

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESENCIAL**

**ANÁLISIS DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL CON OBSERVACIÓN  
ESPECÍFICA EN LA RECLUSIÓN DE MUJERES DE BOGOTÁ: UN ABORDAJE  
DESDE LA POLÍTICA CRIMINAL EN LA CRISIS DEL SISTEMA CARCELARIO,  
2018-2025**

**Autores: Paola Meneses Cita**

**Bogotá, 2 de octubre de 2024**

## AGRADECIMIENTOS

Llevar a cabo este ejercicio sobre la crisis del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia, en clave de capacidad institucional y de derechos humanos en el lapso 2018-2025, fue una labor compleja y dispendiosa que se ha materializado gracias al apoyo de mi familia. A mis padres, que siempre han sido el gran bastión de mi vida, por su amor, ternura y apoyo inquebrantable. A mi tía Nohra, un ejemplo de tenacidad para enfrentar la existencia, por sus enseñanzas que han construido mi camino. En memoria de mi tía Judith, a quien agradezco por llenar el sendero de nuestra familia con su alegría, inteligencia y entusiasmo, será por siempre una fuente de inspiración. A mis primos, Rubén y David, por transitar conmigo esta senda compleja que es la vida. A mis amigos, Pau, Nata, Karo y Andrés, que han estado en diferentes momentos de este proceso, por su apoyo y afecto incondicional. A mi Dios, por darme sabiduría y fortaleza para culminar esta investigación, por brindarme la confianza de un devenir mejor en los nuevos comienzos.

## ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO I.....	15
1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES, TEÓRICO-CONCEPTUALES Y EPISTEMOLÓGICAS	15
1.1. Algunos antecedentes de referencia .....	15
1.2. Fundamentos conceptuales.....	21
CAPÍTULO II .....	26
2. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO COLOMBIANO: UN ANÁLISIS DOCUMENTAL .....	26
2.1. Figura del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).....	27
2.2. El estado de cosas inconstitucionales en el contexto penitenciario y carcelario colombiano (ECI) 28	28
2.3. Una mirada a la línea jurisprudencial del ECI, derechos fundamentales y dignidad humana de la población privada de la libertad. ....	30
2.4. Condiciones y consecuencias de hacinamiento, Infraestructura y administración del sistema penitenciario. Una revisión a partir de la sentencia T-153 de 1998. ....	31
2.5. De la responsabilidad integral del Estado por el cuidado, prevención, conservación y recuperación de la salud de los privados de la libertad Sentencia T-606 de 1998 .....	34
2.6. Derecho a la salud de la población privada de la libertad; protección por conexidad con la dignidad humana u otros derechos fundamentales. Sentencia T-607 de 1998 .....	37
2.7. Hacinamiento, inseguridad y criminalidad, persistencia del estado de cosas inconstitucionales. Sentencia T-388 de 2013 .....	38
2.8. El castigo penal como la Última Ratio del sistema punitivo.....	40
2.9. Juicio de proporcionalidad, equilibrio decreciente y estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario colombiano.....	43
2.10. Reconocimiento en la jurisprudencia constitucional, persistencia de estado de cosas inconstitucionales y política criminal. Sentencia T-762 de 2015 .....	45
CAPÍTULO III .....	48
3. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA COMO INSTRUMENTO DE VALOR PÚBLICO .....	48
3.3 Faceta prestacional de los derechos fundamentales de la PPL.....	52
3.4 Los documentos CONPES como instrumentos de valor público para la superación del ECI.....	54
3.6 Primer eje - infraestructura carcelaria y capacidad instalada .....	56
3.7 Segundo eje – política criminal y penitenciaria .....	58
3.8 Tercer eje articulación nación-territorio y promoción de las Alianzas Público-Privadas .....	62

Tabla 1.....	64
Indicadores de resultados .....	64
3.10 Cambio en las líneas de acción en Política criminal para el sistema penitenciario y carcelario 2015-2022.....	67
CAPÍTULO IV.....	75
4 ANÁLISIS DE ELEMENTOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA TENDIENTES A SUPER EL ECI, CON ESPECIAL OBSERVACIÓN DE LA RECLUSIÓN DE MUJERES DE BOGOTÁ EN PERSPECTIVA DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	75
4.1 De la capacidad institucional como elemento fundamental para la superación del ECI en el sistema penitenciario colombiano .....	76
4.2 Caracterización de la Reclusión de Mujeres de Bogotá D.C, como contexto favorable para la superación del ECI .....	80
4.3 Eje de Salud cobertura y estructura de la prestación del servicio en el sistema penitenciario y carcelario colombiano .....	83
4.4 Observación del eje salud en la reclusión de mujeres de Bogotá .....	90
4.5 Eje de Infraestructura: Análisis de la implementación de infraestructura física de la política penitenciaria y carcelaria.....	92
4.6 Observación del eje infraestructura en la reclusión de mujeres de Bogotá .....	99
4.7 Eje de Servicios Públicos: capacidad, provisión y cobertura para el Sistema Penitenciario.....	100
4.8 Eje de servicios públicos en la reclusión de mujeres de Bogotá .....	104
4.9 Eje de Alimentación de la población privada de la libertad como derecho fundamental.....	107
Tabla 7.....	114
Variación de cifras.....	114
4.10 Observación del eje de alimentación en la reclusión de mujeres de Bogotá .....	119
CONCLUSIONES .....	121
RECOMENDACIONES .....	124
REFERENCIAS .....	128
ÍNDICE DE TABLAS.....	6

## ABREVIATURAS

TIC: Las Tecnologías de la Información y Comunicación

TAC: Tecnologías del Aprendizaje y Conocimiento

TEPS: Tecnologías para el Empoderamiento y Participación

DH: Derechos Humanos.

PPL: Población privada de la libertad.

SPC: Sistema penitenciario y carcelario.

PPCP: Política Pública Criminal y Penitenciaria.

ECI: Estado de cosas inconstitucional.

INDH: Instituto Nacional de Derechos Humanos.

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

ERON: Establecimiento de reclusión del orden nacional

PNPC: Plan Nacional de Política Criminal.

NNA: Niños niñas y adolescentes.

OSIGD: Orientaciones sexuales e identidades de género diversas

FGN: Fiscalía General de la Nación

PN: Policía Nacional

CSPC: Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal

SRPA: Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

SISPEC: Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario.

MPL: Mujeres privadas de la libertad

RM: Reclusión de Mujeres

PTAP: Planta de tratamiento de agua potable

PTAR: Plantas de tratamiento de aguas residuales

USPEC: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

COSAL: Comité organizador de seguimiento de alimentación

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.....	62
Tabla 2.....	79
Tabla 3.....	864
Tabla 4.....	886
Tabla 5.....	975
Tabla 6.....	11210
Tabla 7.....	1142
Tabla 8.....	1153

## INTRODUCCIÓN

El sistema penitenciario y carcelario (SPC) presenta, desde hace tres décadas, unas problemáticas endémicas y estructurales, de las cuales podemos enumerar algunas: populismo legislativo, Inexistencia de criterios claros sobre el modelo de prisión que se busca, no inclusión total de estándares internacionales en la legislación colombiana Soft law, inadecuada y escasa Infraestructura, falta de implementación del sistema semiabierto, inoperancia de la cárcel electrónica, poca utilización de: Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), Tecnologías del Aprendizaje y Conocimiento (TAC) y Tecnologías para el Empoderamiento y Participación (TEPS), abuso y generalización de la detención preventiva, limitaciones excesivas a los subrogados penales, entre otras.

Sin embargo, uno de los mayores problemas del sistema es el hacinamiento y sobrepoblación penitenciaria, así como las deficiencias en la habitabilidad y salubridad, violación de derechos humanos asociados a la salud, violación constante de los Derechos Humanos (DH); consumo excesivo de sustancias; violencia organizada y estructural entre la Población Privada de la Libertad (PPL).

Esta difícil situación ha llevado a la Corte Constitucional a declarar, en varias oportunidades, el estado de cosas inconstitucional (ECI) T-153/98, T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022. Dicha declaración da cuenta de las graves problemáticas y violación de derechos fundamentales a la PPL, consistentes en tratos crueles inhumanos y degradantes. En palabras de la Corte Constitucional:

La deshumanización de las personas en los actuales contextos carcelarios es evidente. Las condiciones en que son mantenidas las personas privadas de la libertad, por ejemplo, suelen ser relacionadas con las condiciones en que existen algunos de los animales relegados en nuestra sociedad a los lugares de suciedad. (Sentencia T-388 de 2013, p.45)

La problemática anterior, se da a pesar del marco constitucional y legal para el SPC colombiano, cuyo sustento normativo está en el artículo 12° de la Constitución Política de Colombia que refiere que ninguna persona puede ser sometida a tratos crueles inhumanos y degradantes. Así mismo, en los Artículos 28°, 29° y 32° de la Norma Superior se prevén garantías para los individuos en caso de detención y juzgamiento por algún hecho delictivo.

No obstante, tales disposiciones desde el Ministerio de Justicia, se ha definido una política criminal encargada de “la formulación de políticas e iniciativas en materia de criminalidad y prevención de esta, acciones contra el crimen organizado, temáticas relacionadas con lo penitenciario y carcelario, y seguimiento del sistema penal” (Ministerio de Justicia, 2024).

En el mismo orden de ideas, la Política Criminal Penitenciaria (PCP), se demarcó a través de unas dimensiones que la componen: jurídica, económica, cultural, y administrativa; esta última guarda estrecha relación con la función del SPC, por lo tanto, es sobre esta que nos interesa indagar en términos de capacidad y por ubicarse en el horizonte de la criminalización terciaria que se ocupa

del cumplimiento de las sanciones penales, tanto en centros penitenciarios como en otros espacios dispuestos para ello según la ley.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), como encargado de la custodia, vigilancia, atención y tratamiento de la PPL, hace presencia en 28 departamentos del territorio nacional, distribuidos en 6 regionales, un total de 125 establecimientos penitenciarios y carcelarios y una población privada de libertad con cohorte a agosto de 2024 de 102.963 entre procesados y detenidos preventivamente, de los cuales 6.449 son mujeres, más 59.437 que se encuentran en detención y prisión domiciliaria, así como bajo vigilancia electrónica, para un total de 162.400 personas a cargo de la Institución Penitenciaria, sin contar URIS y Estaciones de Policía, de acuerdo con el último tablero estadístico publicado en la página oficial del INPEC, con corte octubre de 2024.

En este orden de ideas, el sistema penitenciario y carcelario tiene a su cargo el cumplimiento de un servicio público esencial en cabeza del Estado, desarrollando el componente de la función administrativa, en aras de satisfacer las necesidades generales de los ciudadanos de acuerdo con la Constitución y la ley, DAFP (2024) de allí, que el fenómeno de estudio de la crisis penitenciaria deba leerse a la luz de la capacidad actual de los organismos que se integran en la función administrativa de la política criminal y penitenciaria.

De acuerdo con el fenómeno expuesto, la pregunta orientadora de la presente investigación es: ¿De qué manera la política criminal y penitenciaria ha contribuido a la superación

del estado de cosas inconstitucional en materia de derechos humanos y de habitabilidad del SPC, en particular, en la Reclusión de Mujeres de Bogotá?, pregunta problemática que será la carta de navegación para la investigadora en el marco del fenómeno estudiado.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo general de la presente investigación es analizar la incidencia de la política criminal y penitenciaria en la superación del estado de cosas inconstitucional de derechos humanos y de habitabilidad en los establecimientos penitenciarios del nivel nacional, con observación específica en la Reclusión de Mujeres de Bogotá “el Buen Pastor”, periodo 2018 – 2025.

Esta investigación que se circunscribe en la línea de Capacidad institucional en Administración Pública; toda vez, que aborda la problemática referida en el estado de cosas inconstitucional por parte de la Honorable Corte Constitucional Colombiana, demarcando su análisis en un establecimiento carcelario, específicamente en la Reclusión de Mujeres de Bogotá, y desde allí analizar el papel desempeñado por la política criminal tendiente a responder a la crisis del sistema penitenciario y carcelario, durante el periodo 2018 a 2025, desde la perspectiva de la capacidad institucional para dar respuesta a las necesidades de la población privada de la libertad y garantizar el respeto de sus derechos fundamentales.

La importancia de esta investigación nace en la necesidad de abordar una de las problemáticas que aqueja a gran parte de la sociedad colombiana y que no ha dejado de estar vigente ya que el interés por el castigo, las sanciones, la privación de la libertad y el

derecho penal han sido una constante en la historia de la humanidad, con esta premisa la prisión se suscribe como instrumento de dominación y castigo y referente para el análisis de las sociedades de control, como esa forma concentrada, ejemplar y simbólica, de todas las entidades de encierro creadas en el siglo XIX (Foucault, 1998).

En este mismo sentido, esta investigación cobra relevancia por los fenómenos sociales, culturales y económicos que implica, se ha evidenciado que los conflictos que aquejaban a la comunidad carcelaria y que originaron la crisis hace unos años siguen hoy presentes y a ellos se han sumado múltiples falencias en temas como, la seguridad, la operación administrativa y el direccionamiento estratégico en los establecimientos carcelarios del país.

La reflexión sobre el tema, es un ejercicio necesario para lograr que las experiencias significativas y la academia pongan de presente las principales aristas del problema, a fin de generar vías alternas para abordar aspectos constitutivos de la crisis, la posibilidad de revisar si la forma en la que se ha abordado el problema por parte de la política criminal en realidad ha contribuido a solucionarlo.

Finalmente, la presente investigación aporta en la generación de valor público ya que, procura servir de instrumento de revisión y de propuesta de fortalecimiento a la capacidad institucional, en términos administrativos, de la realidad organizacional de la Reclusión de Mujeres de Bogotá para efectos de protección de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y, por esta vía, aportar a la mejora del ECI.

En cuanto a la metodología, esta se ubicó en el paradigma cualitativo interpretativo, ya que en el mismo se indagó por el derecho, las sanciones y las políticas públicas, “creando un énfasis en la clasificación, descripción y explicación de los hechos”. (Cerdeña, 2005, p. 3), por su parte, se contempla como investigación.

Ahora bien, otro criterio de la escogencia de este diseño de investigación obedece a que en la actualidad la política pública carcelaria y la criminal no ha hecho una lectura holística del fenómeno de la crisis carcelaria en Colombia, como se ha mencionado anteriormente su tratamiento del problema ha estado alrededor del aumento de cupos carcelarios mediante la ampliación de infraestructura situación que limita fuertemente los alcances de dicha política, no sólo en términos de solución del problema sino por ser insostenible económicamente.

La primera técnica con la que se comenzará el desarrollo de la investigación pretendida en el presente documento es la del análisis documental, analizar las fuentes secundarias escritas son de especial relevancia para esta investigación; toda vez, que se hace indispensable para generar un aporte teórico en determinado campo pasar por una serie de textos que nos permitan dar cuenta del estado del arte de la situación central que determinamos como problema.

Finalmente, el hecho que permite establecer la lógica estructurante del documento ayuda al investigador a determinar los elementos que más aportan para el problema investigativo, esto ante

numerosas fuentes escritas permite una mejor ordenación de la documentación para fines prácticos de la investigación que aquí nos convoca.

Así las cosas, la estructura del documento da cuenta de un primer apartado en el que se plantearán algunas consideraciones preliminares, teórico-conceptuales y epistemológicas, así como algunos antecedentes de obligada referencia, revisando algunos trabajos de autores locales e internacionales que nos darán marco a la presente investigación.

En un segundo momento, se analizará el estado de cosas inconstitucional en el SPC colombiano desde un análisis documental, allí se observará la figura del Estado de Cosas Inconstitucional, la línea jurisprudencial, consecuencias de hacinamiento, Infraestructura y administración del sistema penitenciario, entre otras<sup>1</sup>.

El tercer capítulo, aborda un análisis de la política criminal y penitenciaria como instrumento de valor público, dando cuenta de la faceta prestacional de los derechos fundamentales de la PPL, se revisan los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) como instrumentos de valor público, y se analizan los componente o ejes del ECI en el sistema penitenciario y carcelario.

---

<sup>1</sup> Ver Fundamento Legal de la presente investigación en Anexo No. 1

De acuerdo con lo anterior, se precisa que el segundo y tercer capítulo tienen a su cargo la materialización del primer objetivo específico de la investigación, que se da en términos de analizar el estado de cosas inconstitucional y la política criminal y penitenciaria, en materia de derechos humanos y de habitabilidad, con observación específica en la Reclusión de Mujeres de Bogotá, en clave de capacidad institucional.

Finalmente, el cuarto capítulo tiene el fin de desarrollar el segundo objetivo específico establecido en el presente documento, el cual busca identificar elementos de relación entre la política criminal y penitenciaria y el estado de cosas inconstitucional en materia de derechos humanos y de habitabilidad, con observación específica en la Reclusión de Mujeres de Bogotá, periodo 2018 – 2025, en el marco de la crisis del SPC.

Así las cosas, este cuarto capítulo es un análisis de elementos de la política criminal y penitenciaria, especialmente los diferentes informes que presentan los avances tendientes a superar el ECI, con especial observación de la reclusión de mujeres de Bogotá en perspectiva de capacidad institucional, donde nos interesa mostrar la capacidad institucional como elemento fundamental para la superación del ECI en el sistema penitenciario colombiano, se hará una caracterización de la Reclusión de Mujeres de Bogotá D.C, como contexto para la superación del ECI y se realiza un análisis de los diferentes ejes de trabajo desarrollando un énfasis en la Reclusión de Mujeres de Bogotá.

