guardia.

Además de este caso, varias denuncias recibidas por organizaciones que integran la Comisión reportaron que la guardia penitenciaria ha organizado operativos de retaliación por el desarrollo de protestas pacíficas realizadas por la población carcelaria de diferentes centros, en los cuales se han cometido agresiones físicas, la destrucción arbitraria de las pertenencias de personas reclusas, entre otros. De igual manera, las denuncias recibidas reportan que se han dado traslados arbitrarios de personas privadas de la libertad que participaron en jornadas de protesta pacífica, los cuales no sólo son ilícitos por su motivación sancionatoria, sino que también fomenta la propagación del SARS-Cov-2.

---

<sup>82</sup> Debe recordarse que, en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho a la protesta es uno de los derechos fundamentales que pueden ser limitados por la ejecución de una medida privativa de la libertad en el sistema penitenciario y carcelario, pero no es suspendido de manera absoluta. Ver en: Corte Constitucional. Sentencia T-571 del 4 de junio de 2008, MP. Humberto Sierra Porto.

<sup>83</sup> Ver en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/el-silencio-del-inpec-sobre-el-motin-de-la-modelo/>

<sup>84</sup> Ver en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/21m-la-noche-de-la-tragedia-en-la-carcel-la-modelo-articulo-910724/>.

<sup>85</sup> Ver en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-exclusiva-masacre-carcel-la-modelo-pruebas-del-amenamiento-carcelario/677853/>

<sup>86</sup> Ver en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/el-silencio-del-inpec-sobre-el-motin-de-la-modelo/> & <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/siete-horas-de-angustia-en-la-modelo/>.

<sup>87</sup> Ver en: <https://www.rcnradio.com/judicial/fiscalia-abrio-investigacion-por-amenamientos-en-la-carcel-modelo>

Para la Comisión, los casos reseñados anteriormente denotan una grave vulneración no sólo del derecho a la protesta pacífica de la población carcelaria, sino también la posible comisión de hechos delictivos por parte de las autoridades penitenciarias, la violación del derecho a la vida e integridad de las personas privadas de la libertad y la ausencia de un control efectivo del uso proporcional de la fuerza en entornos carcelarios – lo cual se suma, además, a la vulneración y desprotección generalizada de los derechos fundamentales, motivo fundamental de las protestas.

Por esta razón, la Comisión destaca la necesidad no sólo de implementar planes para prevenir el uso arbitrario y excesivo de la fuerza en el desarrollo de las protestas pacíficas de la población carcelaria. Por el contrario, también señala la necesidad de que la Fiscalía General de la Nación, el INPEC y la Procuraduría General de la Nación identifiquen, investiguen y sancionen aquellos casos en los que funcionarios del INPEC hacen un uso desproporcionado y excesivo de la fuerza, en los que cometen actos de represión injustificada de la protesta y, más aún, en aquellos casos en los que se cometen actos delictivos contrarios al derecho internacional de los derechos humanos, tales como ejecuciones extrajudiciales, torturas o tratos crueles, inhumanos y degradantes como respuesta, retaliación o represión de protestas pacíficas.

### 2.3.5 El derecho a la alimentación

Finalmente, la Comisión también ha recibido denuncias que reportan que, durante la pandemia, los servicios de alimentación suministrada a la población reclusa han empeorado de manera sustancial. Esta situación también ha sido corroborada por testimonios recopilados de personas privadas de la libertad en medios de comunicación, en los cuales las personas reportaron que el gramaje y la calidad de los alimentos ha desmejorado desde el inicio de la pandemia.

#### **Testimonios – COMEB Bogotá “la Picota”**

*“Al contrario, (en esta época la comida ha desmejorado muchísimo). El desayuno es “café con leche” o bebida con “chocolate”, un pan duro, veinticinco gramos de queso, eventualmente un huevo cocinado o frito, y otras veces “huevo” (harina y cebolla) revuelto (crudo), unos veinte gramos. Últimamente hemos dado una pelea por el gramaje de la comida porque la Uspec –Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios– ha bajado los gramajes de todo, del desayuno, del almuerzo, de la comida, de la proteína que nos dan. Hicieron un supuesto estudio nutricional y al parecer mostró que hay mucha gente gorda. Pero eso es absurdo. Primero, porque el estudio lo hicieron solo en unos patios donde hay gente que tiene más o menos poder adquisitivo y por lo tanto dispone de más comida. Pero además no consideran que hay mucha gente acá que se engorda porque se enferma, porque no come sino pan y galletas y no hace sino dormir, pero en realidad está muy mal nutrida. Ese estudio fue una excusa que usaron para bajarle el gramaje a todo. Y le digo que la situación a veces es de hambre. Es muy crítica. El que tiene con qué, pues complementa la alimentación. Y el que no, sencillamente se jode. Aguanta hambre como un berraco. Es algo paupérrimo. Últimamente también nos hemos quejado mucho de la carne. La carne de res viene una parte buena, otra podrida. El cerdo suele venir crudo, entonces la gente tiene que rebuscarse la manera de cocinarlo con resistencias, bueno, de acomodar de alguna forma su comida para no consumir eso crudo. El pollo también viene así. Eso ha sido una queja permanente”.*<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> 3 de julio de 2020. Ver en: <https://www.eltiempo.com/bocas/coronavirus-colombia-hoy-asi-se-vive-la-pandemia-en-la-carcel-la-picota-entrevista-511826>

### III. Recomendaciones para una estrategia integral frente al COVID-19 y la crisis carcelaria

Debido a que la pandemia de SARS-Cov-2 impone condiciones que magnifican las problemáticas estructurales del sistema penitenciario y carcelario, la Comisión considera necesario que el Estado colombiano aborde estos efectos negativos en los derechos fundamentales de la población privada de la libertad como una problemática de corto y mediano plazo. Así, en este apartado, la Comisión presenta una serie de recomendaciones orientadas hacia la formulación de una estrategia integral que contribuya a la mitigación de los daños directos de la pandemia sobre la vida y salud de la población carcelaria, mitigue los impactos indirectos de esta sobre el goce de derechos fundamentales y permita, a su vez, un avance en la superación del estado de cosas inconstitucional.

Por lo anterior, las siguientes recomendaciones se encuentran divididas en 4 grupos: i) recomendaciones a prevenir la ocurrencia de contagios masivos de COVID-19 en los centros de reclusión; ii) recomendaciones orientadas a mitigar los efectos negativos sobre los derechos fundamentales producidos por las medidas transitorias frente a la emergencia sanitaria; iii) recomendaciones para garantizar una adecuada atención en salud en el contexto de la pandemia; y finalmente iv) recomendaciones para una estrategia integral de superación del estado de cosas inconstitucional.

#### 3.1 Recomendaciones sobre prevención de un contagio masivo en los centros de reclusión

En concordancia con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>89</sup> y de esta Comisión,<sup>90</sup> el primer frente de acción frente a la pandemia de COVID-19 debe ser la **prevención de un contagio masivo en los centros de reclusión**. Esto se debe a que, como prioridad principal para el manejo y la mitigación de sus daños para la salud y la vida, el Estado debe reducir las condiciones estructurales que fomentan que el virus se esparza de manera acelerada en la población carcelaria. Entre estas condiciones se encuentran principalmente el hacinamiento – que imposibilita el distanciamiento social y fomenta, por tanto, el contagio – y la insuficiencia de medidas de protección y bioseguridad.

Para la Comisión, el problema del hacinamiento es sin duda alguna uno de los factores principales para prevenir el contagio masivo, por lo cual reducir la sobrepoblación es una prioridad. Esto se debe no sólo a que el hacinamiento es una violación de la dignidad y derechos fundamentales de la población reclusa, sino también porque es una problemática estructural que dificulta la garantía de otros derechos – por ejemplo, la sobrepoblación impone cargas adicionales sobre el sistema de salud, alimentación, visitas, cuerpos de custodia y otras dimensiones del sistema penitenciario y carcelario. Así, el hacinamiento no sólo fomenta el esparcimiento acelerado del virus, sino que impone cargas excesivas sobre la capacidad del sistema para garantizar otros derechos y es, en sí mismo, un estado de cosas contrario a la Constitución Política.

Por tanto, la Comisión considera que la estrategia de reducción del hacinamiento debe enfocarse en cuatro frentes específicos:

- i) La reducción de las asimetrías del hacinamiento en cada centro de reclusión. Como la Comisión lo ha señalado anteriormente,<sup>91</sup> aunque las cifras de hacinamiento global se han reducido de manera importante desde el inicio de la pandemia (para septiembre de 2020, el INPEC reporta

<sup>89</sup> Ver en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/066.asp>

<sup>90</sup> Ver en: <https://www.dejusticia.org/solicitamos-medidas-inmediatas-para-evitar-un-contagio-masivo-en-las-carceles/>

<sup>91</sup> Ver en: [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/arc\\_11644\\_q\\_Tercer\\_Informe\\_de\\_Seguimiento.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/arc_11644_q_Tercer_Informe_de_Seguimiento.pdf)

una sobrepoblación de 18.805 personas),<sup>92</sup> esta reducción en cifras globales no implica que las condiciones graves de hacinamiento hayan desaparecido. Por el contrario, dado que un mismo establecimiento puede tener una cifra global de hacinamiento baja al contar con patios libres de hacinamiento y establecimientos altamente hacinados, la reducción global del hacinamiento no asegura la desaparición de situaciones graves de sobrepoblación en un patio determinado. Por lo anterior, la Comisión considera imprescindible que la estrategia de reducción del hacinamiento impacte de manera efectiva cada patio o pabellón de cada establecimiento de reclusión, no sólo las tasas globales de hacinamiento.

Adicionalmente, eliminar el aumento del hacinamiento en los centros de detención transitoria, producto de la suspensión de traslados de estos a los establecimientos del orden nacional, debe ser otro de los frentes a priorizar en la estrategia de deshacinamiento. En este sentido, la Comisión recomienda que **se elimine la suspensión de traslados del art. 27 del Decreto Legislativo 546 de 2020**, permitiendo el flujo de personas hacia establecimientos del orden nacional asegurando: i) medidas de bioseguridad y control de ingreso para evitar contagios, y ii) la disponibilidad de cupos en establecimientos del orden nacional para evitar aumentos del hacinamiento en estos.

- ii) La reducción de la población bajo detención preventiva. Dado que la población bajo esta medida de aseguramiento representa un porcentaje importante de la población privada de la libertad en el sistema penitenciario y carcelario y en los centros de detención transitoria, la Comisión considera que una estrategia de deshacinamiento debe priorizar la sustitución de la detención preventiva por medidas de aseguramiento no privativas de la libertad. Esta sustitución masiva y extraordinaria debe, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, priorizar mantener el encarcelamiento sólo de aquellas personas que presentan riesgos inminentes de fuga, obstrucción a la justicia o de peligro para la comunidad y para la víctima que no pueden ser mitigados por medidas como la vigilancia judicial, la detención domiciliaria y demás medidas de aseguramiento contempladas en la legislación. De este modo, de ser necesario, la Comisión recomienda flexibilizar los requisitos legales para conceder estas medidas alternativas, así como el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad para asegurar su cumplimiento.

Adicionalmente, la Comisión considera prioritario que la estrategia de deshacinamiento adopte medidas urgentes para sustituir las detenciones preventivas que han superado los máximos legales establecidos en la Ley 1786 de 2016. En esta estrategia también se recomienda que se fomente el uso de medidas alternativas a la detención preventiva.

- iii) La ampliación extraordinaria y urgente de medidas alternativas al encarcelamiento para la población condenada. Para la Comisión, además de fomentar la descongestión reduciendo el uso de la detención preventiva, reducir la población condenada en el sistema penitenciario también es prioritario. Como se mencionó en el capítulo 2 de este informe, las medidas extraordinarias adoptadas por el Gobierno Nacional han resultado insuficientes para reducir el hacinamiento, pues el beneficio de reclusión domiciliaria transitoria creado en el Decreto Legislativo 546 de 2020 ha significado la excarcelación de menos de 1.000 personas. Lo

---

<sup>92</sup> INPEC, informe estadístico de septiembre de 2020, p. 27.

anterior se ha derivado, a juicio de esta Comisión, de la reiteración de sistemas de exclusión por tipo de delito que hacen inoperante este instrumento como medida de deshacinamiento.

Por lo anterior, la Comisión considera que la estrategia de deshacinamiento debe estar enfocada en la ampliación del uso de medidas alternativas al encarcelamiento de manera razonable y proporcionada, reconociendo que la causa fundamental del estado de cosas inconstitucional ha sido la formulación de una política criminal centrada en el uso de la privación de la libertad. De este modo, la ampliación de medidas alternativas debe estar centrada en priorizar los cupos de los centros de reclusión para conductas graves (por ejemplo, aquellas cometidas por eslabones altos de las organizaciones criminales, que conllevan violencia o afectaciones graves a los bienes jurídicos tutelados), mientras que conductas menos lesivas pueden recibir medidas alternativas como la libertad condicional, reclusión domiciliaria o incluso el sometimiento a prueba. Dentro de estas conductas leves, la Comisión considera importante priorizar su uso en conductas representativas de la población carcelaria que, a su vez, conllevan poca lesividad, como hurtos que no conllevan el uso de la violencia, los delitos de drogas de mujeres y personas con condiciones de vulnerabilidad social y delitos de peligro como el porte de armas.

- iv) La adopción de medidas extraordinarias y excepcionales para la excarcelación de personas con comorbilidades. Para esta Comisión, las debilidades intrínsecas del sistema de atención en salud del sistema penitenciario y carcelario, la persistencia del hacinamiento y las malas condiciones higiénicas representan un riesgo particular para la vida, salud e integridad de personas que presentan comorbilidades frente al COVID-19. Dado que el Estado no puede subordinar la garantía del derecho a la vida a consideraciones de seguridad ciudadana, la Comisión considera que la excarcelación de personas con comorbilidades, independientemente del tipo de delito por el que están sindicadas y condenadas, es una medida necesaria para prevenir muertes evitables. Por tanto, la Comisión recomienda que los beneficios de excarcelación sean concedidos de manera amplia para esta población, y que no se restrinja su aplicación por tipo de delito salvo que el establecimiento de reclusión concreto logre demostrar que cuenta con la capacidad de garantizar: i) espacios libres de hacinamiento para recluir a la persona con comorbilidades; ii) el cabal cumplimiento de medidas de protección (como el suministro de jabón, tapabocas y demás implementos necesarios); iii) el acceso constante a agua potable y iv) el acceso efectivo a atención médica inmediata en caso de que la persona presente un cuadro sintomático complejo de COVID-19.

Además del hacinamiento y en concordancia con las denuncias hechas en la segunda parte, esta Comisión resalta que la necesidad de prevenir contagios masivos a través de la implementación y cumplimiento real de protocolos de salubridad. Esto exige que el sistema penitenciario y carcelario debe asegurar el suministro **de elementos de primera necesidad (tapabocas), higiene (jabón, acceso a agua potable, baterías sanitarias y anti-bacterial) y alimentación, sin los cuales no es posible garantizar condiciones de vida digna y salud para las personas detenidas.** Por esta razón, y dado que el Gobierno Nacional ha reportado que, hasta la fecha del VIII Informe, no ha logrado cubrir la demanda de estos insumos de manera satisfactoria, la Comisión recomienda formular un plan que incluya las apropiaciones presupuestales necesarias para satisfacer esta demanda. Al respecto, debe recordarse que la excarcelación de personas privadas de la libertad no sólo es una medida que permite reducir el hacinamiento y la vulneración de

derechos fundamentales que conlleva, sino que también reduce la demanda sobre los recursos del sistema penitenciario y carcelario en materia de insumos higiénicos, alimentación y servicios de salud, entre otros.

Adicionalmente, la Comisión destaca la necesidad de que las medidas adoptadas para proteger a la población privada de la libertad deben, en lo posible, reducir el potencial impacto sobre los derechos de la población reclusa y no conllevar efectos discriminatorios o desproporcionados. Así, si bien la estrategia de deshacinamiento puede implicar el traslado de población privada de la libertad a otros centros de reclusión, la suspensión de ingresos, visitas o de actividades de resocialización, entre otras medidas, **estas no pueden generar afectaciones a derechos de manera arbitraria y desproporcionada. Por el contrario, medidas como la suspensión de visitas deben ir acompañadas de criterios adecuados para definir e informar de forma clara las razones para su imposición, la duración estimada de la restricción, el plazo para su revisión y las medidas de mitigación apropiadas para reducir el impacto sobre otros derechos.** A su vez, estas medidas deben ser aplicadas de forma transparente y sin discriminación, de modo que todas las personas que permanezcan privadas de la libertad durante la pandemia tengan un acceso equitativo a las medidas de protección, a la información necesaria y a las medidas de mitigación de los efectos de las medidas extraordinarias.