Por último, encontramos algunos elementos concluyentes, que nos permitan generar una mirada realista y en prospectiva del sistema penitenciario, sus posibilidades, limitantes y tendencias, de acuerdo con la información recabada en la investigación.

## **CAPITULO I**

### **1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES, TEÓRICO-CONCEPTUALES Y EPISTEMOLÓGICAS**

#### **1.1. Algunos antecedentes de referencia**

Para esta investigación, es necesario hacer una revisión del estado del arte sobre el tema por diferentes autores de países europeos, locales y latinoamericanos como, por ejemplo: (Rojas, 2015) quien hace una lectura del problema de la crisis penitenciaria colombiana en términos de derechos humanos y como deben ser estos los que constituyan el centro de las políticas públicas, la necesidad de que estas se gesten alrededor del sistema penitenciario y carcelario. Por otra parte, (Tinjacá, 2021), aborda el problema alrededor de la no satisfacción del derecho fundamental a la salud y

como desde la privatización de las cárceles se puede llegar a mejorar los servicios que se prestan al interior de los establecimientos carcelarios logrando estándares de calidad en los mismos que permitan la mejora en las condiciones de salud de la población privada de la libertad.

En la revista de estudios socio jurídicos, autores como (Acosta & Amaya, 2011) en su artículo la Responsabilidad social del Estado frente al deber de custodia, intentan determinar cuál es la responsabilidad internacional del Estado en términos de la custodia de las personas privadas de la libertad, además de ello se proponen establecer un núcleo común entre diferentes organismos multilaterales claves en el área de derechos humanos, alrededor del ciclo de salvaguarda de la población privada de la libertad en torno a la prevención, atención y promoción de los DD.HH.

Por su parte, Rojas (2015), en su artículo Políticas públicas de educación en derechos humanos: un desafío ante la actual crisis carcelaria en Colombia. centra la atención en los derechos humanos como insumo indispensable para la construcción de políticas públicas carcelarias, el establecimiento de las herramientas de los DH son un común denominador.

En igual sentido, Gómez (2015), en *Alternativas para superar el hacinamiento carcelario en Colombia con enfoque en derechos humanos*, plantea que el foco de atención debe fijarse en el hacinamiento y las herramientas de las que se disponen para hacer frente a esta como fuente de los demás problemas causantes de la crisis, para ello, se plantea una estrategia de doble vía macro y micro, lo macro referido a la modificación legislativa en torno al tema y lo micro con respecto al

tratamiento de la población reclusa al interior de los establecimientos, siempre teniendo como prioridad los derechos humanos.

Finalmente, cerrando el grupo de los autores locales, tenemos a Bernal et al., (2007), en su artículo la *Modelo a Coleman*, abordan las relaciones entre la sociedad, la política y la prisión en Colombia, siempre cuestionando el uso de la cárcel como respuesta a innumerables conflictos sociales que vive el país y la respuesta que encuentran es desde la formulación de una política penitenciaria y criminal mucho más democrática y preventiva.

En este orden de discusión, Carrasco (2007), en El pensamiento penal de Michel Foucault analiza la incidencia de este autor en la reconfiguración de los paradigmas del derecho criminal chileno, teniendo en cuenta su construcción de eras del poder punitivo o del derecho penal, encontramos que en la más reciente de ellas y sobre la cual se cierne la configuración del derecho penitenciario; así las cosas con Foucault se plantea la relación de poder y la arquitectura, esto, porque se constituyen nuevas técnicas a fin de efectuar la nueva distribución del poder, perspectiva sobre la que nos interesa indagar.

Se requiere entonces un sistema que se oriente hacia una nueva arquitectura que atienda al castigo y su función en el alma del delincuente, el verdugo de la anterior era es ahora reemplazado por personas que le custodian, enfermeros, psicólogos, entre otros, pero lo que parece realmente importante de los planteamientos de Foucault (Foucault, 1998) y que rescata Carrasco (2007), son los intereses que se cimentan al mantenimiento del sistema penitenciario y como este pierde todos

sus fundamentos de vigilancia y poder disciplinario para convertirse en un instrumento al servicio de los intereses de una clase de la sociedad, lo importante son los mecanismos de control y sobre quienes se efectúa, no los fines de resocialización.

El planteamiento de Carranza (2012), formula un análisis amplio de la situación de los sistemas penitenciarios de América Latina y del Caribe, sus principales aportes están dados en términos de la necesidad de reformas integrales a los centros penitenciarios y a la justicia penal propendiendo no sólo por modificar su dinámica interna, sino, también que se hace indispensable plantear políticas sociales que ataquen desde la raíz la necesidad que en teoría configura el delito, reduciendo brechas en la distribución de ingresos.

Al mismo tiempo, Coyle (2012), en términos de tratamiento penitenciario, aborda los principales desafíos que se presentan para la administración de las prisiones, teniendo en cuenta que se deben cumplir con estándares en términos de derechos humanos aún con la creciente población carcelaria que deviene un hacinamiento que se constituye como la fuente de diversos problemas al interior de los centros de reclusión, de las conclusiones más importantes es la revisión del uso de la privación de la libertad con moderación y de manera apropiada, que esta sea la última vía y si llegara a darse se debe propender por garantizar los derechos de los mismos.

Matthews (2011), apunta al igual que Carranza (2012), a una visión un poco más amplia de los problemas de los sistemas penitenciarios, de allí que plantea que una reforma eficaz debe involucrar no sólo a los políticos y a las agencias, sino también a la comunidad, puesto que las

reformas penitenciarias están sujetas a los cambios sociales, políticos y económicos, por esto la construcción de instituciones penales más sanas depende de un esfuerzo mancomunado, la visión holística que se plantea desde allí es fundamental, puesto que, es preciso poner de presente la necesidad de involucrar todas las partes del problema.

De otra parte, y en cuanto a instrumentos institucionales el CONPES 3828 (2015), aborda la crisis desde otras perspectivas que van más allá del aumento de cupos carcelarios para satisfacer la creciente demanda de estos, se trata de revisar normativamente desde el sistema penal como se pueden generar reformas que devengan en impactos positivos para las altas tasas de hacinamiento y de sobrepoblación carcelaria, así mismo se asume que una política criminal debe ser integral y debe robustecerse con un enfoque hacia los problemas sociales que originan el delito, la idea entonces desde allí, no es una excesiva expansión normativa, sino configurar estrategias que tengan efectos reales sobre la criminalidad y reduzcan su impacto.

Desde una mirada más amplia, Foucault (1998), en su texto *Vigilar y castigar: Nacimiento de la Prisión* aporta una vasta lectura sobre las penas y sus mutaciones a través del tiempo, su comprensión es fundamental para generar una mirada amplia y suficiente del tema, él propone que la pena es una respuesta de los cambios políticos y económicos de la sociedad que le modifica y es esta relación que media entre estos dos aspectos las que va a estudiar, llegando a conclusiones como que los medios punitivos terminan convirtiéndose en tácticas políticas que responden a estructuras económicas y de poder.

Por su parte el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2016), desde el marco de su misión de velar por el bienestar de personas privadas de la libertad concluye advirtiendo el grado de vulnerabilidad de las personas que se encuentran en los centros de reclusión desde los ámbitos jurídicos especialmente su defensa y un debido proceso, en este sentido, se intenta establecer pilares fundamentales sobre los cuales debe sustentarse el trato a las personas privadas de la libertad, de allí que estos pilares estén diseñados sobre la base de diversos problemas humanitarios que se presentan en el marco de las detenciones y de los servicios que se prestan a las personas privadas de la libertad.

Revisando el trabajo de tesis que nos trae Sancha Diez (2017), donde aborda el problema fundamental de la protección de los derechos humanos de la población privada de la libertad en el marco del surgimiento de las llamadas escuelas penales españolas, que define las prisiones como aquel lugar donde se cumple la pena, por una parte y la función de prevenir la comisión del delito por la otra, ante estas dos finalidades y en su cumplimiento se pone de presente los derechos de los reclusos y si en realidad estos se ven garantizados en el proceso del cumplimiento de la pena.

Una de las conclusiones más importante que va a dar es que existen múltiples factores que intervienen para que sea imposible garantizar los derechos de los privados de la libertad al interior de las prisiones, por tanto el reto ya no es mejorar la situación, sino, no permitir que empeoren los efectos de la llamada “prisonalización” y evitar aumentar la des socialización del delincuente, es decir tratar de impedir que los usos y costumbres al interior de las cárceles sean reproducidos por este incluso al salir de la misma.

Ya finalizando, abordaremos el informe oficial para el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y el Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos, desarrollado por autores de países México, Argentina y España (2012), donde determinan, cinco problemas principales a tratar, a saber: falta de políticas integrales, hacinamiento carcelario, deficiente calidad de vida al interior de los establecimientos de reclusión, insuficiencia de personal y su inadecuada capacitación y la falta de capacitación y trabajo para los privados de la libertad, la caracterización de cada una de las aristas aquí descritas permite formarse una idea de la problemática que se presenta al interior de los establecimientos penitenciarios y cuáles son los retos a enfrentar.

Por su parte, Oficina de las Naciones Unidas Contra la droga y el delito (2013), en uno de sus informes oficiales aborda una problemática que también fue tratada por Sancha (2017), en España y es como a medida que el individuo pasa más tiempo detenido en centros de reclusión es más fuerte su asociación con elementos criminales y su identificación con valores delictivos y como esto se reproducirá en sus relaciones familiares al salir de la privación de la libertad.

## **1.2. Fundamentos conceptuales**

El marco que se presentará a continuación llevará a cabo una revisión de los conceptos fundamentales para la presente investigación, con el objeto de abordar el problema de la crisis carcelaria en Colombia en el periodo 2018 – 2025, y algunos de sus factores de configuración a lo largo del tiempo, de acuerdo con las categorías analíticas antes delimitadas. Así las cosas, en las sociedades se han conformado distintos sistemas penitenciarios no sólo en Colombia sino en todo

el mundo, con este viraje es importante puntualizar el sentido y significado de los términos empleados, en tanto dotarán de claridad y sentido a la presente investigación.

De acuerdo con lo anterior, es pertinente puntualizar primero, yendo de lo macro a lo micro, lo que se entenderá por (Política Pública Criminal Y Penitenciaria) PPCP ya que ha sido definida por el Ministerio de Justicia en su página web institucional como aquella que “*Comprende la formulación de políticas e iniciativas en materia de criminalidad y prevención de la misma, acciones contra el crimen organizado, temáticas relacionadas con lo penitenciario y carcelario, y seguimiento del sistema penal*”.

Por su parte, la Comisión Asesora de Política Criminal acoge el concepto de la Corte Constitucional expuesto en reiteradas ocasiones, puesto que lo considera amplia y suficiente, a saber:

*Conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. (Corte Constitucional Colombiana. p. 4) .*

La Corte Constitucional en la Sentencia C-646 de 2001 hace referencia de forma ilustrativa a las diferentes aristas que componen a la PPCP, como por ejemplo, en términos sociales

refiriéndose al papel de la comunidad para vincular a las autoridades respecto de sucesos que puedan resultar en delitos, se compone también de elementos jurídicos por parte del sistema penal, económica cuando existen incentivos de ese tipo para quienes incurran en determinadas conductas, tiene también componentes culturales cuando se concientiza a la sociedad a través de campañas por medios de comunicación que generan un voz a voz que evita comportamientos nocivos y finalmente administrativa o tecnológica cuando se incrementa la seguridad de los centros de reclusión o cuando se utilizan innovaciones tecnológicas en la etapa probatoria de un proceso penal.

Ahora bien, respecto a los sujetos que son objeto de la política criminal y carcelaria es importante tomar dos puntos de vista, el primero que refiere a una visión desde los DD.HH dada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, y el INDH, esto, por la vinculación que actualmente tiene esta perspectiva de derechos con el Sistema Penitenciario, con el fin de humanizar el tratamiento penitenciario y de otra parte se visibilizará la caracterización del mismo concepto desde el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario por ser esta la Entidad, que por la naturaleza de sus funciones se materializan las normas rectoras en torno al tratamiento de la población privada de la libertad.

El CICR define como detenidos en el mismo sentido, muy amplio para referirse a todas las personas privadas de su libertad de la siguiente manera “(...) *Independientemente del motivo de su detención, las personas privadas de libertad son, por definición, vulnerables. Son personas que han sido separadas de su entorno habitual y a las que ya no se les permite decidir sobre su propia vida*” (CICR, 2016)

Por su parte, el INDH hace alusión a la población privada de la libertad desde la siguiente definición “(...) *En cuanto personas, los presos y presas son titulares de derechos fundamentales que las constituciones, los instrumentos internacionales generales y las leyes reconocen a todas las personas, y gozan además de la protección específica que proveen distintos instrumentos especiales*” (INDH, 2012).

Así mismo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario define como población privada de la libertad o PPL

*“conjunto de personas que, como lo indica su nombre, se encuentran privadas de la libertad en un centro de reclusión o establecimiento penitenciario, ya sea por imposición de una medida de aseguramiento o por cumplimiento de una pena, a causa de un crimen o falta cometida”* (Silva, 2021. p.34).

Respecto a lo que se entiende como Sistema Penitenciario para el presente trabajo se acogerá la definición del INPEC por la especificidad de su función, como:

*Conjunto de mecanismos, de construcción grupal e individual, tendientes a influir en la condición de las personas privadas de la libertad, mediante un sistema de oportunidades y el aprovechamiento del tiempo de condena, para que puedan construir y llevar a cabo su propio proyecto de vida, de manera tal que logren competencias para integrarse a la*

*comunidad como seres creativos, productivos y autogestionarios, una vez recuperen su libertad (INPEC, 2016).*

Sin embargo, parece pertinente ampliar un poco esta visión asimilando tanto régimen penitenciario, sistema y tratamiento penitenciarios en el mismo sentido, así las cosas, encontramos, *“El Sistema Penitenciario es la organización creada por el Estado para la ejecución de las sanciones penales. Este principio rector y doctrinario está canalizado por medio de la Dirección General de Establecimientos Penales para llevar a cabo el cumplimiento de la ejecución penal”* (García, 2018).

En la misma línea anterior, se acoge la definición de Régimen Penitenciario como un conjunto de disposiciones legales que establecen los lineamientos normativos y colectivos de la forma en la que se deben desarrollar la privación de la libertad, como consecuencia de un proceso penal, así:

*“Estas pautas se materializan en reglamentos carcelarios que establecen las condiciones, elementos y factores para llevar a cabo la ejecución penal: una arquitectura adecuada a la readaptación social; personal penitenciario debidamente preparado; grupo de sentenciados criminológicamente integrados en base a una correcta clasificación; y, un nivel de vida comparable en lo posible, al de la comunidad en donde está ubicado el establecimiento”* (García, 2018).

Para cerrar el presente acápite se abordará el concepto de tratamiento penitenciario, teniendo en cuenta su relación con una de las categorías de análisis de la presente investigación como habitabilidad y la estrecha relación que tiene con el mismo, es importante delimitar el concepto, así *“la acción individualizada que se emplea con determinado sentenciado destinada a modificar, atenuar o suprimir los elementos causales o etiológicos de su desubicación social* (García, 2018). 2

## CAPÍTULO II

### 2. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO COLOMBIANO: UN ANÁLISIS DOCUMENTAL

En el presente capítulo se abordará el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, en el cual desde un análisis documental de los pronunciamientos de la Honorable Corte en múltiples sentencias<sup>3</sup> entre las que declaran el estado de cosas inconstitucionales en el sistema carcelario (en adelante ECI) y emite fallos en torno a la situación de los establecimientos carcelarios, los derechos humanos y la política criminal,

---

2 Ver: Garland, (2001) Foucault, (1998) Durkheim, (2006), Rusche y Kirchheimer (2004), Pavarini y Melossi (1985), Gudín Rodríguez y Nistal B (2014), Garlan (2001) Neuman e Irurzun (1984) Beccaria (2015), Lombroso (1943), Ferrajoli (1997), Bentham (1976), Canguilhem (2007) Deleuze y Guattari (2002), Quijano Aníbal (1994), Agamben (1998), entre otros.

3 Entre otras pueden consultarse las Sentencias: T-750A de 2012, T-898 de 2012, T-739 de 2012, T-232 de 2012, T-669 de 2012, T-163 de 2012, T-764 de 2012, T-175 de 2012, T-097 de 2012, T-377 de 2012, T-328 de 2012, T-792 A de 2012, T-865 de 2012, T-311 de 2013, T-895 de 2013, 035 de 2013, T-861 de 2013, T-815 de 2013, T-857 de 2013, T-077 de 2013, T-266 de 2013, T-709 de 2013, T-846 de 2013, T-849 de 2013, T-744 de 2013, T-866 de 2013, T-921 de 2013, T-372 de 2013, T-589 de 2013, T-376 de 2013, T-439 de 2013, T-282 de 2014, T-588 A de 2014, T-017 de 2014, T-662 de 2014, T-642 de 2014, T-422 de 2014, T-002 de 2014, T-440 de 2014, T- 428 de 2014, T-077 de 2015, T-126 de 2015, T-111 de 2015, T-127 de 2015, T-208 de 2015, T-391 de 2015, T-323 de 2015, T-244 de 2015, T-267 de 2015, T-536 de 2015, T-409 de 2015, T-378 de 2015, T-479 de 2015, T-470 de 2015, T-685 de 2015, T-078 A de 2016, T-013 de 2016, T-127 de 2016, T-132 de 2016, T-287 de 2016, T-186 de 2016, T-312 de 2016, T-049 de 2016, T-075 de 2016, y T-151 de 2016. Tomado de la sentencia T- 797/2017, Magistrado Ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez, Corte Constitucional Colombiana, Bogotá D.C, tres (3) de agosto de dos mil veinticuatro (2024) recuperada en: [Buscador de Relatoría \(corteconstitucional.gov.co\)](https://buscador.corteconstitucional.gov.co)

especialmente, nos interesa revisar el asunto de los derechos humanos y de habitabilidad en la Reclusión de Mujeres de Bogotá, en clave de capacidad institucional.

## **2.1. Figura del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)**

Puede ser definida como un mecanismo o técnica jurídica por parte de la Corte Constitucional, mediante la cual, unos hechos son declarados contrarios a la Constitución, por vulneración masiva y sistemática de derechos humanos y principios constitucionales, exhortando a las instancias correspondientes a adoptar las medidas a que haya a lugar para superar ese estado de cosas inconstitucionales, esta puede exceder la institucionalidad que de acuerdo con el marco funcional tiene a su cargo el objeto concreto del estado de cosas, llegando a determinar acciones incluso en otras ramas del poder público, en aras de dar soluciones integrales. Otra definición del (ECI) nos la aporta el expresidente de la Corte Constitucional, Eduardo Cifuentes Muñoz, al definirla como:

“El estado de cosas inconstitucional es la prueba del incumplimiento del Estado social de derecho y de la desvalorización de la Constitución social, por eso, con su declaratoria, ingresamos a un estado de anormalidad, a un período que supone el ejercicio de mayores competencias y responsabilidades por parte del Estado; y que debe ser objeto de un fuerte escrutinio social, político y jurídico. (Corte Constitucional Colombiana, 2000)

De esta manera, los factores que se deben tener en cuenta para determinar si existe un estado de cosas inconstitucional está dado por tres factores principales, de acuerdo con (Quintero Lyons,

et al.; 2011), primero, las condiciones de proceso, es decir fallas estructurales en términos de las políticas públicas del país en determinado tema, segundo, condiciones de resultado, que implica la violación masiva y sistemática de derechos humanos de un número importante de personas de la población y por último, la necesidad de la actuación en conjunto por parte de actores estatales para la situación determinada como problemática, así:

*(Quintero Lyons, et al.; 2011) factores principales que son denominados por el doctor Cesar Rodríguez Garavito, como condiciones de proceso (fallas estructurales de las políticas públicas en el país) y condiciones de resultado (violación masiva y sistematizada de los derechos fundamentales de un número indeterminado de personas). Y un tercer factor sería la necesidad imperiosa del trabajo en conjunto de diversas autoridades públicas para la modificación de una realidad que resulta contraria a la Constitución.(p.71)*

Llama la atención el papel que asume la Corte Constitucional con esta figura, extendiendo el ejercicio de sus funciones, asumiendo un papel activo y sobre todo comprometido con la preservación de los derechos de la población que se considera vulnerable, como por ejemplo en el caso del presente documento, la población privada de la libertad, que se configura así, por las restricciones respecto del ejercicio de los derechos que tienen al interior de los centros de reclusión.

## **2.2. El estado de cosas inconstitucionales en el contexto penitenciario y carcelario colombiano (ECI)**

El estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario, deviene de una acumulación de problemáticas dentro de este, que, al no ser tratadas desde el aparato estatal se agudizan. De tal forma, que dentro de los establecimientos penitenciarios del orden nacional que administra el INPEC, se comienza a constituir una violación de derechos fundamentales sistemática a las personas privadas de la libertad.

La declaratoria de estado de cosas inconstitucional tiene unas implicaciones no solo en el orden legal para las entidades que tienen a su cargo la prestación de la cadena de servicios que interviene en la custodia y vigilancia de los privados de la libertad, sino que ello implica una modificación directa a la política pública criminal del Estado Colombiano.

Es decir, estas modificaciones exceden el ámbito institucional propio de las labores penitenciarias tal como lo refiere el Observatorio de Política Criminal (2019).

Dicha decisión permitió evidenciar que la situación penitenciaria implicaba una vulneración sistemática de derechos, y que las respuestas a éstas no le correspondían exclusivamente a una o varias instituciones determinadas, sino que requerían una respuesta institucional estructural y articulada de distintas ramas del poder público para atender la situación que se presentaba. (p.10)

Finalmente, el ECI en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, ha requerido de múltiples pronunciamientos por parte de los tribunales de cierre en lo constitucional y contencioso

administrativo, en definitiva, el ECI en el contexto penitenciario fue claramente definido por la Corte Constitucional (1998) de la siguiente manera:

Esta Corporación ha señalado que en los casos extremos de omisión de sus obligaciones por parte de las autoridades –situación que se expresa también cuando se presenta un craso, grave, reiterado y prolongado incumplimiento de la ley–, los afectados pueden también recurrir a la tutela, siempre y cuando la actitud negligente de la administración vulnere o amenace en forma inminente sus derechos fundamentales. En efecto, la inacción de las autoridades ha significado la violación sistemática de los derechos de los reclusos, durante décadas, y a pesar de las muchas solicitudes y críticas elevadas con respecto al sistema penitenciario no se percibe ninguna política oficial para modificar de raíz la gravísima situación carcelaria del país. (p.47)

### **2.3. Una mirada a la línea jurisprudencial del ECI, derechos fundamentales y dignidad humana de la población privada de la libertad.**

Es imperioso analizar algunos de los pronunciamientos que la Corte constitucional ha requerido realizar y que constituyen una línea jurisprudencial en torno al estado de cosas inconstitucionales en el sistema carcelario (ECI) desde el año 1998, 2013 y 2015, donde se puede advertir un caso paradigmático, en tanto, se ha requerido varias ocasiones para declarar y reiterar el estado de cosas inconstitucionales, elementos de análisis que queremos revisar.

#### **2.4. Condiciones y consecuencias de hacinamiento, Infraestructura y administración del sistema penitenciario. Una revisión a partir de la sentencia T-153 de 1998.**

El primer fallo que declara el estado de cosas inconstitucional se emite en el año 1998, después de visitas por parte de la Corte en las cárceles de Bella Vista en Medellín y la Modelo en Bogotá, en las cuales se evidenciaron las condiciones inhumanas de hacinamiento y carencia de servicios públicos que hacen indigna la vida de los privados de la libertad en sus lugares de reclusión, es de allí que nace la primera declaración de estado de cosas inconstitucionales, donde la Corte Constitucional (1998) refiere lo siguiente:

*las inspecciones le permitieron a la comisión judicial llegar a la conclusión de que las condiciones de reclusión en las dos cárceles citadas son absolutamente inhumanas, indignas de una persona humana, cualquiera sea su condición personal. Las condiciones de albergue de los internos son motivo de vergüenza para un Estado que proclama su respeto por los derechos de las personas y su compromiso con los marginados. (p.63)*

En particular, el problema jurídico establecido en la Sentencia T-153 de 1998, de acuerdo con los antecedentes que se exponen en la misma, corresponde al esclarecimiento sobre si las condiciones en las que se encontraban los privados de la libertad de los Establecimientos de Bellavista en Medellín y la Modelo en Bogotá constituyen una vulneración a los derechos fundamentales de los mismos, de ser así, si esta se puede resolver vía tutela.

Para la caracterización de la situación problemática, dentro de la estructura del fallo, se hace en una primera parte un recuento general de las visitas hechas por la Corte a los establecimientos en mención, relatando las condiciones observadas respecto al hacinamiento, posterior se narran las condiciones de hacinamiento a nivel general, basados en un informe estadístico que fue suministrado por la Oficina de Planeación, del cual se extrae información clave para establecer los hechos como inconstitucionales, a fecha de 31 de octubre de 1997, la situación era la siguiente:

*La población carcelaria del país ascendía a 42.454 personas, de las cuales 39.805 eran hombres y 2.649 mujeres, 19.515 eran sindicadas, 12.294 habían sido condenadas en primera instancia y 10.645 lo habían sido en segunda instancia. Puesto que el total de cupos existentes en las cárceles ascendía a 29.217, el sobrecupo poblacional era de 13.237 personas, con lo cual el hacinamiento se remontaba en términos porcentuales al 45.3%”.(Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998. p.40)*

Guardando las proporciones y atendiendo a las dificultades expresadas por parte del Ministerio de Justicia respecto a la fidelidad de los datos para poder determinar la verdadera capacidad de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional, se presentan estadísticas por regional del nivel de hacinamiento, lo que permite establecer la tendencia que en un centro de reclusión existiera más de 50 privados de la libertad y se encontrara en zonas cálidas hacía más agudo el problema de hacinamiento por la falta de infraestructura que permita suficiente ventilación generando serios problemas de salubridad.

En ese mismo orden de ideas, la Corte aborda el fenómeno de hacinamiento desde una perspectiva histórica, describiendo 4 etapas, así:

*Se pueden distinguir cuatro etapas dentro del fenómeno de la ocupación carcelaria en Colombia, a saber: la época del asentamiento, entre 1938 y 1956; la época del desborde, entre 1957 y 1975; la época del reposo, entre 1976 y 1994; y la época de la alarma, desde 1995 hasta la fecha. (Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998. p.44)*

Cada etapa la describen y caracterizan con datos estadísticos por año, esto permite ver la evolución del fenómeno a través de los años y como la configuración histórica de cada momento agudizaba o no el problema.

Por otra parte, se identifican algunas de las causas que han contribuido significativamente al gran problema de hacinamiento de los establecimientos carcelarios, de un lado las estructurales: crecimiento demográfico y de elementos que propician el aumento de la criminalidad, crisis socioeconómica, política, de cultura y de valores de la sociedad. Y de otro, las infraestructurales: el lento proceso de reposición de centros carcelarios con alto envejecimiento o con diseño anti funcional, hacinamiento en cárceles preventivas sin opción de traslado porque faltan cupos en las cárceles de menor categoría. Finalmente, las causas administrativas y judiciales como: la falta de garantías en seguridad, la congestión judicial, el auge vertical de la medida de detención preventiva y la expedición de legislaciones represoras del delito.

En una de las partes finales del fallo se advierte las consecuencias del hacinamiento, estableciendo una relación causal entre dos elementos, así: la congestión o hacinamiento carcelario impide el cumplimiento de los objetivos del sistema penitenciario, atentando de esta manera contra el principio que el tratamiento penitenciario debe ser individualizado. Por el contrario, los elementos mínimos para garantizar una vida digna se asignan como si fuesen privilegios bajo mecanismos corruptos y violentos.

Finalmente, encontramos un aparte sobre los derechos de los internos, entre los cuales destacan el de la dignidad humana y traen a colación los derechos de la persona privada de la libertad, haciendo la reflexión sobre la función resocializadora del sistema. Otro aparte sobre la existencia notoria del estado de cosas inconstitucional y finalmente el resuelve con la declaración misma.

En síntesis, en ese momento, el centro de la situación problemática que se identificaba para la formulación de política pública era el hacinamiento y la solución fue enfocada en la ampliación de cupos penitenciarios, se pensaba que, dando solución a este, se garantizaban condiciones de habitabilidad, se permitía la escisión entre sindicados y condenados y el mayor acceso a servicios de resocialización, logrando los fines de la pena y mejorar el acceso a goce de derechos fundamentales.

## **2.5. De la responsabilidad integral del Estado por el cuidado, prevención, conservación y recuperación de la salud de los privados de la libertad Sentencia T-606 de 1998**

Esta providencia, si bien no declara nuevamente un ECI, aborda una arista de este, respecto en este caso al acceso efectivo a la salud. Lo anterior, teniendo en cuenta que en Colombia los artículos 11° y 12° de la Constitución política, establecen por una parte que el derecho a la vida es inviolable y por tanto, no hay pena de muerte y por el otro, que nadie será sometido a tortura ni tratos crueles, inhumanos y degradantes todo en conexidad con el derecho a la vida, de tal suerte, que dichos derechos debe permanecer intactos durante todo el proceso condenatorio y del cumplimiento de la pena, desde el momento de la detención, el Estado debe entrar a garantizarle la no afectación de estos derechos de los privados de la libertad.

Por consiguiente, esta Sentencia se ocupa del caso de un privado de la libertad que tenía problemas en su columna vertebral, como consecuencia de un accidente de tránsito previo a su ingreso al Establecimiento Carcelario de Cúcuta, y cuya enfermedad se acrecentó por las condiciones en las que dormía. Sin embargo, al acudir a los servicios de salud, le fue negada la atención oportuna, únicamente le fue prescrita una fórmula médica que según le indicaron, debía asumir de su propio peculio.

Las circunstancias antes relatadas, claramente contradicen el hecho que la salud de los privados de la libertad es competencia del sistema carcelario, cualquier circunstancia, bien sea por problemáticas de seguridad al interior de los establecimientos o por negligencia en términos de atención médica es responsabilidad exclusiva del Estado y por ende del Sistema; por tanto, las condiciones de salubridad, la disposición del espacio y la alimentación se configuran en un tema central a la hora de preservar los derechos fundamentales de los privados de la libertad por su

conexión con derechos antes citados, de allí, que esta sentencia tutele los derechos del privado de la libertad en cuestión.

De otra parte, es importante mencionar que, frente a las condiciones de habitabilidad, desde 1993 existe el Código Penitenciario y Carcelario, que entra a regular los principios rectores del sistema, algunos elementos de prevención de la criminalidad, establece procedimientos para realizar investigación y juzgamiento de comportamientos que sean susceptibles de ser considerados como delictivos y especifica elementos de la ejecución de la pena. Cabe resaltar, que a pesar de la sentencia T-606 de 1998, el Código penitenciario ya establecía las condiciones de acceso al sistema de salud de los PPL, su articulación y financiamiento.

Asimismo, con la expedición de la Ley 1709 de 2014, modifica algunos aspectos de la ley 65 de 1993 como la introducción del enfoque diferencial (artículo 3A), a su vez, establece condiciones de reclusión especiales para las personas que resulten privadas de la libertad como consecuencia de la desmovilización en el marco de un proceso de paz, descongestión penitenciaria, establece unos mínimos en las condiciones materiales de vida de la PPL, regula entre otros, el funcionamiento y organización del sistema en aspectos tan importantes como la custodia y vigilancia y las herramientas dispuestas para la resocialización y reintegración social. (Artículo 102)

En suma, las condiciones de habitabilidad y su estrecha relación con la preserva de los derechos inalienables de la población privada de la libertad en términos de dignidad humana, se configura como un elemento indispensable para que la pena privativa se desarrolle en condiciones óptimas y en buena medida también, para que los fines de la pena se cumplan.

**2.6. Derecho a la salud de la población privada de la libertad; protección por conexidad con la dignidad humana u otros derechos fundamentales. Sentencia T-607 de 1998**

Este pronunciamiento de la Corte Constitucional ampara derechos en un caso de salud donde, si bien el privado de la libertad no veía comprometida su vida, por no ser su afección de salud de tal gravedad, amparar sus derechos adquirió relevancia ante el contexto de la situación de indefensión de esta población, en este caso en particular, existe una situación de dolor fuerte y prolongado que, pese a no ser mortal como se mencionó, vulneraba su integridad física y su dignidad como persona, por tanto el suministro de medicamentos a tiempo, se convierte en un elemento indispensable para sostener unas condiciones de vida conformes con la condición humana.

En este caso hay dos elementos importantes, primero, la responsabilidad que tiene el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario frente del suministro de medicamentos en aras de preservar siempre el derecho a la dignidad humana y por razones humanitarias, más allá de que se trate de un caso que ponga en peligro la vida de un privado de la libertad, segundo, encontramos la seguridad social de la PPL, teniendo en cuenta las precarias condiciones de higiene en el marco de un hacinamiento desbordado, donde se requiere que el Estado tome medidas que permitan tener un escenario mucho más sostenible en términos de salud y por conexidad con la dignidad humana en la que se debe desarrollar la finalidad de la pena.

En igual sentido, se evidencia la estrecha relación que existe entre el concepto de habitabilidad en su enfoque psicosocial, con las condiciones de salud y de prestación de servicios de salubridad, entendiendo que este enfoque de habitabilidad, es determinado por la relación que se desarrolla entre los individuos que habitan un espacio y el espacio mismo, este debe tener unas condiciones específicas para lograr que este cumpla con la función para la cual fue creado, a partir de allí, es posible decir que hay un fuerte componente de detrimento en las condiciones de habitabilidad en el marco de la crisis del sistema penitenciario y carcelario.

Frente a lo anterior, el reto sería mirar qué instancias institucionales deberían converger y sobre todo si en realidad estas cuentan con las capacidades y articulación necesaria, si las herramientas de las que se disponen en la actualidad tienen la suficiencia para solventar los retos que impone la crisis del Sistema, teniendo muy claras las limitaciones del mismo en términos de presupuesto.