Para esta Comisión, otra medida de prevención prioritaria es la realización de **exámenes médicos sistemáticos para identificar el potencial riesgo de contagio, el número de casos confirmados y para disponer de espacios de aislamiento del contagio** – espacios que deben contar con condiciones mínimas de vida digna, acceso a agua potable, a visitas y contacto con abogados defensores de manera presencial o virtual. Por esta razón, las autoridades penitenciarias deben abstenerse de utilizar las Unidades de Tratamiento Especial u otros espacios que tienen condiciones de habitabilidad precarias como sitios de aislamiento, de modo que no sólo se proteja la vida digna a la población carcelaria en general sino también a las personas contagiadas.

Adicionalmente, las autoridades penitenciarias deben implementar controles estrictos de ingreso a los establecimientos que incluyan el chequeo de síntomas, la desinfección y el lavado de manos, incluyendo para el personal de custodia y vigilancia. Por supuesto, también se requiere que el personal de custodia y vigilancia deba cumplir protocolos adicionales durante su jornada laboral, tales como el lavado de manos y el uso constante de tapabocas – medidas preventivas cuyo incumplimiento ha sido reportado de manera amplia por la población reclusa.

### **3.2 Recomendaciones sobre la garantía de derechos fundamentales en el contexto de pandemia**

Además de las políticas de prevención del contagio, la pandemia de COVID-19 también ha generado una problemática adicional: la vulneración de garantías constitucionales fundamentales como resultado de las medidas de protección adoptadas para controlar el esparcimiento del virus. Por esta razón, la estrategia para enfrentar la emergencia sanitaria no sólo debe contemplar las medidas para prevenir el contagio (deshacinamiento, suministros higiénicos, protocolos de detección de casos, etc.), sino también acciones para mitigar los impactos negativos que éstas generan sobre el goce de derechos fundamentales de la población reclusa. Por esta razón, las siguientes recomendaciones buscan establecer lineamientos para garantizar derechos fundamentales afectados por las medidas de emergencia, tales como el derecho a la resocialización, el derecho al contacto familiar, entre otros.

### 3.2.1 Recomendaciones sobre el derecho a la resocialización y al contacto familiar

En primer lugar, la Comisión considera de especial relevancia abordar la problemática generada por el cierre de los establecimientos sobre el derecho a la resocialización y a las visitas de la población privada de la libertad. Como se mencionó en el segundo capítulo de este informe, estos derechos han sido uno de los más afectados, ya que no sólo el cierre de espacios de resocialización ha afectado el avance en el tratamiento penitenciario de la población reclusa (generando a su vez un problema en el uso del tiempo), sino que, a su vez, ha imposibilitado que las personas privadas de la libertad mantengan un contacto regular con sus familias.

Para la Comisión, la mitigación de los efectos del cierre de los establecimientos sobre estos derechos es de particular importancia por varias razones. Primero, el derecho a la resocialización no sólo es la finalidad misma de la privación de la libertad como sanción jurídica, sino que también es una de las condiciones básicas de vida digna de la población reclusa: en efecto, las actividades de resocialización, además de contribuir a la reducción de la reincidencia y ser el único fin constitucionalmente válido de la pena de prisión, permiten que la persona pueda ocupar el tiempo durante la reclusión. Segundo, el contacto con sus vínculos familiares también es un factor relevante en el proceso de resocialización, pues contribuye a que las personas privadas de la libertad mantengan lazos y vínculos sociales que son de crucial importancia para evitar los efectos des-socializantes de la reclusión.

Por lo anterior, la Comisión considera prioritario que el Estado adopte medidas urgentes para mitigar el impacto sobre estos derechos que se han derivado de la emergencia sanitaria, por lo que recomienda:

- i) Garantizar la continuidad o el reemplazo de las actividades usuales de resocialización en los centros de reclusión, con el fin de mitigar la interrupción del tratamiento penitenciario que fue producida desde el comienzo de la pandemia. La Comisión, aunque reconoce que el cierre de los establecimientos fue una medida transitoria que buscó proteger a la población reclusa, no puede implicar que el Estado desconozca y deje de garantizar el derecho a la resocialización. Por esta razón, la Comisión recomienda que, en el marco de las medidas de la pandemia, las autoridades penitenciarias establezcan medidas para **reabrir actividades de resocialización en materia de trabajo, estudio, enseñanza, recreación y deporte en condiciones de bioseguridad y de prevención del contagio**. En la medida en la que las actividades ordinarias de cada establecimiento no puedan ser cumplidas debido a condiciones inminentes de contagio, se hace necesario **reemplazar** estas actividades por otras que permitan adoptar protocolos de salubridad – por ejemplo, con el uso de videoconferencias, de materiales para el trabajo individual, entre otros.
- ii) Garantizar horarios claros para poder desarrollar actividades al aire libre. Dado que el cierre de las actividades de resocialización y de uso del tiempo han sido restringidas, la Comisión considera necesario adoptar medidas para reducir el tiempo que las personas privadas de la libertad pasan en sus celdas, dado que la reducción de actividades y la reclusión constante en estas puede generar efectos graves sobre el bienestar y salud mental de la población reclusa. Por ello, de la mano con las medidas para la reactivación de actividades de resocialización, las autoridades penitenciarias deben estructurar horarios y espacios para que todas las personas privadas de la libertad cuenten con la oportunidad de realizar actividades recreativas o deportivas, entre otras, en espacios abiertos al aire libre.

- iii) Habilitar medios idóneos para garantizar el contacto con familiares y allegados de la población privada de la libertad. Como se mencionó en el capítulo 2, aunque el INPEC habilitó el uso de medios digitales para realizar visitas virtuales, estos han sido insuficientes para garantizar el contacto con sus familias y seres queridos para toda la población carcelaria. Por esto, la Comisión propone que, como medida de mitigación, las autoridades penitenciarias habiliten teléfonos para realizar llamadas de manera gratuita – por ejemplo, al reducir a 0 las tarifas de las llamadas telefónicas disponibles y al instalar nuevos teléfonos. De igual modo, las autoridades penitenciarias deben ampliar la oferta de videollamadas para que la población reclusa, en concordancia con la legislación vigente, pueda realizar visitas virtuales cada semana o cada dos semanas.

Como estrategia adicional, una posible estrategia para ampliar la oferta de medios de comunicación es la habilitación excepcional para el uso de celulares por la población reclusa. Debe tenerse en cuenta que la restricción de uso de estos celulares no sólo ha incentivado corrupción, sino que también resulta inocua si se tiene en cuenta que, en la actualidad, la infraestructura de comunicaciones del sistema ha sido insuficiente para asegurar el contacto familiar para la población reclusa.

### *3.2.2 Recomendaciones sobre el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la defensa*

En el capítulo 2 de este informe, la Comisión también evidenció que el cierre de los establecimientos ha tenido un efecto negativo en la garantía del derecho de acceso a la justicia y a la defensa técnica, pues al prohibir el acceso de defensores, ha creado un obstáculo para la adecuada comunicación entre la persona procesada o condenada y su representación jurídica. De igual modo, el cierre de los establecimientos también ha reducido las vías a través de las cuales la población puede presentar solicitudes ante autoridades judiciales o administrativas, lo cual ha redundado en un deterioro de estos derechos en el marco del derecho penal.

Para la Comisión, es indispensable que el Estado garantice que la población reclusa cuente con espacios y canales de comunicación constantes con su defensor en condiciones de privacidad. Esto no sólo se debe al rol fundamental que cumple la defensa técnica en el proceso penal y de ejecución de penas de las personas privadas de la libertad, sino que también es un canal que permite el acceso a la justicia para exigir el cumplimiento de varios derechos – por ejemplo, su acceso a atención médica, traslados para garantizar condiciones de seguridad e incluso como vía de denuncia de hechos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Por lo anterior, la Comisión considera que las autoridades penitenciarias deben adoptar medidas para garantizar el contacto con los abogados defensores de manera constante y privada, bien sea a través de habilitar espacios que cuenten con medidas de bioseguridad apropiadas para evitar el contagio del SARS-Cov-2, bien sea a través de videoconferencias privadas. Para garantizar este derecho, las autoridades también deben informar de manera clara los horarios y medios disponibles para este fin a la población reclusa en general.