## **2.7. Hacinamiento, inseguridad y criminalidad, persistencia del estado de cosas inconstitucionales. Sentencia T-388 de 2013**

Para la emisión de la Sentencia T-388 de 2013, se evidencia que persiste la vulneración sistemática de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, esto, se explica entre otras cosas, por el hecho que el eje que se estableció para dar solución a la problemática carcelaria fue la ampliación de cupos, solución insuficiente, puesto que el aumento de la población carcelaria superó ampliamente la cantidad de cupos creados.

De acuerdo con lo anterior, la Sentencia T-388 de 2013, determina que el estado de cosas inconstitucional respecto de la vulneración sistemática de derechos fundamentales persiste, en esta ocasión se lleva a cabo la revisión de nueve procesos de tutela de los establecimientos de Popayán, Barrancabermeja, EC Bogotá, Valledupar, Cúcuta y Medellín, en algunos casos las solicitudes atienden a seguimiento de la sentencia T-153 de 1998, lo novedoso que se construye a partir de este documento es que las medidas contempladas van más allá de una perspectiva simplista del problema, pues se ocupa de nuevas aristas sobre el mismo y la solución que se plantea es de carácter estructural. (p.20)

Existen nuevos elementos que entran a ser considerados, por una parte, se entiende que los derechos de las PPL siguen siendo vulnerados de forma masiva y generalizada, que en concordancia no hay respeto por parte del establecimiento, que ofrezca garantía del goce de los derechos, en buena medida porque existe una institucionalización de prácticas inconstitucionales al interior de los establecimientos carcelarios. La aplicación no proporcional ni racional de la restricción de los derechos fundamentales de los PPL, ante la competencia del personal del cuerpo de custodia y vigilancia de imponer reglas para garantizar la disciplina al interior se convierte en un foco de atención para la formulación de esta nueva política pública.

Por otra parte, se encontró que las autoridades designadas no adoptaron las medidas legislativas, administrativas y presupuestales indispensables para hacer frente a la vulneración de derechos. Ahora bien, se entiende que la situación es compleja y sobre todo que la solución no se puede limitar a tratar una arista de este, al contrario: *“Las soluciones a los problemas compromete la intervención de varias entidades, requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones y*

*exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante*".(Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013. p.150)

El conjunto de situaciones que persisten alrededor del estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario ha gravitado sobre tres elementos, por una parte, uno inmediatista, el hacinamiento y, de este, derivan problemas tales como: mala alimentación, condiciones inhumanas de insalubridad, limitado acceso a la educación y trabajo dignos, por otra parte, encontramos prácticas no constitucionales normalizadas en el ejercicio de la custodia y vigilancia del personal uniformado que vulneran derechos fundamentales y derivan en tratos indignos, y en tercer lugar, un modelo de resocialización totalmente desdibujado que se mueve sobre prácticas corruptas de hacen las veces de un filtro para el acceso libre por parte de los privados de la libertad.

## **2.8. El castigo penal como la Última Ratio del sistema punitivo**

Un componente importante que encontramos dentro de esta sentencia T-388, es que establece que para superar la crisis del sistema penitenciario se requiere exceder al mismo, en este sentido, de lo que se trata es de extender un poco la mirada sobre la fase de la criminalización en la cual se está actuando, y comenzar a revisar la criminalización primaria que definida por parte del Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, se entiende como: "la fase de la política pública criminal en la cual se definen las leyes penales y demás instrumentos de política que establecen las distintas respuestas frente al delito". (Zaffaroni & Alagia Slokar, 1999, p.135)

Así las cosas, se establece la necesidad de dar cumplimiento al principio de ultima ratio que refiere a acudir al derecho penal como último recurso para proteger determinados bienes jurídicos, cuando no existan otras formas de control menos lesivas, si existen entonces, otros medios de control más eficaces se debe evaluar los límites del poder punitivo del Estado, privándose siempre del uso de un instrumento tan dañino como lo refiere Carnevali (2008)

La cuestión a dilucidar es cómo conciliar una adecuada relación entre criminalización primaria —formación de leyes penales— y criminalización secundaria —aplicación de las leyes penales— de manera que una excesiva criminalización primaria y secundaria no termine generando una imagen de deterioro que le haga perder eficacia —teoría de la espada desafilada. (p.16)

Optar por una política criminal racional, que garantice un buen balance entre las dos primeras fases de la criminalización se configura como el gran desafío para superar el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario, esto, se intentó lograr entre otros a través de la aplicación, por ejemplo, de elementos como la regla del equilibrio decreciente<sup>4</sup> que fue un mecanismo inadecuado, que buscaba no permitir el ingreso de personas a cárceles con niveles de

---

4 Ver sentencia T-388 de 2013: “la regla de equilibrio decreciente, consiste en que sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La aplicación de esta regla permite asegurar, por una parte, la realización progresiva, efectiva y sostenible de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, sin imponer el obstáculo que conlleva impedir por completo, y sin excepciones, que personas sindicadas o condenadas puedan ser remitidas a importantes centros de reclusión, hasta tanto no se solucione completamente el problema de hacinamiento”

hacinamiento importantes , debían salir más personas de las que ingresaban, sin embargo, esta medida solo desplazó el problema a otros escenarios.

La tendencia de acudir al derecho penal como primera opción y darle un uso desmedido ante cualquier controversia, marcó una expansión ostensible del mismo, desdibujando el deber ser y lo que en principio debía ser el uso de última ratio, ha llegado a ser de prima ratio, desde el momento de la emisión de la sentencia de ECI del año 2013 se observó que esta tendencia afectaba ostensiblemente a la crisis del sistema penitenciario y que podía incluso llegar a ser un factor generador del persistente ECI.

De acuerdo con lo anterior, se buscaba acudir al uso racional del derecho penal, que exige una revisión de la pertinencia de su uso, evaluando qué tan eficaz y necesario es optar por la vía penal para la sanción de una conducta, la amplitud de la vía penal supone entonces su sobreexplotación en aras disuadir a la sociedad, inhibiendo la comisión de conductas similares y limitar la reacción no formal que puede devenir de las víctimas de la conducta.

Es preciso aclarar que el objeto del derecho penal no solo se limita al fin de la pena, porque este también actúa cuando elige no imponer penas ni medidas de seguridad, pero cuando se imponen, este debe ser claro en cuanto a la cantidad de violencia estatal que su aplicación implica, siempre se debe buscar eficacia con la menor cantidad de violencia posible como lo refiere Carnevali (2008):

*El fin esencial, primario que justifica la presencia del Derecho penal dentro de una sociedad es su eficacia instrumental para prevenir o, mejor dicho, reducir la violencia que tiene lugar dentro de ella. Es decir, el Derecho penal como medio de control social formalizado inhibe la comisión de delitos, así como también limita, dada la respuesta que procede del Estado, la reacción informal que puede provenir de las propias víctimas frente a los autores de delitos. (p.23)*

En suma, se debe superar un poco la mirada del derecho penal como herramienta coercitiva y contemplar de manera más juiciosa un uso racional y apegado a elementos de eficiencia en todos los sentidos, el hecho de seleccionar de manera más cuidadosa la vía de sanción de una conducta, nos brinda la posibilidad de llegar a tener los mismos resultados de disuasión con menores costes sociales.

## **2.9. Juicio de proporcionalidad, equilibrio decreciente y estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario colombiano**

En la misma línea del anterior acápite, la Sentencia T-388 de 2013 presenta el juicio de proporcionalidad del derecho, como una herramienta importante a la hora de elegir el medio de castigo de ciertas conductas, su alcance y fundamento, se expresa claramente por la Corte Constitucional en auto A110-2019, así:

*“(I) el principio de proporcionalidad permite resolver la colisión entre derechos fundamentales y fines constitucionales; (II) exige contrastar los intereses*

*públicos que se pretenden alcanzar con los medios empleados para ello, de manera que se atienda a su adecuación y necesidad; (III) el principio de proporcionalidad, en materia de delimitación de derechos fundamentales e intereses generales, le imprime razonabilidad a la actuación pública, lo que, a su vez, garantiza un orden justo; (IV) este principio permite evaluar: (i) que el medio escogido sea adecuado; (ii) que sea también efectivamente conducente y necesario; y (iii) que sea razonable". (p.1)*

La Sentencia T-388, propone un regreso a la aplicación de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, la necesidad de ello obedece a que existe una tensión que se presenta en los derechos de los PPL, al tener una doble situación, por una parte, son acusados de una conducta delictiva o han sido condenados por ella, y en ese sentido su limitación de derechos se justifica plenamente, pero por otra parte, su situación impone una condición de sometimiento ante el sistema, de la que se derivan motivos para que se les protejan de manera especial sus derechos.

De acuerdo con lo anterior, uno de los objetivos de la política criminal debe ser entonces, lograr un equilibrio entre estas dos situaciones contradictorias, el uso de estos dos elementos la razonabilidad y proporcionalidad, se configuran en herramientas de la que dispone la administración para diferenciar las acciones legítimas, de las arbitrarias.

## **2.10. Reconocimiento en la jurisprudencia constitucional, persistencia de estado de cosas inconstitucionales y política criminal. Sentencia T-762 de 2015**

En esta sentencia se reitera el ECI declarado previamente en la Sentencia T-153 de 1998, estableciendo acciones para afrontar las cinco problemáticas estructurales identificadas hasta ese entonces, que giran sobre temas como: 1. hacinamiento, 2. condiciones de reclusión 3. derechos fundamentales, 4. la normalización técnica sobre las condiciones de los internos en aras de garantizar mínimos para los privados de la libertad y por último el tema sobre el cual esta sentencia ahonda más 5. la Política Criminal, puesto que se configura como el mejor instrumento para hacer frente al ECI; toda vez, que sus resultados son sostenibles.

Con el fin de establecer metas mensurables a la hora de dictar acciones en torno a las condiciones mínimas que debe tener un establecimiento penitenciario para el resguardo de los derechos humanos de la PPL, la Sala acude a organizaciones internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DH y el CICR, con el fin que estas, de acuerdo con el contexto, construyan normas técnicas que permitan normalizar los establecimientos de forma clara.

De acuerdo con lo anterior, encontramos herramientas tan importantes que produjo tanto la ONU como el CICR, entre las que encontramos las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos, son conocidas como las Reglas Mandela,<sup>5</sup> debido a que surgen como un homenaje a Nelson

---

<sup>5</sup> Ver: Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) en: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-S-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf)

Mandela quien habitó una cárcel durante 27 años, debido a su lucha por los DH, otro documento importante de normas técnicas es el Manual sobre Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárceles elaborado por el CICR , por primera vez en 2005 y que ha venido siendo actualizado ante los buenos resultados que se han obtenido “La finalidad de este manual era establecer una plataforma común que contribuyera a mejorar las condiciones de detención mediante recomendaciones para evaluarlas y comprender cabalmente las relaciones existentes entre agua, saneamiento, higiene y hábitat”. (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2017. p.13)

Si revisamos el concepto de habitabilidad abordado por los investigadores (Espinoza López & Gómez Azpeitia, 2010) encontramos que lo toman desde tres enfoques, el primero físico espacial, fundamentado desde la arquitectura, el segundo, medioambiental tomando la habitabilidad desde una perspectiva sustentable y tercero el psicosocial, que aborda la relación que se establece entre el individuo y el entorno. Teniendo en cuenta sobre todo dos enfoques, que serán tratados más a profundidad en un próximo acápite; el físico espacial y el psicosocial para el presente trabajo, ahora son traídos con ocasión de demarcar la relación que existe entre el manual del CICR y las Reglas de Mandela y el concepto de habitabilidad.

La relación en mención, cobra especial importancia en el fallo de la Sentencia T-762 de 2015, sobre todo por su clara intención de estandarizar aspectos como; la arquitectura de una cárcel, la capacidad de alojamiento, las medidas de abastecimiento de agua y la higiene, el mantenimiento de la cárcel y su equipamiento con la participación de la población privada de la libertad, estos conforman sin lugar a dudas algunos componentes de lo que debe tener un espacio para ser adecuado en términos de habitabilidad, entendiendo que de esta depende que el objetivo para el

cual fueron creados se cumpla, como lo es en este caso en particular el cumplimiento de la pena y sus fines resocializadores.

Por último, esta sentencia nos aporta dos elementos muy importantes dentro de la PCP, por una parte, refiere a la necesidad de fortalecer los sistemas de información sobre los cuales se desarrollan las etapas de formulación y diseño de este instrumento, y por otro, la creciente preocupación sobre el hecho que la PCP tenga la característica creciente del endurecimiento punitivo, con la creación de conductas penales y el aumento de las penas que deriva en una creciente población privada de la libertad, situación contraria al uso de este instrumento como ultima ratio, este uso excesivo de medidas de aseguramiento privativas de la libertad empeora la crisis del Sistema y hace que sus efectos negativos se sostengan en el tiempo así lo planteó la Corte Constitucional (2015):

*En la etapa de ejecución de penas y medidas de aseguramiento es en la que se muestran los síntomas de todas las dificultades que emergen de la política criminal actual. Entre dichos síntomas se encuentran afectaciones relacionadas con las condiciones de reclusión a las que, sindicados y condenados, son sometidos: el hacinamiento y las otras causas de violación masiva de derechos, la reclusión conjunta entre condenados y sindicados, las fallas en la prestación de los servicios de salud en el sector penitenciario y carcelario, la precariedad de la alimentación suministrada y las condiciones inhumanas de salubridad e higiene de los establecimientos de reclusión, entre otras". (Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015. p.3)*

De acuerdo con lo anterior, los elementos de habitabilidad y de mejora en algunos aspectos de la PCP que propone este fallo de la Corte, presentaba un panorama esperanzador para la población privada de la libertad, la estandarización de mínimos de habitabilidad y la conformación de una política pública mucho más aterrizada, que genere lecturas y propuestas más acordes con el contexto nacional, afectando directamente la fase de criminalización primaria, lo que sin lugar a dudas generaría unos resultados de largo alcance más sólidos para hacer frente a la crisis del sistema de ejecución de sanciones.

### **CAPÍTULO III**

## **3. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA COMO INSTRUMENTO DE VALOR PÚBLICO**

### **3.1 Diseño Metodológico**

En este punto de desarrollo de la investigación se hace necesario precisar algunos elementos metodológicos que se han utilizado para abordar de manera adecuada el fenómeno de la crisis del SPC, el diseño de las políticas públicas criminal y penitenciaria y la forma en la que se va a establecer su relación con base en categorías analíticas como habitabilidad y derechos humanos con enfoque de capacidad institucional, hasta este punto de la investigación, ha sido necesario

contar con métodos que permitan generar una comprensión adecuada para la multiplicidad de factores que hacen parte del objeto de estudio aquí propuesto y sus elementos configurantes.

La multiplicidad y complejidad de factores que afectan y constituyen el problema de la presente investigación, lo hacen complejo, motivo por el cual, la mejor forma de abordarlos ha sido con herramientas propias del método mixto de investigación; toda vez, que este permite el uso de herramientas variadas, que se ajustan a las necesidades del presente estudio. Aunado a ello, el uso de este método asegura de mejor forma la calidad en la investigación, puesto que permite mayor coherencia epistemológica entre los elementos teóricos y los prácticos, otorgando mayor sentido y robustez a la producción de conocimiento.

De acuerdo con lo anterior, es importante precisar que, a través del análisis documental de textos jurisprudenciales, se ha logrado dar hasta este punto, una profundidad suficiente al análisis de elementos que son sustanciales para las categorías de análisis objeto del presente estudio, y por esa misma línea en el presente acápite se abordarán dos CONPES como instrumentos de valor público, identificando cambios esenciales en líneas de política pública a través del tiempo.

Finalmente, el último capítulo precisa la revisión de informes oficiales con datos estadísticos, poniendo de presente la necesidad de revisión de textos de carácter cuantitativo para lograr lecturas sólidas con datos relevantes del estado actual del ECI respecto del diseño de política pública en el campo, esto se llevará a cabo, a través de la revisión en los informes antes referidos de cuatro ejes a nivel nacional, pero con observación específica de la Reclusión de Mujeres de Bogotá, con el

objetivo fundamental de establecer la relación causal y el grado de solvencia en particular de la PPCP de cara a los retos que plantea actualmente la crisis del sistema.

Es sustancial mencionar la utilidad que presenta el método mixto para abordar el problema de estudio, entre otras, tiene varias ventajas respecto de elegir entre un método cuantitativo o cualitativo; toda vez, que la triangulación de estos dos permite según Sampieri, que los instrumentos de recolección de datos, en este caso de fuentes secundarias, sean los más adecuados, que la muestra tenga mejor calidad y que haya más confiabilidad en los resultados.

*“Los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio”.* (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2008).

El despliegue en el uso de las herramientas para el abordaje de la presente investigación ha conllevado la aplicación de instrumentos de tipo cualitativo como se evidenció en un primer momento en los dos primeros apartados, a través del uso del análisis documental de fuentes secundarias, tales como jurisprudencia, sentencias, informes oficiales de organizaciones nacionales y artículos académicos, con el objetivo de generar una profundidad conceptual suficiente del abordaje del problema y de las categorías de análisis delimitadas.