En este punto, la Comisión también destaca que es especialmente importante que se fortalezcan los sistemas de veeduría en materia de derechos humanos, especialmente en condiciones de cierre de establecimientos que favorecen la impunidad en casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Así, la Comisión considera necesario que se establezcan protocolos de prevención de contagio que permitan el acceso de

organizaciones de derechos humanos y de los órganos de control a los establecimientos, sin que lo anterior implique el incremento sustancial de contagio.

### *3.2.3 Recomendaciones sobre alimentación*

Finalmente, la Comisión considera prioritario que los establecimientos adopten medidas urgentes para evitar la desmejora de los servicios de alimentación en los centros de reclusión. Como fue reportado en el segundo capítulo del informe, durante la pandemia, la población privada de la libertad ha denunciado una desmejora sustancial en los servicios de alimentación, especialmente en la cantidad y calidad de los alimentos. Debido a esto, la Comisión considera importante que el cierre de los establecimientos no signifique una reducción en la veeduría y control de la calidad de los alimentos suministrados a la población reclusa, por lo cual se hace necesario que se reestablezca una supervisión independiente al INPEC de estos servicios.

Si bien la Comisión reconoce que, a la fecha, no existen estudios que avalen un tratamiento nutricional específico para la población positiva para COVID-19, realizar mejoras y ajustes en los menús de alimentación es un factor importante de prevención. Una alimentación balanceada es un factor determinante para fortalecer la respuesta inmune del cuerpo humano, por lo cual asegurar que la población privada de la libertad cuente con una nutrición adecuada permite reducir la probabilidad del contagio y de casos graves de COVID-19. En este sentido, garantizar el cumplimiento de dietas especiales para personas que, debido a sus comorbilidades (como la diabetes), presentan un mayor riesgo frente al SARS-Cov-2, es un factor de prevención de muertes evitables en el contexto de la pandemia.

Adicionalmente, la Comisión considera que una medida crucial para garantizar este derecho es el fortalecimiento de las acciones de inspección, vigilancia y sanción de las empresas prestadoras del servicio de alimentación que no cumplen con las obligaciones contractuales. Esto se debe a que, como lo ha reportado la Contraloría General de la República y esta Comisión en múltiples informes, los incumplimientos reiterados de las empresas prestadoras de estos servicios suelen tener poca supervisión y sanciones adecuadas.

## **3.3 Recomendaciones para garantizar una atención en salud adecuada para personas privadas de la libertad con COVID-19**

Por su parte, para esta Comisión, fortalecer las dificultades en los servicios de salud del sistema penitenciario y carcelario es otro de los ejes fundamentales frente a la pandemia de SARS-Cov-2, toda vez que la debilidad de estos son una de las circunstancias estructurales que afectan los derechos de la población carcelaria y pone en mayor riesgo su vida, salud e integridad personal. Por ello, partiendo de las deficiencias que estos servicios han presentado a lo largo del estado de cosas inconstitucional y durante la pandemia, para la Comisión es necesario que las acciones del estado se enfoquen en tres ejes fundamentales: i) fortalecer las medidas de prevención y detección de contagio y ii) fortalecer la atención en salud a través de la reducción de obstáculos administrativos y de seguridad.

### *3.3.1 Recomendaciones para fortalecer las medidas de prevención y detección del contagio*

Como primer eje de acción en materia de salud, la Comisión considera que se deben corregir las falencias detectadas en las políticas de prevención y detección del contagio, ya que estas son instrumentos

fundamentales para la evaluación del estado del contagio del virus SARS-Cov-2 en cada establecimiento de reclusión y permite direccionar los recursos del sistema en aquellos que requieran acciones prioritarias.

Para la Comisión, una de las prioridades es efectuar el testeado de la población carcelaria de manera masiva. Como fue evidenciado en el capítulo 2 de este informe, personas privadas de la libertad han denunciado que en algunos establecimientos del país, con el fin de reducir el número de casos positivos reportados, las autoridades penitenciarias se han abstenido de realizar testeos de contagio de COVID-19 sobre la población carcelaria, lo cual ha significado que, a la fecha, se desconoce si las cifras de casos reportados por el INPEC brinda seguridad sobre el estado de contagio en el sistema penitenciario y carcelario. Según el Consorcio *Fondo de Atención en Salud para Personas Privadas de la Libertad 2019*,<sup>93</sup> para el 14 de julio se habían realizado un total de 11.160 pruebas, con 8.723 resultados negativos y 3.398 positivos, mientras que se registró un total de 21 personas privadas de la libertad fallecidas por Covid-19 – es decir, para julio de 2020, sólo del 10,6% de la población de estos centros, poco más del 10% de la población de estos centros de reclusión.

Para la Comisión, la estrategia abordada por el Consorcio resulta insuficiente, pues esta se ha concentrado en la realización de “*toma de muestras RT-PCR a la PPL que se requiera, como producto de búsqueda activa o por ser contactos estrechos con pacientes confirmados como positivos para COVID*”, no en el testeado masivo de la población de los centros de reclusión en donde hay factores que incrementan el contagio. Por esta razón, la Comisión considera necesario reevaluar la estrategia de testeado, de modo que esta se realice de manera generalizada en los establecimientos de reclusión, pero especialmente en aquellos que presentan altos índices de hacinamiento, deficiencias en el acceso a agua potable y en aquellos donde ya se tienen casos reportados de COVID-19. De este modo, esta estrategia de testeado permitiría identificar el número de casos positivos para COVID-19 y tomar medidas de prevención de contagio como el aislamiento de la población contagiada.

Adicionalmente, como ya fue mencionado anteriormente, otro de los frentes para las medidas de prevención es la dotación completa de la población carcelaria y del personal de custodia, el administrativo y demás profesionales del sistema con los elementos de protección necesarios – a saber, tapabocas, gel antibacterial, jabón, agua potable (en los establecimientos que no cuenten con acceso 24 horas al día), entre otros. Para la Comisión, la insuficiencia en el suministro de estos insumos higiénicos es otra de las debilidades fundamentales de la política de prevención de contagio, dado que estos son cruciales para prevenir que el SARS-Cov-2 se esparza de manera acelerada y dificulte la atención médica para personas contagiadas que la requieran. Del mismo modo, la Comisión recomienda que el suministro de estos insumos sea acompañado de espacios de formación pedagógica sobre las medidas sanitarias preventivas, de modo que tanto el personal de custodia y vigilancia como la población reclusa puedan utilizar de manera apropiada el tapabocas, adopten costumbres como el lavado de manos, entre otros.

Sin embargo, otra de las falencias de las medidas actuales es la insuficiencia y malas condiciones de los espacios de aislamiento de población contagiada. Si bien es cierto que el INPEC ha dispuesto espacios físicos para el aislamiento de personas sospechosas de haber contraído COVID-19, la Comisión de seguimiento ha logrado corroborar que muchos cuentan con las condiciones dignas para la estadía de las

---

<sup>93</sup> Los siguientes datos fueron suministrados en respuesta a un derecho de petición elevado por el Equipo Jurídico Pueblos, organización integrante de la Comisión.

personas privadas de la libertad – por ejemplo, se han utilizado las Unidades de Tratamiento Especial u otros espacios que cuentan con infraestructura deteriorada y que suelen ser utilizados de manera irregular como espacios de castigo. Para la Comisión, estas condiciones de aislamiento no sólo hacen más gravosa la enfermedad para las personas privadas de la libertad que la contraen, sino que devienen en un desincentivo para que estas personas reporten si presentan síntomas por miedo a empeorar sus condiciones de reclusión. Por ello, tanto por su carácter inconstitucional como sus efectos negativos para la prevención del contagio, es necesario que las autoridades penitenciarias cuenten con espacios apropiados y dignos en los cuales puedan aislar a la población sospechosa de haber contraído COVID-19 o que tuvieron una prueba positiva: que cuenten con suficiente acceso a agua potable, a espacios al aire libre, una alimentación adecuada y que esta no implique la restricción de otros derechos (derecho a la visita, a actividades de resocialización en condiciones de bioseguridad, entre otros).

Por su parte, dado que la Comisión ha identificado que los familiares de las personas privadas de la libertad han suplido la insuficiencia del suministro de insumos higiénicos con sus propios recursos, también es necesario que se flexibilicen y agilicen los procedimientos de recepción de encomiendas. Para la Comisión, si bien es cierto que el Estado es el primer y único responsable de garantizar las condiciones dignas de reclusión y el suministro de insumos higiénicos, la situación de emergencia y las debilidades en el suministro podrían ser complementadas con una flexibilización de las encomiendas. De este modo, el suministro de insumos higiénicos por familiares de manera transitoria podría ayudar a fortalecer la prevención del contagio hasta que el Estado logre suplir la demanda de estos implementos.

Para la Comisión, otra medida de prevención necesaria es la reducción de los factores de riesgo que permiten que la población carcelaria y el personal de custodia y vigilancia se contagie entre sí. Dentro de estos, por ejemplo, se encuentran la realización de operativos al interior de los establecimientos y el traslado de personas privadas de la libertad a diferentes patios o establecimientos, dado que casos no detectados pueden aumentar los contagios por estas vías. Así, la Comisión recomienda reducir los traslados de personas al máximo posible con el fin de evitar la propagación del virus entre diferentes centros de reclusión, y en caso de ser necesarios (por ejemplo, para la seguridad de la persona privada de la libertad), se recomienda que los traslados busquen identificar la posibilidad de contagio y adoptar las medidas necesarias (aislamiento, protocolos de salubridad, etc.) para evitarlo.

### *3.3.2 Recomendaciones para fortalecer la atención en salud para personas privadas de la libertad*

Para la Comisión, además de las acciones preventivas, el Estado también debe adoptar medidas para fortalecer la atención en salud de la población reclusa, especialmente teniendo en cuenta los obstáculos que este sistema ha presentado en el pasado y su insuficiencia histórica para garantizar atención médica adecuada. Por esto, la Comisión sugiere que las autoridades penitenciarias y el Gobierno Nacional:

- i) Suplan la insuficiencia de personal médico en el sistema de salud de los centros de reclusión. Como se indicó en el capítulo 2 de este informe, el sistema de salud de los establecimientos del orden nacional presenta actualmente una insuficiencia de personal médico en diferentes áreas (médicos generales, enfermeros, profesionales de odontología, entre otros), lo cual ha sido una de las deficiencias de la atención en salud. Para la Comisión, el contexto de la pandemia de SARS-Cov-2 impone la necesidad de suplir esta insuficiencia de personal, toda vez que estos

son los profesionales que inicialmente pueden detectar síntomas de COVID-19 y orientar las acciones de detección, aislamiento y tratamiento en caso de ser necesario. Del mismo modo, es necesario que las autoridades penitenciarias garanticen la atención en salud de manera permanente en los establecimientos, ya que los testimonios de la población carcelaria que han sido documentados en este informe denuncian que en algunos establecimientos no hay asignado personal médico para su atención y consulta durante parte o incluso por varios días. De igual modo, debe asegurarse que la atención en salud cuente con un enfoque diferencial que preste especial atención a las condiciones de salud de poblaciones vulnerables - mujeres, madres lactantes, adultos mayores, personas con comorbilidades al COVID-19, entre otros.

- ii) Asegurar la continuidad de los tratamientos para enfermedades no relacionadas con COVID-19. Según se mencionó en el capítulo 2, uno de los problemas que ha generado la pandemia es que el sistema de atención en salud de los centros de reclusión ha interrumpido tratamientos, chequeos, exámenes diagnósticos y demás procedimientos de salud que se llevaban para personas privadas de la libertad y que no están relacionados con COVID-19. Para la Comisión, esta interrupción constituye una grave afectación para la salud de la población carcelaria, pues no sólo implica que las condiciones médicas que recibían tratamiento especializado dentro o fuera del establecimiento pueden empeorar (lo que es, en sí mismo, una violación del derecho a la salud), sino que estas también pueden relacionarse con la aparición de síntomas más complejos en caso de contagio de COVID-19 y un aumento en las muertes evitables.

Por tanto, aunque la Comisión comprende la prioridad que debe tener la pandemia, eliminar los obstáculos y asegurar el tratamiento continuo de enfermedades constituye una de las garantías básicas del derecho a la salud de la población reclusa. Esto implica que el Estado debe asegurar la continuidad del tratamiento médico de circunstancias diferentes al COVID-19, garantizar que se realicen los seguimientos y chequeos para población que está bajo tratamiento y la realización de los exámenes médicos diagnósticos que sean ordenados por el personal de salud.

- iii) Garantizar un seguimiento y atención médica rápida y continua en casos confirmados de COVID-19. Para la Comisión, uno de los aspectos fundamentales es que el seguimiento de la población que ha presentado contagio del SARS-Cov-2 sea continuo, de modo que se pueda garantizar la atención médica rápida y adecuada para personas que presenten cuadros sintomáticos complejos de COVID-19. Sin embargo, la Comisión ha corroborado que, en algunos establecimientos con un número elevado de contagios, las autoridades penitenciarias realizaron etapas de aislamiento por cohortes sin realizar posteriormente seguimiento periódico a las personas que presentaron síntomas. Para la Comisión, la falta de seguimiento en la evolución del contagio ha sido una de las causas fundamentales de muertes evitables, dado que se presentaron casos en los que personas con síntomas complejos de COVID-19 recibieron atención médica de manera tardía.

En consecuencia, la Comisión considera imprescindible que las autoridades adopten las recomendaciones de la UNODC, la OMS, el ONUSIDA y la ACNUDH en sus procedimientos de atención a personas contagiadas con COVID-19. La Comisión considera especialmente

relevante que “*en los casos sospechosos o confirmados de COVID-19, todas las personas privadas de libertad deberían tener acceso a los cuidados sanitarios, incluida la atención médica urgente y especializada, sin demoras indebidas. Los casos sospechosos deberían aislarse en condiciones dignas lejos de la población en general y deberían adoptarse medidas para mitigar la violencia o la estigmatización contra ellos.*”<sup>94</sup>

Para la Comisión, uno de los aspectos esenciales en este punto es asegurar que la población que presente sintomatologías complejas pueda recibir atención médica de manera rápida y efectiva. Según informes anteriores de la Comisión, los obstáculos más recurrentes para el traslado de personas a IPSs y otras instituciones de salud han sido los procedimientos de seguridad para su traslado, la falta de atención médica intramural (especialmente el diagnóstico) que ordene de manera rápida su traslado a atención extramural y la disponibilidad de vehículos y de personal. Por esta razón, la Comisión considera necesario que se garantice una atención intramural rápida y adecuada que ordene la remisión de personas hacia instituciones de salud externas de manera cercana a la presentación de síntomas, así como la reducción de los procedimientos de seguridad en casos de atención médica urgente. Así, por ejemplo, los establecimientos deben contar con el personal y vehículos suficientes para trasladar de manera rápida e inmediata a personas que presenten sintomatología compleja de COVID-19 y, de este modo, asegurar que las personas remitidas a IPSs externas a los centros de reclusión reciban atención médica sin que los procedimientos administrativos o de seguridad impliquen dilaciones.