En un segundo momento, de aquí en adelante, se hará uso de herramientas de orden cuantitativo, en tanto se llevará a cabo la recolección y análisis de algunos datos estadísticos provenientes de informes de seguimiento del ECI en cabeza del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria y otras entidades del nivel nacional, con el objetivo de establecer tendencias de comportamiento y el robustecimiento de la investigación en el campo de acción del tema que nos convoca. La apuesta entonces es que partir de las posibilidades que nos genera el método mixto, el marco metodológico se ajuste a la naturaleza del fenómeno dando lugar a sus posibilidades, con herramientas que realmente permitan ingresar en el objeto de estudio con el fin dar cuenta de su singularidad.

El conjunto de estas herramientas permitirá enriquecer la investigación, teniendo en cuenta la multiplicidad de factores y elementos que plantea el abordaje del fenómeno de estudio de la presente investigación, la aplicación de las técnicas planteadas permitirá mayor profundidad conceptual, la integración de perspectivas cuantitativas y cualitativas y el establecimiento de relaciones causales y tendencias que faculten a la investigadora para establecer algunas recomendaciones dilucidando frentes de cambio de la problemática pública en cuestión.

Finalmente, es posible afirmar que la operativización del marco metodológico en el presente trabajo se da de forma lineal, en un primer momento lo cualitativo nos permitió llegar a establecer las categorías de análisis de las que constaría la presente investigación, además de su caracterización y contextualización, mientras que en un segundo momento, estas categorías serán ubicadas en documentos de carácter cuantitativo (informes estadísticos) donde se entrará a triangular la

información recabada, teniendo entonces la posibilidad de dar complementariedad, a través del esclarecimiento de posibles similitudes, discusiones o puntos de llegada en común, brindando mayor solidez al documento.

### **3.2 Instrumentos de Valor Público**

Los instrumentos de valor público que se han desarrollado alrededor de la crisis del SPC y del ECI que fue declarado por la Corte Constitucional desde el año 1998, y que hasta la fecha persiste, se configuran como las herramientas de orden técnico, económico y de articulación institucional que permiten dilucidar los caminos para superar las problemáticas que surgen alrededor de un Sistema Penitenciario y Carcelario con una capacidad institucional precaria y un margen de acción limitado por las fases de criminalización que le preceden y de las cuales sufre graves consecuencias.

La revisión de estos instrumentos permitirá analizar si los elementos que establece el ECI en sus diferentes fallos, son abordados por este instrumento y de qué manera sus mandatos y lineamientos de política pública generan caminos reales que solventen la crisis del sistema en términos de habitabilidad y derechos humanos para la PPL.

### **3.3 Faceta prestacional de los derechos fundamentales de la PPL**

El análisis de los instrumentos de valor público o mandatos de política pública que se han construido alrededor de la crisis del sistema Penitenciario es necesario dar una mirada sobre las herramientas que estos brindan para solventar la crisis penitenciaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante entender la faceta prestacional de los derechos fundamentales, como elemento fundante de las políticas públicas que se han diseñado lo que implica, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en jurisprudencia que versa sobre la garantía de los derechos fundamentales ha expresado lo siguiente: “(...) *Las facetas prestacionales de los derechos fundamentales suponen “el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas que, en efecto, se estén implementando”.* (Corte Constitucional de Colombia, T-288-23. p. 8)

El reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales que deben asistir a la población privada de la libertad, implican la prestación de varios servicios por parte del SPC, que tiene relación justamente con la faceta prestacional de los derechos fundamentales, al requerir el diseño, formulación e implementación de una política pública que implique la acción de varios organismos para solventar la situación problemática.

De acuerdo con lo anterior, surgen unos instrumentos de política pública, por una parte, documentos CONPES y por otra el Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025, que serán analizados, como ya se mencionó, a la luz de los conceptos de habitabilidad y de derechos humanos, de acuerdo con los objetivos del presente documento.

### **3.4 Los documentos CONPES como instrumentos de valor público para la superación del ECI.**

Los documentos que emite el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), como entidad rectora de planeación en política pública en Colombia, se configuran como instrumentos públicos de desarrollo económico y social, que contienen mandatos, decisiones y estrategias que orientan la acción pública.

Teniendo en cuenta que el objetivo de una política es la modificación de una situación socialmente determinada como problemática, es necesario tener en cuenta que la conceptualización y los instrumentos que devienen de esta, no solamente son resultado de la elección de esquemas conceptuales y técnicos, sino que esta es mucho más dinámica en su construcción, puesto que excede los marcos de pensamiento, se constituye sobre la intervención de diversos actores y sus marcos cognitivos inciden en todas las etapas de las políticas públicas, en otras palabras: “en sintonía con los estudios cognitivos de las políticas públicas, que los instrumentos, además de ser un resultado técnico, son un producto social”. (Herrera-Kit & Centeno, 2022. p.57)

En Colombia se ha operativizado la política pública criminal y penitenciaria, a través de instrumentos que la aterrizan, por ejemplo, los documentos CONPES, llevan a cabo una lectura del diagnóstico estatal del problema público, las categorías de análisis desde las cuales se analiza y se resuelve, bajo qué estrategias y con qué medios y actores se debe contar para solventar la situación problemática.

De acuerdo con lo anterior, se hará un análisis de los dos instrumentos de política pública que hasta la fecha ha desarrollado el Consejo Nacional de Política Económica y Social, el CONPES 3828 de 2015, para comprender la forma de abordar la crisis de Sistema penitenciario durante esos años, y por último el CONPES 4089 Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025, estableciendo elementos importantes en términos de capacidad institucional, habitabilidad y derechos humanos del viraje de la política.

### **3.5 CONPES 3828 de 2015. Por una política criminal penitenciaria coherente y eficaz**

La estructura del documento consta de cuatro elementos principales, el primero, da cuenta de los antecedentes de lo que hasta ese momento había sido abordado en el tema penitenciario y carcelario, en términos legales y de política pública, el segundo, aborda elementos conceptuales de las políticas públicas penitenciaria y carcelaria, el tercero, es un diagnóstico dividido por tres ejes, A) se refiere a las condiciones penitenciarias y carcelarias a nivel nacional, B) a la política criminal y el sistema penitenciario y carcelario y C) refiere a las relaciones nación-territorio y la promoción de asociaciones público privadas. Por último, el cuarto elemento, corresponde a la definición de política, desarrollando un objetivo general y específicos.

La revisión de los CONPES que fueron construidos en el lapso del 2000 al 2009, nos lleva a la conclusión que el abordaje se ha dado en términos de ampliación de cupos carcelarios a las problemáticas que se derivan del hacinamiento carcelario como la crisis de habitabilidad y de derechos humanos se ha quedado corto, porque se han descuidado frentes muy importantes de la problemática pública, tales como, la tendencia expansionista de la población reclusa, la hiperinflación normativa, la falta de aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad,

implementación de programas de resocialización y un acompañamiento de los posts penados así como la carente articulación entre lo territorial y lo nacional entre otras.

La revisión de crecimiento promedio anual de la población respecto de la capacidad institucional de creación de cupos, permite determinar que el enfoque de ampliación de estos además de ser inútil es fiscalmente insostenible, aun desligándonos de las causas del aumento de la PPL en el orden nacional, siempre la población reclusa crecerá a mayor razón que la cantidad de cupos que puedan ser creados con los recursos limitados con los que cuenta el sistema , de acuerdo con la proyección realizada en este CONPES: *“si la tendencia de crecimiento en la PPL se mantiene, a pesar de la creación de nuevos cupos, la tasa de hacinamiento podría pasar de un 52,9% a un 77,25% en 2019”*.(CONPES, 2015, p. 21)

Teniendo en cuenta la ineffectividad del enfoque de aumento de cupos carcelarios, se propone una nueva forma de abordar la política pública, desde tres ejes, que permitan de acuerdo con el documento, un abordaje integral del problema.

### **3.6 Primer eje - infraestructura carcelaria y capacidad instalada**

Este se refiere a las condiciones generales de las prisiones en términos de infraestructura, pero en este caso no limitado a los cupos, sino en un sentido más extenso, *“todas las necesidades en materia de atención sanitaria y saneamiento básico, tecnológica y de capacidad humana.”* (CONPES, 2015, p. 22), desde este eje se da manejo a los problemas derivados del hacinamiento en términos de habitabilidad, la apuesta es proveer una vida digna a la población reclusa, dotando los centros de las capacidades técnicas y operativas necesarias para su gestión.

De acuerdo con lo anterior, este eje tiene dos perspectivas: en términos de infraestructura, busca la construcción de proyectos de gran impacto sobre el estado actual de los establecimientos de reclusión, adecuación y mejoramiento de 137 centros de reclusión con un estimado de 157.200 millones de pesos, de otro lado se esperaba la apertura de nuevos cupos carcelarios integrales, concretamente 11.843 nuevos cupos por proyectos de inversión y 7.200 por esquema de asociaciones con espacios dignos para el desarrollo del ciclo vital de la población privada de la libertad, través un instrumento que se denominaría plan maestro de infraestructura en materia penitenciaria y carcelaria y sería ejecutado por la Unida de Servicios Penitenciarios (USPEC).

La segunda perspectiva: la adecuada prestación de servicios de salud para la PPL, especialmente la insuficiente salubridad de los establecimientos, de tal suerte que lo pretendido en primer lugar era la mejora de la infraestructura sanitaria y segundo, la adecuada prestación de servicios de salud, y para ello se expidió el decreto reglamentario del Fondo Nacional de Salud para la PPL, a la par con la elaboración por parte del INPEC de un manual técnico administrativo para la prestación de los servicios de salud al interior de los establecimientos, estandarizando los procedimientos para garantizar vida en condiciones de dignidad humana a la PPL.

Asimismo, se proyectó la elaboración de un diagnóstico de caracterización de salud y la creación de un módulo de salud en el Sistema Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario web (SISIPEC-WEB). Por último, una de las acciones más importantes en este tema es el mejoramiento de la infraestructura sanitaria, a través de la adecuación de las áreas de sanidad de 137

Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), su importancia radicó en que de acuerdo con el diagnóstico el 82% de estos no contaban con un área de sanidad adecuada, lo cual restringía el acceso a servicios de salud por parte de la PPL.

El tercer componente se refiere a la imperiosa necesidad de contar con un capital humano, tanto profesional como técnico, capacitado en las competencias necesarias para dar cumplimiento a las funciones de administración y seguridad de los ERON a nivel nacional, esto se pretendía lograr a través de un diagnóstico de necesidades en esta área y proyectando programas de fortalecimiento con la ESAP mediante un convenio.

Finalmente, el cuarto componente se refiere al fortalecimiento de la infraestructura tecnológica que permitiría, por una parte, la mejora y automatización de procesos administrativos y por otra, el fortalecimiento de la seguridad y manejo de la información de la PPL.

### **3.7 Segundo eje – política criminal y penitenciaria**

Este segundo eje también cuenta con cuatro componentes, el primero de ellos atiende a la articulación institucional que existe en la política criminal y penitenciaria, respectivamente, se establece que hasta ese momento está solo había tenido en cuenta a entidades que hacen parte del sector justicia, la apuesta era abrir la articulación a más sectores desde los cuales se requiere trabajo conjunto, tales como: el de la Salud, el de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la función pública, entre otros. Por su parte, en lo que respecta al sector justicia es inminente la

necesidad de robustecer el papel del Consejo de Política Criminal, en específico de la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema.

En lo que respecta a la política criminal se da un viraje hacia un enfoque restaurativo, congruente y efectivo, muy de la mano con el Ministerio de Justicia y del Derecho, tratando de dejar atrás un poco esta expansión excesiva del derecho penal que se advierte desde las Sentencias del ECI y que además deja ver la falta de capacidad institucional del Estado colombiano para hacer frente al delito como problema estructural. Así las cosas, este CONPES, como instrumento de política pública buscaba una articulación y armonización institucional en torno al tema penitenciario

Por esta misma línea se circunscribe el segundo componente de este eje que apuesta por reducir el uso de la detención preventiva, para que su uso se restrinja a los casos constitucionales y legales previstos, tales como: riesgo de obstrucción a la justicia, que el imputado sea un peligro para la sociedad o bien, que exista posibilidad de que no se presente al proceso o que no cumpla con la sentencia. Este componente buscaba fundamentalmente proteger los derechos de los ciudadanos que eran sometidos al proceso penal, de tal forma que si era la primera vez que se incurría en un delito las medidas debían ser cautelares para evitar los efectos del aislamiento propios del paso por establecimientos carcelarios.

Los instrumentos dispuestos para materializar este componente eran, primero un proyecto de ley que según lo establecido en el documento se encontraba en curso, segundo, la Policía

Nacional adoptaría formatos de denuncia y noticia criminal para registrar información previa de la persona sobre denuncias y capturas, también debían ser incluidos instrumentos en vigencia que sustituirían la sanción penal, generando herramientas a dos instancias del proceso, por una parte, al Juez de Control de Garantías y por otro, a la Policía Nacional. (CONPES, 2015, p. 65)

Adicional a las herramientas ya mencionadas, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y del DNP se llevaría a cabo una estrategia de concientización para los operadores judiciales sobre lo fundamental del uso racional de la sanción punitiva, por otra se llevaría a cabo una campaña de sensibilización sobre los fines resocializadores y restauradores de la pena y la forma racional en la que debían aplicarse las medidas de reclusión para lograr una política criminal congruente y efectiva. (CONPES, 2015, p. 65)

El esfuerzo por reducir la desmesurada expansión del derecho penal, también denominado populismo punitivo, genera un punto de inflexión sobre una práctica de la administración que propone solventar desde lo penal la falta de gobernanza, no solo en Colombia sino a nivel Latinoamérica, para la presente investigación el concepto de populismo punitivo va a ser entendido desde Ruiz López & Arenas Ávila (2022), como:

*Un fenómeno de expansión irracional del derecho penal, esta expansión está basada en tres presunciones que se desarrollarán a lo largo del texto: que mayores penas pueden reducir el delito; que las penas ayudan a reforzar el consenso moral existente en la sociedad; y que hay unas ganancias electorales producto de este uso. (p.224)*

El tercer componente de este eje es la problemática que se presentaba al interior de los establecimientos carcelarios, con los altos niveles de criminalidad intramuros que existía y la consecuente necesidad de identificar las bandas criminales que operan desde el interior de los ERON, por tanto, en el CONPES se proyectaban planes de priorización de la investigación y castigo de estos delitos intramuros, que derivaban en problemáticas que le excedían, tales como: la disminución del goce efectivo de derechos y el entorpecimiento de los procesos de resocialización que se ven cooptados por bandas delictivas.

En este mismo sentido, se tenía previsto mediante un esquema de asociación público privado, la instalación de tecnología que permitiera el bloqueo de señal para comunicaciones no permitidas, es decir un sistema de inhibidores, un sistema informático que tenga el mismo objeto y un sistema de radiocomunicaciones centralizado y de uso exclusivo de funcionarios y personal autorizado. (CONPES, 205, p.79)

El último componente de este eje es el fortalecimiento del tratamiento penitenciario, este propone la mayor cantidad de acciones dentro del eje: la garantía de que los privados de la libertad logren comenzar con actividades formativas o productivas, la posibilidad de acceder a actividades que permitan hacer un acompañamiento post pena, tanto en sus relaciones familiares e interpersonales como en la apuesta por la readaptación al mercado laboral, certificación de competencias laborales que haga más viable su vinculación nuevamente con el mercado laboral,

afianzar los vínculos familiares y personales del privado de la libertad con la familia y seres queridos.

Al mismo tiempo, se propuso, el diseño de un modelo educativo institucional, previo a la realización de un diagnóstico de los condenados para que la oferta educativa y productiva correspondiera con las necesidades a través de un proyecto que lideraría el SENA, con un presupuesto aproximado de \$85.362 millones de pesos. Y en este mismo sentido, en este eje se incorporaron unas líneas de acción en torno a los derechos humanos del sistema a través de la hoja de ruta conocida como: Estrategia Nacional para los DH 2014-2034.<sup>6</sup>

### **3.8 Tercer eje articulación nación-territorio y promoción de las Alianzas Público-Privadas**

El objetivo del tercer eje es la articulación efectiva entre dos niveles; la nación y las entidades territoriales y adicional, el sector privado, a través de las asociaciones público-privadas, en aras de lograr una financiación mancomunada que logre maximizar los recursos entre niveles territoriales y sector privado para superar la crisis del sistema penitenciario y de la PPL detenida preventivamente.

---

<sup>6</sup> Ver: Estrategia Nacional para los DDHH 2014-2034: líneas de acción CONPES propone lo siguiente al respecto:

- Visitas de verificación y diagnóstico sobre la vulneración de los DDHH de la PPL y sus familiares.
- -Jornadas de capacitación en DDHH y derecho internacional humanitario a servidores públicos y PPL, esta línea se llevaría a cabo mancomunadamente con la ESAP, a través de la especialización de DDHH.
- Estrategia de comunicaciones que difunda la necesidad de garantizar el respeto de los derechos humanos de la PPL. en:

[https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/COLOMBIA\\_Estrategia%20Nacional%20para%20la%20Garantia%20de%20los%20Derechos%20Humanos%202014-2034.pdf](https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/COLOMBIA_Estrategia%20Nacional%20para%20la%20Garantia%20de%20los%20Derechos%20Humanos%202014-2034.pdf)

El primer componente, es un proceso de acompañamiento a las entidades territoriales para desarrollar proyectos y alternativas viables, que puedan ser financiados por el Sistema General de Regalías, viabilizado a través del artículo 22° de la Ley 1530 de 2012, y, por otra parte, a través de contratos plan que es un mecanismo de gestión mancomunada entre niveles de gobierno y adicional ponía de presente la posibilidad de articular a un actor privado.