- iv) Fortalecer mecanismos tecnológicos para la realización de consultas. Para la Comisión, dado que el sistema de salud de los centros de reclusión cuenta con debilidades estructurales cuya solución es difícil, es necesario que el Estado amplíe las formas de atención en salud disponible para la población carcelaria. Por esto, dado que la contratación de personal médico y el ajuste del sistema puede tardar, la Comisión considera viable que se fortalezcan los medios tecnológicos disponibles para garantizar el derecho a la salud mientras estos ajustes son implementados. Así, por ejemplo, la atención y seguimiento de casos podría realizarse de manera virtual a través de teleconsultas o llamadas telefónicas, con las cuales las autoridades penitenciarias pueden garantizar un seguimiento continuo mientras que adopta las medidas necesarias para garantizar un acceso rápido y efectivo a la atención en salud. Para esto, la Comisión considera necesario que exista una mayor coordinación entre las entidades prestadoras de servicios de salud y las autoridades penitenciarias (especialmente sus áreas de sanidad), de modo que, de manera conjunta, estas instituciones puedan ampliar la atención en salud y reducir las tardanzas o interrupciones de las consultas de seguimiento y control u otras instancias de atención que no requieren un contacto presencial directo.
- v) Fortalecer la atención en salud mental. Para la Comisión, la atención psicológica y de salud mental resulta una medida prioritaria en el contexto de la pandemia, especialmente frente a los

---

<sup>94</sup> Declaración conjunta de la UNODC, la OMS, el ONUSIDA y la ACNUDH sobre la COVID-19 en prisiones y otros centros de detención; <https://www.who.int/es/news-room/detail/13-05-2020-unodc-who-unaid-and-ohchr-joint-statement-on-covid-19-in-prisons-and-other-closed-settings>

costos emocionales que implica el aislamiento, la falta de contacto con familiares, la falta de actividades para uso del tiempo y otros sobre la población reclusa. Para la Comisión, los impactos de la pandemia y el aislamiento no sólo significan una afectación grave a la salud mental de la población carcelaria, la cual está comprendida dentro de su derecho a la salud y a la dignidad humana, sino que también puede afectar el avance en procesos de resocialización.

### **3.4 Recomendaciones para una estrategia integral frente a la pandemia y la superación del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria**

Finalmente, el último frente de estrategia para enfrentar la pandemia de SARS-CoV-2 recomendado por la Comisión consiste en las medidas que el Estado debe adoptar para, en el contexto de las medidas de emergencia, superar los problemas estructurales del estado de cosas inconstitucional. Para la Comisión, este eje de la estrategia es de crucial importancia, pues si bien las medidas de emergencia pueden menguar algunas de las situaciones críticas de vulneración de derechos propias la crisis anterior a la pandemia, la superación de esta y el levantamiento de las medidas extraordinarias puede significar la reconfiguración y profundización de la crisis – por ejemplo, al conllevar el regreso masivo de personas a los establecimientos de reclusión, la superación de la pandemia puede significar el regreso del hacinamiento, la sobresaturación de los servicios de salud, entre otros.

Por lo anterior, la Comisión considera imperativo que el Estado desarrolle una estrategia para que, con miras a superar el estado de cosas inconstitucional, las medidas de emergencia estén articuladas con la reducción y eliminación de las fallas estructurales del sistema penitenciario y carcelario. Así, la Comisión recomienda que esta estrategia aborde dos frentes específicos: i) la prevención del regreso del hacinamiento como resultado de la reimplementación de medidas privativas de la libertad y la reforma de la política criminal; y ii) la intervención estructural a los servicios penitenciarios relacionados con la vida digna.

#### *3.4.1 Primer frente: la prevención de la reconfiguración del hacinamiento y la reforma a la política criminal*

En este primer frente de acción, a juicio de la Comisión, el Estado debe desarrollar un plan para evitar la reconfiguración del hacinamiento como resultado del levantamiento de las medidas de excepción y de la ausencia de reforma a la política criminal. De este modo, la Comisión considera que estos planes deben estar orientados por los siguientes lineamientos:

- i) En la adopción de medidas de excepción, especialmente en materia de su vigencia, el Estado debe diseñar mecanismos para que la reimplementación de las medidas privativas de la libertad sea de manera escalonada, razonable y progresiva con el fin de evitar un retorno masivo de la población que recibió medidas de excarcelación a los centros de reclusión. Para esto, la Comisión recomienda que la reimplementación de medias esté subordinada a criterios de estricta necesidad, por lo cual considera que *esta debe ser progresiva, priorizando los cupos carcelarios para personas condenadas por conductas delictivas graves y evitando reimplementar el encarcelamiento en casos de delitos de baja lesividad*. Para la Comisión, esta reimplementación debe estar subordinada a que el Estado pueda garantizar condiciones de vida digna para la población que regresaría a los establecimientos y de la que permaneció en

reclusión durante la pandemia – es decir, asegurando de manera razonable la protección de derechos fundamentales de la población reclusa al evitar que se reimplementen medidas privativas de la libertad innecesarias.

Para la Comisión, en el caso de personas sindicadas, el Estado debe formular estrategias para ampliar el uso de medidas alternativas a la detención preventiva y asegurar su efectividad y cumplimiento – y en este sentido, evitar que la rehabilitación del flujo de personas de centros de detención transitoria signifique una entrada masiva al sistema.<sup>95</sup> En este sentido, a la luz de los principios constitucionales que gobiernan la detención preventiva en Colombia, la reimplementación de la detención preventiva debe adecuarse de manera estricta a principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, lo cual implica que el Estado debe fortalecer el uso de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad con el fin de reducir el uso excesivo de la detención preventiva intramural.

Para la Comisión, el anterior objetivo se puede cumplir al intervenir varios aspectos del sistema penal. Inicialmente, por ejemplo, la reducción del hacinamiento abre la puerta para que el INPEC y los cuerpos de custodia y vigilancia de las entidades territoriales puedan redireccionar recursos para verificar el cumplimiento de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, por ejemplo, al reasignar y reentrenar a su personal en esquemas de seguimiento, fortaleciendo la infraestructura institucional que aumente la confianza y tasa de éxito de estas en garantizar los fines de las medidas de aseguramiento (a saber, la comparecencia del acusado, la prevención de la obstrucción a la justicia o el peligro para la comunidad o para la víctima).

- ii) Elaborar, con miras a la superación de la crisis en el contexto de la pandemia, proyectos de reforma de la política criminal que reduzcan el uso del encarcelamiento y aseguren la sostenibilidad del sistema – es decir, un equilibrio entre las tasas de entrada y las tasas de salida del sistema. En particular, la Comisión considera como prioritario que el Estado desmonte los aumentos punitivos y los sistemas de exclusión por tipo de delitos que, como lo han señalado la Corte Constitucional, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia y el INPEC, han aumentado de manera excesiva, desproporcionada y antitécnica el uso del encarcelamiento. Entre estos, la Comisión destaca los aumentos generalizados a las penas hechos por la Ley 890 de 2004, la prohibición generalizada de beneficios del art. 68A del Código Penal, los aumentos excesivos y antitécnicos de los tiempos procesales de la Ley 1908 de 2018 y los demás aumentos punitivos excesivos encontrados por el Ministerio de Justicia.<sup>96</sup>

En materia de detención preventiva, también se recomienda hacer una revisión y reforma a la legislación procesal en materia de medidas de aseguramiento, en las cuales se eliminen las normas que hacen obligatoria la detención preventiva en casos en los que las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad son suficientes para cumplir los fines

---

<sup>95</sup> En este punto, debe recordarse que el Decreto Legislativo 546 de 2020 suspendió el traslado de personas de centros de detención transitoria a establecimientos carcelarios durante su vigencia (art. 27).

<sup>96</sup> El estudio adelantado por el Ministerio de Justicia y del Derecho sobre los aumentos punitivos y la desproporcionalidad en las penas que estos significaron puede ser consultado en el siguiente link: <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/LaPropoPenLeCol.pdf?ver=2017-03-29-110809-953>

constitucionales – por ejemplo, las prohibiciones por tipo delictivo,<sup>97</sup> las causales que por su falta de diseño dan por entendido la configuración de riesgos de manera inadecuada (por ejemplo, la definición inadecuada del riesgo de reincidencia)<sup>98</sup>, entre otros.

Entre estas reformas, la Comisión recomienda la creación de agencias que presten servicios previos al juicio,<sup>99</sup> los cuales, al desarrollar un análisis específico caso a caso de los riesgos de fuga, obstrucción a la justicia y de peligro para la comunidad y para la víctima por parte de funcionarios especializados, pueden suplir las deficiencias de las decisiones de fiscales y jueces en materia de detención preventiva – por ejemplo, la tendencia a utilizar argumentos peligrosistas basados en la gravedad de la conducta imputada,<sup>100</sup> la presión mediática padecida por funcionarios para imponer la detención preventiva,<sup>101</sup> considerar la reducción de la reincidencia como la finalidad de estas medidas de manera inadecuada,<sup>102</sup> entre otros.

Adicionalmente, la Comisión recuerda que, de la mano con la reducción de los aumentos punitivos y otras formas de uso excesivo del encarcelamiento, otro de los mecanismos jurídicos viables es ampliar el uso de medidas alternativas al encarcelamiento. Estas, al ser medidas que son más exitosas para reducir la reincidencia de conductas delictivas y ser menos costosas que la privación de la libertad,<sup>103</sup> pueden ser instrumentos útiles para reequilibrar el sistema

---

<sup>97</sup> Entre estas, por ejemplo, se destaca la disposición del numeral 1 del art. 199 del Código de Infancia y Adolescencia.

<sup>98</sup> Por ejemplo, en la legislación penal vigente se ha establecido como criterio de reincidencia la mera existencia de capturas previas en varias disposiciones (por ejemplo, el numeral 4 del art. 313 del Código de Procedimiento Penal), a pesar de que la captura no es un criterio jurídico que permita valorar o no factores de reincidencia, culpabilidad o peligrosidad por sí mismos.

<sup>99</sup> En países como Estados Unidos, Inglaterra y México, los servicios previos al juicio consisten en el análisis de factores de riesgo de no comparecencia, obstrucción a la justicia y de peligro para la sociedad o la víctima por parte de funcionarios independientes al juez, al fiscal y a la defensa, y tienen como objetivo principal hacer una recolección de información directa de la persona acusada, valorar los riesgos e informar de estos a las partes para alimentar la discusión y decisión en materia de detención preventiva con información objetiva e imparcial. Además de esto, las agencias que prestan dichos servicios suelen dar recomendaciones de las medidas de aseguramiento conducentes para cautelar dichos riesgos, y en ocasiones prestan servicios de vigilancia, seguimiento o similares para garantizar el cumplimiento de medidas no privativas de la libertad. Así, estos servicios han demostrado ser efectivos no sólo para reducir el uso excesivo de la detención preventiva en países como México, sino que también han demostrado ser efectivos para garantizar la comparecencia del acusado. Un análisis del nivel de efectividad de estos servicios en México puede ser consultado en: <http://ijpp.mx/el-sistema-de-justicia-penal/servicios-previos-al-juicio/2014-05-02-21-03-38/11-servicios-previos-al-juicio>.

<sup>100</sup> Esta tendencia fue identificada por la Comisión en su III Informe de Seguimiento, el cual puede ser consultado en el siguiente link: [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/arc\\_11644\\_q\\_Tercer\\_Informe\\_de\\_Seguimiento.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/arc_11644_q_Tercer_Informe_de_Seguimiento.pdf)

<sup>101</sup> La investigación adelantada por Dejusticia, en colaboración con la Fundación para el Debido Proceso (DPLF) ilustró las debilidades de la independencia judicial en las decisiones sobre medidas de aseguramiento, en la cual los funcionarios judiciales (fiscales y jueces) reportaron presiones para imponer esta medida. El estudio puede consultarse en el siguiente link: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2013/09/Estudio-independencia-judicial-insuficiente-prision-preventiva-deformada.pdf>.

<sup>102</sup> Aunque las medidas de aseguramiento pueden ser impuestas para mitigar los riesgos de peligro para la comunidad o para la víctima, estas no son medidas para evitar la reincidencia en abstracto, sino para mitigar riesgos probados y concretos en el contexto de cada proceso penal.

<sup>103</sup> Como lo han señalado diferentes investigaciones en los sistemas penales de otros países, las medidas alternativas al encarcelamiento tienen una mayor tasa de éxito en la reducción de la reincidencia y son mucho menos costosas que el encarcelamiento en términos presupuestales, pues evitan la estigmatización y el rompimiento de los vínculos sociales de la persona condenada (puede consultarse un estudio sobre la materia en el siguiente link: <https://people.uwec.edu/patchinj/crmj103/Alternatives%20to%20Jails%20Research%20Review%20-%20Executive%20Summary.pdf>). Por su parte, otras investigaciones han mostrado que la reclusión intramural, en condiciones de vulneración de derechos y que no brindan oportunidades de trabajo real luego de terminar la privación de la libertad, no sólo no

penitenciario y aumentar la efectividad del sistema penal en general. Para esto, la Comisión recuerda que es necesario adoptar reformas legislativas que eliminen los obstáculos que en la actualidad obstaculizan el funcionamiento de las medidas alternativas vigentes (por ejemplo, la inviabilidad jurídica de la franquicia preparatoria, la exclusión generalizada de beneficios del art. 68A del Código Penal, entre otros), así como la creación de infraestructura institucional (personal capacitado, inversión presupuestal, capacitación de funcionarios judiciales, entre otros) para aumentar la efectividad de estas como parte del sistema penal.

- iii) Ampliar, reformar y renovar la infraestructura carcelaria. La Comisión, como lo ha mencionado en informes anteriores, considera que es necesario ampliar y renovar la infraestructura carcelaria, pero esto *no puede considerarse una estrategia que supla o elimine la necesidad de reformar la política criminal*. Bajo este entendido, la Comisión considera necesario que el Estado amplíe la infraestructura carcelaria disponible en los establecimientos del orden nacional, en los establecimientos a cargo de las entidades territoriales y de los centros de detención transitoria como medida complementaria de una reforma estructural a la política criminal. Así, en concordancia con el documento CONPES 3828 del Departamento Nacional de Planeación que reconoció que la ampliación de infraestructura es una solución inviable a la crisis,<sup>104</sup> esta debe estar orientada a garantizar condiciones dignas de reclusión y el cumplimiento efectivo de los programas de resocialización, sin que esto signifique el incumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en materia de reforma de la política criminal y la adopción de los estándares mínimos constitucionales en esta política.
- iv) Finalmente, la Comisión también considera necesario diseñar e implementar un plan de reforma al funcionamiento del sistema penal en su fase judicial, en el cual se subsanen las falencias en materia de agilidad de los procesos penales, la concesión de subrogados penales, prestación del servicio de defensa pública y los procedimientos de redención de penas.<sup>105</sup>

### 3.4.2 Segundo frente: la intervención estructural del sistema para garantizar condiciones de vida digna

En el segundo frente de acción, la Comisión considera que la estrategia para la reimplementación de medidas privativas de la libertad también tiene que contener planes y acciones específicas para garantizar las condiciones de vida digna de la población reclusa, especialmente en materia de los mínimos constitucionalmente asegurables establecidos por la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018. En este sentido, estos los planes de intervención deben contener medidas específicas de acuerdo con los siguientes lineamientos:

---

reduce la reincidencia sino que aumenta la posibilidad de reincidencia y la gravedad de las conductas futuras (ver en: <https://sites.lsa.umich.edu/mgms/wp-content/uploads/sites/283/2015/09/incar.pdf>).

<sup>104</sup> Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3828 de 2015 sobre política penitenciaria y carcelaria en Colombia.

<sup>105</sup> Como la Comisión lo reportó en su VII Informe de Seguimiento, la población privada de la libertad ha denunciado falencias en la fase judicial, tales como la no-concesión de subrogados penales, la falta de acceso a la justicia para el reconocimiento de la redención de penas, entre otros. Ver en: [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/arch\\_contenidos/i\\_e\\_83141\\_q\\_VII\\_informe\\_Comisio\\_769:n.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/arch_contenidos/i_e_83141_q_VII_informe_Comisio_769:n.pdf).

- i) En materia de resocialización, el plan debe contener medidas específicas para fortalecer el tratamiento penitenciario y pospenitenciario, en el cual se asegure la cobertura de toda la población reclusa, la calidad de los programas de trabajo, estudio y enseñanza y que estos se traduzcan en una *reintegración social efectiva* de la persona condenada. Para esto, la Comisión considera necesario que se planteen estrategias concretas para brindar a la población pospenada oportunidades reales de trabajo luego de ser liberadas, se brinde acompañamiento psicosocial adecuado a personas que padecen de una vulnerabilidad socio-económica (por ejemplo, situaciones de pobreza, ser víctimas de exclusión y discriminación social, ser cabeza de hogar, entre otros) y, de este modo, puedan alejarse de las circunstancias que motivaron el delito.