El segundo componente de este eje consiste en el desarrollo de asociaciones público-privadas, para el desarrollo o mejoramiento de las condiciones del SPC, así: “El mecanismo permite desarrollar estructuraciones innovadoras que, vinculando la operación y mantenimiento de establecimientos existentes, se creen economías de escala y optimización de recursos que permitan financiar nuevas construcciones en un mismo proyecto”. (CONPES, 2015, p. 73)

Finalmente, el documento presenta una tabla de 12 indicadores, que se compone por los tres ejes antes expuestos, respecto a los temas de habitabilidad, derechos humanos y capacidad institucional encontramos los siguientes:

**Tabla 1.**  
**Indicadores de resultados**

<b>Indicador de resultado</b>	<b>Fórmula de cálculo</b>	<b>Línea base 2014</b>	<b>Meta 2018</b>	<b>Responsable</b>
Reducción en la tasa de Hacinamiento	Tasa de hacinamiento en 2014 – Tasa de hacinamiento en 2018.	N.A.	7	INPEC
Cupos penitenciarios y carcelarios integrales	Sumatoria de cupos carcelarios y penitenciarios integrales	76.777	88.620	USPEC
ERON con áreas de sanidad adecuadas	Sumatoria de ERON con áreas de sanidad adecuadas	24	137 (a)	USPEC
Elaborar y tramitar la expedición de un Documento CONPES de Política Criminal	Documento CONPES de Política Criminal elaborado	0	1	DNP
Proyecto de Ley sobre detención preventiva elaborado	Proyecto de ley sobre detención preventiva elaborado	N.A	1	Ministerio de Justicia y del Derecho

Fuente: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno y Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, DNP; Ministerio de Justicia y el Derecho (2015).

Cuatro de estos indicadores cobran especial importancia en la presente investigación por la relación existente entre las condiciones de habitabilidad y derechos humanos, es así como, la reducción de la tasa de hacinamiento, la creación de cupos integrales, la mejora de las áreas de sanidad de los ERON y la creación de un proyecto de ley sobre detención preventiva, se configuran como nuevos parámetros del éxito de la política, que buscan establecer una nueva mirada, la disminución del hacinamiento, pero desde focos del problema diferentes al de la mirada reduccionista de simple aumento cupos carcelarios.

### **3.9 CONPES 4089 de 2022. El plan nacional de política criminal 2021-2025**

El plan nacional de política criminal 2021-2025 materializado en el CONPES 4089 de 2022, va a establecer para superar la crisis del sistema carcelario la acción mancomunada de entidades de las tres ramas del poder público, esto se debe a que la red de acción de política pública en este caso se extiende a todas las fases de criminalización, que en sí mismas implican una articulación institucional que excede la rama ejecutiva.

El anterior plan 2021-2025 (en adelante PNPC) estructurado por fases de criminalización y enfoques, va a establecer tres objetivos principales, el primero es mejorar la articulación estatal en la definición de estrategias que mejoren la capacidad institucional, segundo la garantía de los bienes jurídicos de la población y tercero dar cumplimiento a los principios del derecho penal.

Así las cosas, las fases de criminalización, divide el fenómeno criminal en ciclos, lo que permite al Estado un mejor abordaje del mismo; el primero de ellos es la fase preventiva, orientadas a la prevención del delito, seguida de la fase de criminalización primaria que es el momento de definir las acciones como contraproducentes al correcto y normal funcionamiento de la sociedad y que por tanto, merecen ser sancionadas desde lo penal, por otro lado, la criminalización secundaria que es la aplicación de los procedimientos para determinar si una acción es punible, de acuerdo con lo establecido en la fase anterior.

Por su parte, la fase de criminalización terciaria refiere al cumplimiento de la sanción penal impuesta, esta incluye la pena y el proceso de resocialización al interior del establecimiento penitenciario, y, por último, la fase de tratamiento postpenitenciario que trata sobre las medidas que se toman para lograr que los individuos logren una reinserción exitosa en la sociedad. (Consejo Superior de Política Criminal, 2022)

Los enfoques transversales que van a orientar la política están dados por limitantes al poder punitivo, un enfoque territorial, enfoque diferencial, la aproximación focalizada contra el crimen, teniendo en cuenta la limitación de recursos que tiene el Estado para su lucha, otro enfoque es el fortalecimiento de la legitimidad y la confianza en el Estado y sus instituciones, por último, encontramos el enfoque restaurativo que ha sido objeto de análisis previamente en la presente investigación.

La estructura del documento nos plantea un diagnóstico inicial, en el que se identifica como problemática central: “la existencia de una insuficiente actuación y respuesta del Estado para garantizar su efectividad en materia de política criminal que proteja los bienes jurídicos de la población y cumpla los principios generales del derecho penal”. (CONPES, 2022, p. 23)

Los demás componentes del documento giran alrededor de la materialización del objetivo general, por tanto, se plantean siete ejes que se desarrollan a través de 18 líneas de acción; para efectos del desarrollo del presente trabajo, se establecerán los cambios de viraje de los objetivos de la política respecto al año 2015 y se dará mayor profundidad a aquellas líneas que guarden relación con las categorías de análisis de habitabilidad y derechos humanos en clave de capacidad institucional.

### **3.10 Cambio en las líneas de acción en Política criminal para el sistema penitenciario y carcelario 2015-2022**

Para llevar a cabo una revisión de la evolución de las categorías fundamentales en las que el Estado articulaba la problemática pública del sistema carcelario y penitenciario en el país, es pertinente revisar los ejes estructurantes del diagnóstico del CONPES 3828 de 2015, respecto a las temáticas en las que fueron englobadas las problemáticas del CONPES 4089 DE 2022.

En aras de ilustrar la insolvente orientación que tuvo la política pública carcelaria y penitenciaria en Colombia, es oportuno traer cifras del diagnóstico realizado para el documento del

año 2015, para el periodo 1993-2014 los cupos carcelarios habilitados crecieron a razón de 173,39%, durante el mismo lapso la PPL creció en un porcentaje muy superior 315,39%.

Las cifras no sólo evidencian un desbordamiento del crecimiento de la PPL frente al aumento de cupos logrado por el gobierno, sino la necesidad de focalizar de mejor manera los recursos destinados para ello; toda vez, que la ampliación y mejoramiento de la infraestructura carcelaria representó el 91,06% del presupuesto total para proyectos de inversión del sector en el periodo 2002-2014, mientras que los programas de resocialización y mejoramiento de los sistemas de información solo obtuvieron el 1.96% de la totalidad del presupuesto.

En el documento de 2022 los ejes y componentes del año 2015, fueron en algunos casos reconfigurados y en otros, el foco se movilizó a otros frentes del problema, así:

La temática de dificultades en la humanización del SPC y la garantía del cumplimiento de los fines de la pena en el diagnóstico se convierte en el cuarto eje estratégico de la política, recoge tres de los seis componentes de uno de los ejes más amplios y complejos del documento Conpes de 2015 “Condiciones penitenciarias y carcelarias a nivel nacional”, adicional incluyó dos de los componentes del eje “Política Criminal y SPC”, referente al crecimiento penal desbordado y al tratamiento penitenciario integral. (CONPES, 2022, P.33)

El Eje Implementar acciones orientadas a humanizar el SPC, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal para garantizar la finalidad de la pena y los derechos de la PPL,

sustraer elementos importantes en términos de habitabilidad, derechos humanos y capacidad institucional, temas como la infraestructura y dotación de los establecimientos de manera que se garanticen condiciones dignas para la PPL, como segundo elemento propone combatir la inflación penal promoviendo un uso mucho más racional de la privación de la libertad durante todo el proceso de tratamiento del delito y por último aborda el tema de la resocialización de manera que se mitigue la reincidencia en el delito.

Las limitadas estrategias institucionales en la generación de capacidades técnicas, operativas y tecnológicas en materia de investigación y juzgamiento, recoge dos de los componentes del eje “Condiciones penitenciarias y carcelarias a nivel nacional”, en lo referente con el fortalecimiento tecnológico necesario para mejorar el SPC, de tal forma que este pueda estar a la vanguardia en este sentido.

Esta temática se materializa en el eje estratégico de “Modernizar la acción estatal en los aspectos técnicos, operativos y tecnológicos para combatir el crimen y garantizar la efectividad institucional en materia de investigación y judicialización”, allí se recogen dos elementos la actualización en el uso de las TICS y su uso en el proceso de judicialización, acompañando todos los momentos de tratamiento del delito. (CONPES, 2022, p.75)

Los cinco ejes estratégicos restantes del PNPC en 2022 proponen nuevos frentes de acción que debe abordar la política criminal y penitenciaria, el primero, plantea el desarrollo de estrategias preventivas para reducir la alta tasa que presenta el homicidio en el país, a través de la identificación

de factores de riesgo para la comisión de delitos, de manera interinstitucional y a través de iniciativas investigativas de gobernanza multinivel. Por otra parte, en la misma línea se propone fortalecer la etapa investigativa, a través de dos elementos, por una parte, el fortalecimiento y actualización de técnicas y modelos investigativos y por el otro, la modernización de herramientas tecnológicas a través de la creación de una plataforma tecnológica que permita la articulación de bases de datos interinstitucional y su análisis. (CONPES, 2022, p.43)

El segundo eje busca la visibilización, prevención y persecución de violencias de género, intrafamiliar y sexual focalizando población vulnerable como NNA y población con OSIGD, esto, a través varios caminos, entre ellos; estrategias de fortalecimiento de liderazgos locales con perspectiva de género, construcción de rutas de acompañamiento comunitario con perspectiva de género e interseccional, tácticas que permitan acelerar la atención y el acceso a la justicia, ajustes a los sistemas de información de la FGN y PN para facilitar la visibilización de estas perspectivas de género y determinar la incidencia de sus características en la comisión de delitos y por último para visibilizar los factores que integran este tipo de violencia se proyecta la realización de campañas pedagógicas. (CONPES, 2022, p.52)

Una segunda línea de acción del último eje en mención, busca la persecución y sanción para el delito de violencia de género, intrafamiliar y sexual siempre dando garantías de respeto a las víctimas, por medio de varias estrategias, entre ellas encontramos una institucional que dé prioridad al seguimiento de este tipo de delitos, así mismo se pretende fortalecer la investigación de violencia intrafamiliar a través de procesos de intervención temprana y priorización focalizando los esfuerzos a los casos con mayores riesgos, otro elemento importante es organizar la información sobre el

comportamiento de este tipo de delitos en un boletín semestral para facilitar las acciones de política pública en la materia.

La última línea de acción prevé lineamientos para fortalecer la persecución penal del feminicidio y asociados con OSIGD<sup>7</sup>, por una parte estas estrategias tendrás que ver con la unificación de criterios y procedimientos litigiosos e investigativos que adicionen criterios estándares de protección de violencias de género, fortaleciendo la labor argumentativa de los operadores judiciales visibilizando el feminicidio en el campo, en este mismo sentido se proyecta ajustar variables y criterios de la escala de valoración de riesgo feminicida como método preventivo.

El tercer eje corresponde a la búsqueda de disminución de violencia en los territorios, generando rupturas en el crimen organizado y sus finanzas ilegales, esto a través del fortalecimiento de la institucionalidad lo que derivaría en el robustecimiento de la etapa investigativa y una ampliación importante en la articulación institucional a nivel regional, que permita una presencia del estado mucho mayor en los territorios lejanos que son un caldo de cultivo para economías ilegales.

---

7 OSIGD es el denominativo más utilizados para designar al colectivo de personas diversas con orientación sexual e identidad de género diversas. Es un acrónimo sinónimo de “LGTBI”, pero OSIGD comporta un enfoque de derechos más preciso. Ver: Situación demográfica penitenciaria y carcelaria de la población OSIGD privada de la libertad. Ministerio de Justicia recuperado de: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/PublicacionesMinJusticia/CAPSULA%20PERSONAS%20OSIGD.pdf>

Este eje se desarrolla a través de varias estrategias, algunas de ellas, contemplan el fortalecimiento de sistemas de información y análisis de data, generando un modelo interinstitucional de gestión que articule la información geográfica, las expresiones del crimen organizado y su impacto a nivel regional y nacional e incluso internacional, logrando la caracterización de estructuras criminales y su uso en el proceso penal.

Aunado a lo anterior, también se plantea la generación de una propuesta desde la Secretaría Técnica del CSPC, para robustecer su liderazgo y capacidad de articulación en política pública con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, para trabajar de manera mancomunada para hacer frente a los efectos del crimen organizado sobre líderes sociales, defensores de DH y en general actores políticos que vean afectados sus derechos

El cuarto eje refiere a las estrategias de prevención del crimen en adolescentes y jóvenes a fin de constituir un proyecto de vida dentro de la legalidad, este se articula con una línea de acción del documento CONPES 4040 de 2021 cuyo objetivo es el fortalecimiento integral de los jóvenes en Colombia y también con la política nacional de infancia y adolescencia.

Entre otras, se contempla la estructuración de un análisis criminológico del efecto de las sanciones impuestas a los jóvenes y adolescentes en el SRPA, así mismo se prevé la formulación de recomendaciones para prevenir amotinamientos y evasión al interior de los centros de atención de SRPA.

La aplicación de medidas alternativas a la judicialización de esta población entra como una línea de acción importante, dando preponderancia a la aplicación del principio de mínima intervención penal, para generar mayores alternativas se ampliará la oferta de programas de justicia juvenil restaurativa y de justicia terapéutica con enfoque de justicia restaurativa.

Encontramos también en este eje una línea de acción que propone acciones preventivas para evitar el reclutamiento, utilización y violencia sexual de NNA por parte de grupos armados al margen de la ley y organizados, de tal forma que se proyectan estrategias para fomentar el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos en los diferentes entornos donde desarrollan su ciclo vital, especialmente en aquellos territorios con alta presencia de actores armados y grupos delincuenciales organizados, de manera interinstitucional con especial participación de Ciprunna.

En este mismo sentido, se prevé la implementación de herramientas tecnológicas que permitan la circulación de data para detener las estructuras delincuenciales que utilizan a menores de edad para cometer delitos y también aquellos que implican violencia sexual. En específico para los delitos de violencia sexual se propone la modificación al modelo de entrevista forense de NNA, incluyendo lineamientos que debe tener esta en términos de claridad y de capacitación para el personal que lo vaya a aplicar, lo que derivará en una mejora en la investigación y juzgamiento del hecho delictivo.

El último eje busca tomar acciones preventivas contra conductas ligadas con la corrupción y la promoción de la cultura de la legalidad con el objetivo de aumentar la confianza en el Estado,

esto, a través de capacitaciones y campañas que generen conciencia en la administración pública y de esta manera lograr reducir delitos de este tipo reduciendo procesos penales e incluso el ingreso de algunos al SPC. También se tenía previsto el uso de herramientas tecnológicas que permitan dilucidar factores de riesgo de corrupción para focalizar la acción estatal, y de herramientas tales como equipos técnicos de investigación para rastrear este tipo de delitos.

Finalmente, se plantea una estrategia interinstitucional que propenda por la investigación de casos relevantes que permitan establecer la influencia del crimen organizado en la administración pública en algunos territorios a nivel nacional, así mismo se plantea establecer redes de cooperación internacional para la lucha contra la corrupción y estrategias que permitan afectar las rentas resultantes del fenómeno de la corrupción por medio de mesas de trabajo interinstitucionales.

## CAPÍTULO IV

### **4 ANÁLISIS DE ELEMENTOS DE LA POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA TENDIENTES A SUPER EL ECI, CON ESPECIAL OBSERVACIÓN DE LA RECLUSIÓN DE MUJERES DE BOGOTÁ EN PERSPECTIVA DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

La apuesta de este capítulo, como se mencionó, es un análisis de fuentes secundarias, tales como, informes de seguimiento del ECI provenientes de la página oficial del Consejo Nacional de Política Criminal, artículos académicos, boletines estadísticos del INPEC y reportajes, que presentan información estadística cuyo análisis permita generar una mirada a la suficiencia de la capacidad institucional en la aplicación de la política criminal para la resolución del ECI.

Para establecer el grado de incidencia que ha tenido la Política Pública Criminal y Penitenciaria en el ECI, se revisarán los indicadores de cumplimiento de cuatro ejes que fueron seleccionados por su grado de relación con las categorías de análisis de la presente investigación siendo estas, derechos humanos y habitabilidad, el primero, es el eje de la salud de la PPL, el segundo es la infraestructura carcelaria, el tercero es la prestación de servicios que tienen que ver con el saneamiento básico en los establecimientos y el cuarto es la alimentación de la PPL.

En primer lugar es importante mencionar que en los artículos 93° y 94° de la Ley 1709 de 2014, que modifica el Código Penitenciario y Carcelario, se crea un órgano específico para el seguimiento del ECI en el país denominado la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, que en el presente documento se denominará Comisión, este cuenta con unas competencias respecto a varios temas, entre los cuales encontramos: normatividad penal, elaboración de informes periódicos sobre el estado del SPC y de

establecimientos penitenciarios prestando especial atención a la garantía de derechos humanos, temas de asesoría en materia de política penitenciaria, el monitoreo del hacinamiento del SPC, control en términos de la prestación de servicios de salud en cuanto a infraestructura e insumos y de igual forma infraestructura para saneamiento básico.