En particular, la Comisión también destaca la necesidad de que los planes en materia de resocialización cuenten con un enfoque diferencial transversal, el cual garantice que los servicios de tratamiento penitenciario y pospenitenciario respondan a las necesidades de grupos poblacionales específicos. Así, en el caso de personas privadas de la libertad pertenecientes a comunidades indígenas, el tratamiento debe contemplar y garantizar la atención diferenciada en concordancia con las cosmovisiones y prácticas propias de estos pueblos. En el caso de mujeres, el tratamiento penitenciario y pospenitenciario debe contar con un enfoque de género que responda a las condiciones especiales de las mujeres privadas de la libertad, de modo que las actividades de resocialización no refuercen estereotipos de género (por ejemplo, brindar sólo actividades de bordado u otras tradicionalmente asignadas a mujeres, sin que se brinde formación profesional en otro tipo de trabajos) y que brinden una posibilidad real de reintegración a la sociedad en condiciones de igualdad con la población masculina. En materia de personas con discapacidad o adultos mayores, los programas de resocialización también deben adecuarse a las necesidades particulares de estos grupos, evitando que la estandarización de los servicios de educación, enseñanza o trabajo impidan que estas personas puedan tener una resocialización efectiva.

- ii) En materia de salud, el plan debe plantear reformas concretas de ajuste al modelo de salud actual con las cuales se permita brindar una garantía real de atención en salud. En este sentido, la Comisión considera que el plan debe partir de un diagnóstico de la demanda de servicios de salud en cada establecimiento, prestando especial atención a problemáticas generalizadas, como lo son la persistencia de casos de tuberculosis o paperas, de población con enfermedades que requieren tratamiento continuo (por ejemplo, población con VIH), entre otras.

Además de esto, la Comisión resalta la necesidad de que el plan de ajuste al sistema de salud opere en dos líneas de acción. La primera está enfocada en fortalecer la atención médica intramural con base en el diagnóstico sobre las necesidades de la población. Así, por ejemplo, la estrategia de fortalecimiento de esta atención debe responder directamente a las necesidades de la población y suplir las deficiencias encontradas para cada establecimiento – por ejemplo, la insuficiencia de medicamentos para suplir la demanda en cada centro de reclusión, contar con el personal médico intramural suficiente para garantizar una cobertura y atención permanente y disponer de los equipos necesarios para poder realizar diagnósticos y tratamientos intramurales efectivos.

La segunda línea de acción, en cambio, debe estar enfocada en garantizar que la atención especializada brindada de manera extramural sea adecuada, rápida y efectiva. Como la Comisión lo ha señalado en varios informes<sup>106</sup>, una de las fuentes de denegación del servicio de salud es la intermediación del sistema, en el cual algunos servicios se dan prioritariamente de manera intramural (incluso cuando no se cuenta con la capacidad para brindarlos) dado que los obstáculos administrativos para brindar atención médica extramural dificultan que las citas autorizadas y asignadas sean efectivamente cumplidas. Así, como lo reporta el VIII Informe del Gobierno Nacional, entre enero y marzo de 2020, la población privada de la libertad solicitó un total de 24.786 citas de atención extramural, de las cuales sólo el 66,9% fueron autorizadas (16.588) y sólo el 47,2% de las citas fueron cumplidas (11.701).

Para la Comisión, los anteriores datos evidencian la necesidad de que el plan elimine los obstáculos administrativos que imposibilitan un cumplimiento efectivo de la atención médica extramural. Entre estos, por ejemplo, la estrategia adoptada debe buscar resolver la insuficiencia de personal y de vehículos necesarios para el cumplimiento de las citas extramurales, reducir el tiempo de espera entre la solicitud, la asignación y el cumplimiento de las citas y garantizar un seguimiento adecuado a los tratamientos recetados durante la atención especializada (como el consumo de medicamentos específicos, entre otros). De este modo, los ajustes hechos al sistema también deben velar por reducir al máximo la intermediación entre las autoridades penitenciarias – las cuales no cuentan con la capacidad de brindar atención médica completa, dado que no son instituciones prestadoras de servicios de salud – y las IPSs asociadas al sistema, de modo que se garantice que las personas privadas de la libertad reciban atención médica de calidad de manera rápida y se puedan brindar los tratamientos, medicamentos y el seguimiento a la evolución del caso de manera adecuada.

- iii) En materia de servicios públicos domiciliarios, la Comisión considera imperativo que se formule un plan en el cual se identifiquen las falencias en la prestación de estos servicios en cada uno de los establecimientos y con base en un diagnóstico de la demanda. Así, es necesario evaluar en cada establecimiento el nivel de acceso a fluido eléctrico y agua potable en relación con su población reclusa, especialmente en términos de horarios y de la capacidad de cada patio. En esta medida, el plan de intervención general a los establecimientos debe estar dirigido a las necesidades y condiciones de cada establecimiento, de modo que se permita identificar las acciones necesarias para garantizar el acceso constante y permanente de toda la población reclusa a agua potable suficiente y de electricidad – por ejemplo, si es necesario ampliar la infraestructura sanitaria (número de duchas, lavamanos, grifos, etc.), hacer reparaciones de bombas o de las instalaciones eléctricas, etc.
- iv) Por su parte, frente a la problemática de la alimentación, la Comisión considera necesario que el Estado reformule la forma en la cual hace control del cumplimiento por parte de los privados encargados del servicio, dado que las denuncias reiteradas por parte de la población privada de la libertad sobre el gramaje, la calidad y salubridad de los alimentos no se han traducido en

---

<sup>106</sup> Entre ellos, especialmente en el III Informe de Seguimiento, que puede consultarse en el siguiente link: [https://www.humanas.org.co/alfa/dat\\_particular/ar/arc\\_11644\\_q\\_Tercer\\_Informe\\_de\\_Seguimiento.pdf](https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/arc_11644_q_Tercer_Informe_de_Seguimiento.pdf)

cambios sustanciales en el servicio. Así, la Comisión considera necesario que la USPEC, como encargada de supervisar el cumplimiento de los contratos de prestación del servicio de alimentos formule estrategias claras de supervisión del cumplimiento, y que, en casos de incumplimiento por parte del privado, se establezcan no sólo las sanciones correspondientes, sino que se adopten medidas para garantizar la continuidad del servicio. Además de esto, es necesario formular esquemas de garantía de suministro de alimentos de acuerdo con las necesidades diferenciadas de la población, ya que una de las denuncias recurrentes es el incumplimiento de suministro de dietas especiales por condiciones de salud, para mujeres gestantes, etc.

- v) En materia de acceso a la justicia, la Comisión considera que un plan de intervención integral debe contemplar la garantía de este derecho no sólo en referencia a la garantía del mínimo constitucionalmente asegurable referente al derecho de petición, sino también sobre otros aspectos en los cuales el sistema penitenciario y carcelario obstaculiza la materialización de este derecho. Así, la Comisión destaca la necesidad de evaluar y fortalecer las garantías al debido proceso y derecho a la defensa en los procesos disciplinarios (por ejemplo, garantizar que las sanciones impuestas no sean represalias por ejercicios legítimos de protesta por la violación de derechos), así como fortalecer la prestación del servicio de defensa pública, garantizar el cumplimiento de las sentencias de tutela (uno de los problemas reportados por la población consultada en el VII Informe de la Comisión) y contar con mecanismos efectivos, independientes y rápidos para solicitar la protección de sus derechos fundamentales en el marco de la crisis.
  
- vi) Como parte de la garantía de la dignidad humana y del cumplimiento de la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, la Comisión resalta la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención de estas conductas contrarias a los derechos fundamentales, pero también de intervenir los mecanismos de denuncia, investigación y sanción de la ocurrencia de estos hechos en el sistema penitenciario y carcelario. Como la Comisión lo ha señalado en sus anteriores informes, en la actualidad no existe información disponible sobre cómo los hechos de tortura están siendo abordados por las autoridades penitenciarias en la esfera disciplinaria, ni tampoco sobre la efectividad de las rutas de denuncia para la persecución penal de estos hechos. Así mismo, también se desconoce el número de casos que son esclarecidos y que resultan en condenas a funcionarios de la guardia.

Por lo anterior, la Comisión considera imperativo que, dentro del marco de la intervención integral al sistema propuesta, el Estado diseñe e implemente rutas claras e independientes al INPEC para que las personas privadas de la libertad puedan denunciar la ocurrencia de estos hechos, así como que se formulen esquemas claros de debido proceso y de transparencia en materia de los procesos disciplinarios que se abran por cuenta de estos casos. En este sentido, se resalta que la falta de efectividad de los mecanismos de denuncia no sólo se encuadra como una falencia de la garantía de estos derechos sustanciales, sino que también implica un desmedro al derecho de acceso a la justicia de la población privada de la libertad.