De tal suerte, que interesa analizar los elementos de la política criminal y penitenciaria tendientes a superar el ECI, pero haciendo énfasis en la reclusión de mujeres de Bogotá en perspectiva de capacidad institucional.

#### **4.1 De la capacidad institucional como elemento fundamental para la superación del ECI en el sistema penitenciario colombiano**

Llevar a cabo un análisis de la capacidad institucional del Sistema Penitenciario y carcelario, surge a partir de la persistencia de los elementos que causaron el estado de cosas inconstitucional del SPC, pese a que la responsabilidad de la situación problemática de la presente investigación se extienda a todas las instituciones que hacen parte de los procesos que componen las fases de criminalización en el país, por las funciones que desempeña el Instituto en el marco de ese sistema, es importante abordar un poco la capacidad institucional de este, su estructura y los recursos con los que cuenta para satisfacer las necesidades crecientes de la PPL en términos de habitabilidad y derechos humanos.

Para contextualizar, encontramos inicialmente que el Instituto tiene el desarrollo de su estructura orgánica en el Decreto 4151 de 2011, donde se establece que para el desempeño de sus

funciones el INPEC cuenta con tres niveles organizacionales, el estratégico, el táctico y el operativo.

El nivel estratégico se integra por la Dirección General, oficinas asesoras, direcciones y subdirecciones que cuentan con sede en la ciudad de Bogotá, estas tienen a su cargo la emisión de pautas y orientaciones para la prestación de los servicios a cargo del Instituto, el segundo nivel, se compone de seis direcciones regionales que tienen a su cargo la cadena de prestación de los servicios y el nivel operativo refiere a los establecimientos del orden nacional, que tienen a su cargo la prestación directa de los servicios penitenciarios y carcelarios con base a las directrices emitidas desde el nivel estratégico y de manera articulada con el nivel táctico.

En términos generales y de acuerdo con el último boletín estadístico del SPC de junio de 2024, que emite el INPEC cada mes, con información sustraída del SISIPPEC, en la actualidad la totalidad de PPL a cargo del Instituto es de 168.346, de los cuales 61% corresponde a población intramural, 35, 4% es población que tiene privación domiciliaria y 3.6% cuenta con vigilancia electrónica.

El comportamiento de la PPL intramural en la última década tuvo su punto más alto en el año 2019 donde el promedio de población privada intramural estuvo en 122.310, en el año 2020 hubo una reducción sustancial que se explica por las regulaciones que surgieron con ocasión del

COVID 19, una vez terminada la emergencia sanitaria se dio un incremento nuevamente que en 2024 lleva un promedio de 102.14 privados de la libertad intramurales.

Ahora bien, en comparación con la PPL, encontramos que el total de la capacidad de cupos carcelarios a nivel nacional con el que cuenta el INPEC a corte junio de 2024 era de 81.923, la mayor parte están concentrados en pocos establecimientos, 14 establecimientos de reclusión cuentan con el 51% de cupos, 10 establecimientos cuentan con un rango de 1001 a 1.500 cupos es decir 16,2%, 17 establecimientos con un rango de 501 a 1000 cupos que corresponde al 15,6% y 85 establecimientos cuenta con menos de 500 cupos con una participación de 16,5% de la totalidad de cupos existentes.

En la tabla que se presenta a continuación, extraída del Boletín Estadístico de junio de 2024, se evidencian tres elementos, la capacidad anual promedio de cupos carcelarios, la población privada de la libertad intramural promedio y el hacinamiento anual promedio durante la última década, al análisis conjunto de estos nos permite establecer varias tendencias, por ejemplo, el hacinamiento anual promedio desde el año 2013 se ha reducido porcentualmente a menos de la mitad bajando de un 55,7% a 24.9% en el año 2024.

---

8 La reducción sustancial del hacinamiento carcelario, durante los años 2020 y 2021, no fue gracias a los efectos de la política pública, sino al artificio legal que se configuró en la medida que el Gobierno Nacional tomó, con la expedición del Decreto Legislativo 546 del 14 de abril de 2020, en el marco de la Emergencia penitenciaria y carcelaria que fue declarada en Resolución No. 1144 del 22 de marzo de 2020, con ocasión del COVID 19, la esencia de la medida obedeció a sustituir la pena de prisión y la detención preventiva, por medidas domiciliarias de reclusión, reduciendo la cifra de hacinamiento de un 51,49% en marzo de 2020 al 19,2 de final del 2021 y que si bien desde ese año ha tendido a crecer, este no ha superado el 25% a junio de 2024.

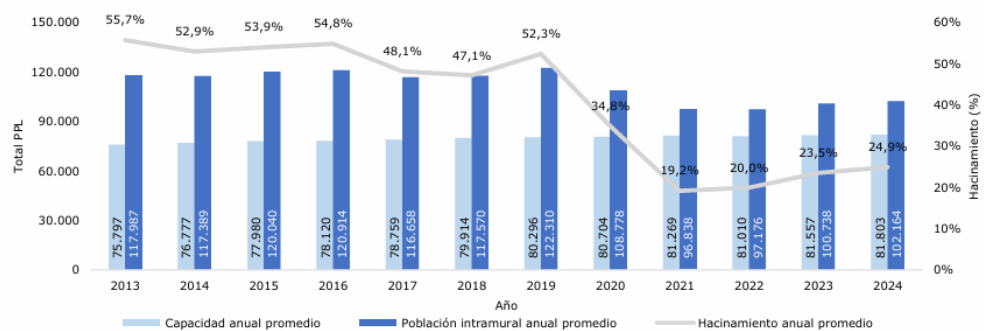
La capacidad anual promedio ha aumentado desde el año 2013 hasta la actualidad en más de seis mil cupos carcelarios anuales promedio, y por otra parte la población intramural promedio se han reducido en 15.823 privados de la libertad en promedio, lo que genera una reducción ostensible del hacinamiento carcelario en el país.

**Tabla 2.**

*Comportamiento histórico total PPL, capacidad y hacinamiento*

**Gráfico 2. Comportamiento histórico total PPL, capacidad y hacinamiento**

**Total nacional  
2013- 2024**



**Fuente:** SISIPEC

Nota: El promedio anual de cada variables calculado a partir de sus respectivos totales a corte de cierre de cada mes.

Fuente: Sisipec, Inpec.

En efecto, de acuerdo con lo que establece el Plan de Política Criminal, el homicidio se constituye como el delito de mayor incidencia de la PPL intramural con el 15,7%, seguido por hurto con el 14,2% y concierto para delinquir ya mucho menor con el 11,9%, los delitos con menos incidencia son violencia intrafamiliar con el 2,3% y la extorsión con 2,7%.

La distribución de la PPL en las seis regionales se da de la siguiente manera, la Regional Central tiene la mayor capacidad instalada de todas las regionales, cuenta con 31.015 cupos y

alberga a 37.171 privados de la libertad, presentando una sobrepoblación de 19,8%, la Regional Occidental tiene una capacidad de 15.491 y alberga a 19.505 privados de la libertad con una sobrepoblación de 25,9%, por su parte, la Regional Norte tiene capacidad de 7.489 y tiene una población carcelaria de 9.586 lo que genera una sobrepoblación de 28%, la Regional Oriente tiene una capacidad instalada para 8.416 y cuenta con una población de 10.562 correspondiente al 25,5% de hacinamiento.

Por su parte la Regional Noroeste tiene 8.558 cupos y una población de 13.025 privados de la libertad presentando el mayor porcentaje de hacinamiento con el 52,2% y finalmente encontramos a la Regional Viejo Caldas que cuenta con 10.954 cupos y cuenta con una población de 12.777 lo que genera un porcentaje de hacinamiento del 16,6%.

#### **4.2 Caracterización de la Reclusión de Mujeres de Bogotá D.C, como contexto favorable para la superación del ECI**

Podemos ubicar la Reclusión de Mujeres de Bogotá D.C, como parte de la Regional Central y de acuerdo con cifras del Boletín Estadístico mensual del INPEC de junio de 2024, en la actualidad alberga el 8% del total de la PPL a nivel nacional, tiene una capacidad instalada de 1.246 cupos y alberga 1.814 mujeres privadas de la libertad, dentro de las cuales 410 son sindicadas y 1.399 son condenadas, presenta un porcentaje de hacinamiento del 45.6%.

La Reclusión de Mujeres de Bogotá está ubicada en la Localidad de Barrios Unidos, al norte de la capital, inicialmente estaba ubicada en el barrio las Aguas y su administración fue encargada a las Misiones del Buen Pastor hasta los años 80 donde pasa a lo que en su momento se denominada

la Dirección General de Prisiones que estaba adscrito al Ministerio de Justicia y hoy es el INPEC. La nueva sede inicia su construcción en el año 1952 y culmina en 1957 durante el Gobierno del Frente Nacional.

De acuerdo con las Cifras del Tablero estadístico del INPEC, para el 2023, los delitos más frecuentes de la RMB eran por hurto y tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, evidenciando el bajo grado de escolaridad con el que cuentan las mujeres que han sido recluidas en este establecimiento, 34 de ellas son iletradas, 402 tienen grado 1 a 5 de primaria 1268 cuentan con 6 a 11 y solo 144 de ellas cuentan con educación superior.

Por otra parte, encontramos que los rangos de edad para el año 2023 también con cifras provenientes del Tablero estadístico del INPEC, que en buena medida definen las necesidades en términos de habitabilidad que tienen las MPL en este establecimiento, en su mayoría oscilan entre los 18 y 29 años en este rango hay 647 privadas de la libertad, de entre 30 - 39 años hay 643 privadas de la libertad, entre 40 - 49 encontramos 365 privadas, entre 50 - 59 años de edad hay 131, entre 60 - 69 años tenemos 56 MPL.

La información de la que ha dado cuenta el presente documento permite una somera lectura de la capacidad institucional del INPEC y en particular del Establecimiento de Reclusión de Mujeres de Bogotá. Si revisamos en lo conceptual, la capacidad institucional en el sector público desde Grindle (1997) se relaciona con tres dimensiones el grado de progreso del recurso humano,

los sistemas de gestión de las entidades, y tercero, se refiere al relacionamiento institucional a nivel macro.

De forma más puntual, se encuentra muy útil la definición de capacidad institucional como “la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo la organización a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema (Savitch, 1998)”. (Ospina, 2002), esto, sin desconocer las dimensiones conceptuales de la misma.

De lo anterior, se hace evidente que la capacidad institucional excede a la organización misma, tiene que ver con las redes que se tejen para dar solución a las nuevas problemáticas públicas que plantean en los ahora entornos cambiantes y con multiplicidad de actores e intereses; es evidente que la problemática carcelaria excede al INPEC como institución y requiere de la convergencia de acción de todas las instituciones que conforman al sistema penitenciario y que intervienen en cada fase de criminalización.

De lo anterior, es posible establecer que el estado del SPC no es una crisis, sino un problema estructural que ha persistido en el tiempo y que no es resultado de algún evento o problema específico, sino que es el consecuencia de diferentes tipos de estructuras económicas, políticas, sociales, culturales, educativas, entre otras, que tienen origen histórico y que defienden el *statu quo* de algunas problemáticas públicas por resultar beneficiosas para algunos actores, tal como lo

establece Foucault en su texto Vigilar y Castigar, respecto de la instrumentalización del poder punitivo para el sostenimiento del poder por parte del establecimiento.

De acuerdo con lo expuesto, gran parte de las cifras que se expondrán en el presente documento corresponden a datos recabados de informes institucionales provenientes de esta Comisión y de algunas otras instituciones que han velado por la superación del ECI a nivel nacional.

#### **4.3 Eje de Salud cobertura y estructura de la prestación del servicio en el sistema penitenciario y carcelario colombiano**

El primer eje corresponde a salud, frente a este, podemos decir que en el SPC este tema lo regula en primer medida el Decreto 1069 de 2015 Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, estableciendo los lineamientos generales y el esquema de prestación de servicios de salud a la PPL que está bajo custodia del INPEC y sus modificatorios los Decretos 2245 y 1142 de 2015 y 2016 respectivamente, establecen de forma general que la población intramuros y domiciliaria puede pertenecer a tres tipos de regímenes: el contributivo, los exceptuados o especiales a los que pueden pertenecer siempre que se cumpla con las condiciones para ello y el del Fondo Nacional de Salud de la PPL.

El Fondo Nacional de Salud fue creado como una cuenta especial de la Nación, el manejo de sus recursos debe estar a cargo de una fiduciaria estatal o de economía mixta en la que el Estado

tenga el 90% de participación y debe ser contratada por la USPEC, esta fiducia debe gestionar lo correspondiente para los servicios de salud para la PPL.

En el Séptimo Informe Semestral de Seguimiento al ECI del SPC que fue emitido en diciembre del año 2019 encontramos alguna información, primero este nos indica que el Modelo de la atención en salud está compuesto por 5 dimensiones: atención intramural, red externa de servicios, sistema de referencia y contra referencia, salud pública y evaluación y auditoría.

Frente a la primera dimensión tenemos que la gestión de consorcio fiduciario para generar la contratación necesaria de profesionales de la salud estaba en un 97%, teniendo problemas para encontrar oferta de los mismo en algunas regiones del país, de acuerdo con la meta se debían contratar 1.011 personas y se contrataron 988 y respecto a la disponibilidad y entrega de medicamentos e insumos odontológicos encontramos que se cumplió en un 97.1% de fórmulas entregadas en menos de 48 horas.

Respecto a la segunda dimensión, encontramos que había dispuesta una red externa de atención en salud para la PPL en todos los niveles de complejidad, para el año del informe la red estaba compuesta por 251 IPS, que ofrecían diferentes especialidades dependiendo del objeto contractual. Frente al sistema de referencia y contra referencia no hay mucha información sobre los resultados, se indica que se contrató una firma para brindar atención e información multicanal, por aplicación y por canales de atención directa, de los que no está muy clara su operación, brindando unas cifras de septiembre de 2019 donde no es posible evidenciar resultados porque no

existe línea base ni meta de indicador, solo se indica que para ese mes se gestionaron 14.614 solicitudes por el módulo del ERON y se tramitaron 29.841 autorizaciones de servicios de salud, finalmente indicando que para septiembre de 2019 del censo total de PPL se atendió el 15.54%.

Para las dimensiones de salud pública y evaluación y auditoría, encontramos que frente a la primera se indica que se ha implementado la aplicación de protocolos de atención establecidos por el Ministerio de salud respecto de brotes y situaciones epidemiológicas, sin embargo, no dota de cifras que permitan establecer resultados al respecto.

Frente a la evaluación y auditoría los datos también son pocos, primero comunican que se realizaron 56 visitas a corte septiembre de 2019 con el fin de evaluar los servicios de salud contratados sin embargo no hay cifras que permitan realizar la evaluación en mención, se indica el valor de la apropiación presupuestal con destino al Fondo Nacional de salud y por último se dan algunas cifras de entregas de kits de aseo que tampoco son significativos dentro de la dimensión.

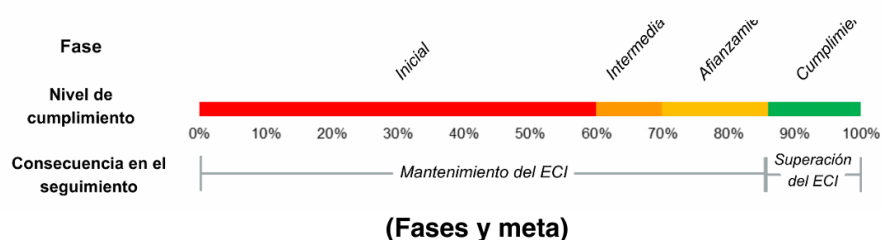
De la anterior información es posible colegir que por lo menos hasta el año 2023 no se había hecho un esfuerzo real por la generación de indicadores que permitieran evaluar el estado del ECI a través de los años, realmente es con la emisión del **Decimocuarto informe de seguimiento al ECI del SPC**, que se presentan por primera vez una línea base con indicadores aprobados por la Corte Constitucional, establecidos en autos 428 de 2020 y 065 de 2023.

La medición de todos los indicadores gira en torno a una escala de niveles de cumplimiento que pone a cada eje dentro de una fase de mantenimiento o superación del ECI, si el nivel de cumplimiento oscila entre el 0% y el 60% se considera que ese aspecto se encuentra en una fase inicial y que hay mantenimiento del ECI en ese sentido, si oscila entre el 60% y el 70% se encuentra en una fase intermedia de mantenimiento de ECI si se encuentra entre 70% y 90% se encuentra en una fase de afianzamiento de avance respecto al ECI y si está entre 90% y 100% se considera en fase de cumplimiento y se superación de ECI.

### Tabla 3.

*Carácter masivo del desconocimiento de derechos*

**Gráfica 1. Carácter masivo del desconocimiento de derechos.**



Fuente: Gobierno de Colombia, 2024.

El eje de salud cuenta con 15 indicadores, que permiten medir dos atributos propios del ECI, como la masividad y generalidad en la vulneración de derechos, establecidos por la sentencia T-762 de 2015, en este sentido, el auto 065 de 2023 define la masividad como la relación entre la población afectada respecto al número total de PPL, mientras que la generalidad tiene un alcance territorial, un criterio geográfico que ayuda al proceso de toma de decisiones y permite establecer estancamientos de establecimientos para la focalización de la acción pública.

A manera general, el informe indica que en la actualidad el Fondo Nacional de Salud cubre al 94% del total de la PPL (Gobierno de Colombia,2024), para la población que se encuentra dentro de esta cobertura, registra que los siguientes indicadores se encuentran en un nivel intermedio y de afianzamiento: historia clínica actualizada la historia clínica actualizada de la población (85%), solicitudes autorizadas para atención médica externa (81%), hospitalización en red externa por trastornos mentales y de conducta (78%), consultas de odontología en el establecimiento o red extramural por parte de un odontólogo calificado (76%), y consultas de odontología realizadas en máximo 3 días hábiles (65%).

En la atención por ginecología encontramos que las cifras se sitúan en fase inicial, con las siguientes cifras: atención por ginecología en los establecimientos dentro de los tres días hábiles siguientes (57%), acceso a esquemas de planificación familiar (47%), citas de medicina general en el último año (47%), controles de salud de mujeres en etapa materno perinatal (40%) y la atención integral en programas de promoción y mantenimiento de salud (22%), sin embargo, estos resultados están sujetos a un elemento de la medición de los indicadores que condiciona su cumplimiento a que se dé dentro de los primeros tres días de haber sido autorizada, por tanto, es posible que los niveles de cumplimiento sean mayores, pero en tiempo superiores.

Para los regímenes contributivo, especial y excepcional encontramos que el 6% de la PPL pertenece a estos, para esta parte de la población se destacan cifras de controles de salud para mujeres en etapa materno perinatal, remisiones a citas médicas extramurales y atención de urgencias, todos por encima del 90% de cumplimiento para el periodo de observación.

Los niveles bajos para este segmento de la población se ubican los servicios de odontología intramural y extramural con un 56% de cumplimiento, acceso a esquemas de planificación familiar en un 46%, bajos niveles de exámenes de ingreso con un 45%, citas de medicina general con un vergonzoso 27%, atención por ginecología en un 27% también.

**Tabla 4.**

*Indicadores Eje de Salud - Masividad Total*

<b>Indicadores Eje de Salud - Masividad Total</b>					
1.	01SL-PPL con cobertura en salud	100%	9.	11SL-Autorizaciones atención extramural	81%
2.	02SL-Aislamiento sanitario	71%	10.	12SL-Remisiones a red externa	91%
3.	04SL-Exámenes de ingreso	66%	11.	13SL-Atención médica extramural	83%
4.	05SL-Esquemas de planificación familiar	47%	12.	14SL-Atención ginecológica en tres días	21%
5.	06SL-Control de etapa materno perinatal	44%	13.	15SL-Atención odontológica	75%
6.	07SL-Personas hospitalizadas por salud mental	75%	14.	16SL-Atención odontológica en tres días	64%

7.	08SL-Programas de promoción y mantenimiento	21%	15.	20SL-Atención de urgencias dentro de las 24 horas	88%
8.	09SL-Citas de medicina general	46%	16.	21SL-Historia clínica	83%

Fuente; Elaboración Propia con información del Fondo Nacional de Salud.

En el anterior cuadro se tomó únicamente el atributo de masividad total, es decir de en conjunto de todos los regímenes; toda vez, que permite como se había mencionado revisar la población afectada respecto de la totalidad de la PPL, permitiendo una mirada general que tributa a los objetivos de la presente investigación de manera más adecuada que la de la generalidad.

De los 16 indicadores observados, encontramos que cinco de ellos, es decir, el 31,25% de la totalidad de indicadores se encuentran en fase inicial con menos del 60% de cumplimiento, dos de ellos el 12,5% de la totalidad, se encuentran en la fase intermedia con menos del 70% de cumplimiento, la mayor parte siete de ellos el 43,75% de la totalidad se encuentra en fase de afianzamiento con valores de cumplimiento que oscilan entre el 70% y 90% y finalmente solo dos de ellos correspondiente a un 12,5% se encuentran en fase de cumplimiento de superación del ECI, sin embargo, solo contaría realmente uno, porque el valor de cobertura solo cuantifica la afiliación a un u otro tipo de régimen.

En este eje las cifras nos permiten dar cuenta de un ECI aún no superado, la mayor parte de elementos se encuentra en fase de afianzamiento y seguidamente encontramos que el porcentaje

que sigue se encuentra en la fase inicial que corresponde a la más baja de cumplimiento de superación del ECI, el balance general nos permite colegir que en el eje de salud el ECI persiste de forma sustancial para la mayor parte de la PPL.

#### **4.4 Observación del eje salud en la reclusión de mujeres de Bogotá**

Con el objetivo de hacer una revisión del caso específico de la RM de Bogotá, D.C, se revisaron múltiples informes de seguimiento del ECI, de diferentes instituciones que han llevado a cabo un seguimiento del estado del SPC en el país, sin embargo no fue posible recabar información estadística que permitiera llegar a conclusiones o tendencias de la superación del ECI al interior del establecimiento en mención, sin embargo se encontró alguna información que se expondrá a continuación haciendo un ejercicio de análisis documental de las fuentes encontradas.

En la RM la mayor parte de las MPL tienen afiliación al Fondo Nacional de Salud, en 2021 habían 1.560 de ellas en este, 224 pertenecían al régimen contributivo y 8 regímenes especiales, la prestación del servicio de las mujeres que pertenecen al Fondo se da a través de un contrato que suscribe la Fiducial con la Subred Suroccidente y en el régimen contributivo la prestación es a través de IPS.

En el marco de lo expuesto y de acuerdo con la información que contiene el informe anual de la Comisión para el año 2021, después de una visita a la RM, encontramos que para ese año la cantidad y distribución de los profesionales encargados del cuidado médico al interior del

establecimiento era de 5 médicos, 2 enfermeras jefe, 8 auxiliares de enfermería, 2 odontólogos y 1 auxiliar de odontología.

De la totalidad de la población, en el momento del informe existían 252 mujeres que presentaban enfermedades de alto costo con diferentes diagnósticos, 13 de ellas con VIH, 98 presentaban patologías mentales, 116 sufrían de hipertensión, 12 de diabetes y 13 de cáncer; respecto a este grupo de mujeres, pese a que contaban con diagnósticos que exigen un tratamiento con medicamentos de manera continua, se determina que esta entrega no se logra de manera regular, sin embargo en el grupo de pacientes de diabetes si se entregan medicamentos con regularidad y se realizan estudios de laboratorio de manera periódica.

Respecto a otras problemáticas encontramos: ausencia de un laboratorio clínico, los servicios que se prestan en urgencias carecen de integralidad por no contar con equipamiento médico necesario para generar diagnósticos, las unidades odontológicas se encontraban en ese momento fuera de servicio, para patologías crónicas no es suficiente la valoración sino que el componente de nutrición sea acorde con las instrucciones médicas, no existen criterios médicos para la priorización de solicitudes de atención médica, también hay fallas en el manejo de historias clínicas lo que deviene en dificultades de un manejo médico continuo e integral y finalmente se observa que para las mujeres que conviven con niños menores de tres años no existen servicios de pediatría al interior del establecimiento.

De lo anterior, es posible establecer que en el año 2021 existían fallas en la cadena estructural de los servicios de salud para el tratamiento integral de la MPL, sin embargo, el hecho de no contar con información estadística más robusta no permite establecer tendencias o frentes específicos que requieran mejora en este componente.

#### **4.5 Eje de Infraestructura: Análisis de la implementación de infraestructura física de la política penitenciaria y carcelaria**

En lo referente al tema de infraestructura, es importante mencionar primero que desde el año 2011 se llevó a cabo la separación del INPEC de algunas actividades indispensables para los fines institucionales del mismo, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 4150 de 2011, las funciones de gestión, operación de suministro de bienes y prestaciones de servicios, infraestructura, entre otras, quedaron a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC con el objetivo de que los servicios penitenciarios y carcelarios del INPEC funcionaran adecuadamente.

Para el año 2019 el Séptimo Informe de seguimiento al ECI se establecieron componentes de la problemática que se presenta en este eje, tales como, el mal estado de la infraestructura carcelaria de manera general debido en buena medida a que algunos fueron en los años 50 presentan deterioro y tenían poca capacidad, el alto nivel de hacinamiento y la falta de acceso a espacios y elementos que den cumplimiento a los estándares de vida en prisión con el objetivo de garantizar condiciones mínimas de vida digna, por tanto, se evidencia la necesidad de actualizar y ampliar los estándares para dar respuesta de manera adecuada al entorno y necesidades del actual del SPC.

La capacidad instalada en este aspecto se mide en términos de cupos integrales, que como se había mencionado en un acápite anterior no solo hace referencia al espacio donde se alojan los privados de la libertad, sino que considera otros espacios donde ellos y ellas desarrollan su ciclo vital en diferentes tipos de áreas comunes, en este sentido de acuerdo con las estadísticas del INPEC noviembre de 2019 existían 80.387 cupos integrales y había una población de 124.724 PPL, lo que nos arrojaba una cifra de hacinamiento de 55,15%.

En el año 2019 con el objetivo de crear nuevos cupos integrales se apropiaron recursos para el proyecto de inversión “Construcción y ampliación de infraestructura para la generación de cupos”, por un valor de \$179.111.147.620 distribuidos del 2020 hasta el 2022 porque incluía cupo para vigencias futuras.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se había contemplado en el artículo 133 para la identificación de posibles inmuebles para la construcción de nuevos establecimientos carcelarios, en la cual se determinó que había predios viables en las ciudades de: Pasto, Buenaventura, Cali, Barranquilla, Puerto Carreño y Mocoa.

Por otra parte, encontramos proyectos de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria Modular-IPMC, proyectando ciudadelas móviles con la implementación de ciudadelas móviles y de poco costo que son una solución de corto plazo para generación de 4.920 cupos carcelarios integrales que cumplirían con los lineamientos establecidos por sentencias y normas

internacionales de condiciones mínimas para privados de la libertad en algunos establecimientos que han sido identificados por sus necesidades.

Las intervenciones de este proyecto se establecen por vigencia de la siguiente manera: para el año 2020, se prevé la gestión de 2040 cupos en total en las ciudades de Santa Marta, en Cartagena, Barranquilla e Itagüí con 510 cupos en cada uno. Para la vigencia 2021 se proyecta la generación de 960 cupos en los municipios de Tunja y Neiva cada uno con 480 cupos, y por último la generación de 2022 con 1920 cupos totales proyectados en las ciudades de Montería, Santander de Quilichao, Apartadó y Valledupar con 480 cupos en cada municipio.

Finalmente, este Informe brinda un resumen de los contratos que estaban en etapa de ejecución para el corte de septiembre de 2019, ofreciendo información respecto de la cantidad de cupos por contrato y el porcentaje de ejecución respecto del proyectado, de tal forma que encontramos que tres contratos están en un nivel de ejecución superior al 95%, en las ciudades de Girón e Ipiales con una creación de 1360 cupos totales, 752 y 608 respectivamente.

También se llevaban a cabo 4 contratos de demolición total y limpieza de algunas partes de la Cárcel de Bellavista y Popayán. Otros dos contratos en ejecución uno con menos del 1% de ejecución, acorde con el porcentaje proyectado, correspondiente a la construcción de un establecimiento en Pereira, Risaralda que prevé la creación de 900 cupos y por último encontramos el contrato para para la adecuación del Establecimiento de Girardot que pretende la creación de

344 cupos adicionales con un 66,46% de ejecución sobre un proyectado del 70.75% un poco por debajo de lo esperado.

Por último, encontramos seis contratos que en su objeto contractual prevén estudios para la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios en ciudades como Silvia en Cauca, Barrancabermeja y Riohacha en la Guajira, presentando avances de la ejecución no muy lejanos a los proyectados, evidenciando una buena labor por parte de la USPEC en el seguimiento de la ejecución contractual de la infraestructura carcelaria para el año 2019 fecha de corte del Séptimo Informe de ECI.

Frente a este mismo eje, el Informe decimosexto que el Gobierno Nacional presenta semestralmente a la Corte Constitucional, respecto al grado de superación del ECI hace referencia al anterior informe semestral, en cuanto en este fue reportada la primera medición parcial de indicadores del eje de infraestructura del SPC, los datos de esta entrega surgieron de la fase de diagnóstico de la consultoría contratada para desarrollar el Plan Maestro de Infraestructura.

En este diagnóstico se encuentra la información de 80 establecimientos, este documento a octubre de 2023 presentaba los siguientes datos: *“cuentan con información del estado actual, levantamiento arquitectónico existente, matriz de parámetros arquitectónicos, estructurales, hidrosanitarios, eléctricos, información estadística”*. (Gobierno Nacional, 2023), sin embargo, se indica que aún se requiere analizar los datos recogidos, llevando a cabo su validación comparando la información con la metodología de los indicadores aprobados por la corte en este eje.

Por tanto, los indicadores en este eje a falta de tiempo para su organización y sincronía con la metodología de la Corte Constitucional, se emiten indicadores que se relacionan con otros ejes como el de resocialización y el de servicios públicos, los indicadores presentados son: personas con ropa de cama individual en buenas condiciones con un 81% de cumplimiento, duchas desinfectadas una vez por semana con un 75% de cumplimiento global, duchas aseadas diariamente presentan un cumplimiento global de 76%, y madres gestantes o lactantes con sus hijos en instalaciones especializadas temporales 55%, se aclara que los indicadores que generan cumplimiento global, es porque ni el numerador ni el denominador de los mismos corresponden a personas.

Lo que se puede colegir de la información recabada en los dos últimos informes emitidos por el Gobierno Nacional para la Corte Constitucional, es que respecto al eje de infraestructura hace falta hacer un trabajo riguroso de confrontación con los datos recogidos frente a la metodología de indicadores propuesta por la Corte, que es un ejercicio tardío, pero que también puede deberse este retraso a lo que implica la recolección de la información en términos logísticos y económicos para el Inpec y para la Uspec, de allí, que frente a la infraestructura como elemento determinante en las condiciones de habitabilidad de la PPL, en la actualidad no se tenga información que permita establecer el grado de superación del ECI a nivel nacional.

Frente a este mismo eje, encontramos el decimoquinto informe de contraste de seguimiento al ECI, elaborado por la Defensoría del Pueblo extendido a los centros de detención

transitoria, este informe aborda lo expuesto en el decimoquinto informe del Gobierno Nacional mencionado y analizado anteriormente contrastando con cifras y otros elementos que permiten darse una idea más apegada a la realidad del estado de infraestructura carcelaria en el país.

Dentro de este informe se exponen las cuatro estrategias adoptadas en el eje para superar el ECI, entre ellas encontramos la creación de nuevos cupos, los avances en espacios de construcción de establecimientos ya existentes, la rehabilitación de cupos y la proyección de cupos en el mediano plazo.

Por otra parte, cuando la Defensoría entra a dar cifras respecto del hacinamiento, aporta un elemento muy interesante y es incluir a las estaciones de policía y unidades de reacción inmediata dentro de las cifras de hacinamiento, indicando que, pese a que su diseño no está hecho para albergar personas por más de 36 horas, esto es más que usual, por tanto, se debe incluir en el análisis de data, teniendo en cuenta que finalmente son espacios que descongestionan los establecimientos penitenciarios administrados por el INPEC, supliendo necesidades fuera de su órbita de competencia.

### **Tabla 5.**

#### *Situación actual de los establecimientos de reclusión y unidades de reacción inmediata*

Tabla 1. Situación actual de los establecimientos de reclusión y unidades de reacción inmediata

<b>Sitio de Reclusión</b>	<b>Capacidad</b>	<b>Ocupación</b>	<b>Sobrepoblación</b>	<b>Hacinamiento (%)</b>
Establecimiento de reclusión	81,726	102,343	20,617	25.2
Estaciones de Policía	8,640	20,040	11,400	131.94
Unidades de Reacción Inmediata	1,060	1,484	424	40
<b>Total</b>	<b>91,426</b>	<b>123,867</b>	<b>32,441</b>	<b>35.5</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2023.

De acuerdo con lo anterior, encontramos que la Policía Nacional reportó un hacinamiento del 131% que la capacidad de reacción inmediata supera su capacidad de igual forma, presentando un hacinamiento de 40%, lo que nos arroja una tasa de hacinamiento real de estos dos espacios de 51,5%, ahora, con respecto los establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC que efectivamente cuentan con un hacinamiento de 25,2 para el corte del año 2023, se tiene una cifra de hacinamiento total de 35,5%.

El informe de la Defensoría concluye que a todas luces la información contenida en el décimo quinto informe mensual del Gobierno Nacional en este eje presenta información muy restringida y se queda en lo enunciativo, no aborda elementos como, el impacto que tendrá la construcción de nuevos establecimientos o el mejoramiento de otros en la calidad de vida o el goce de los derechos de la PPL, identificando también falta de claridad respecto de la capacidad en términos del talento humano necesario para entrar a operativizar los nuevos establecimientos.

También identifica que no hay seguimiento de proyectos de nuevos establecimientos planteados en informes semestrales anteriores, dificultando establecer avances reales, por otra parte, la generalidad de la información estadística dificulta la identificación de afectación a los derechos en algunos casos específicos y finalmente hace referencia a los planes anuales que no solventan la situación real de las dificultades presentadas en los establecimientos reproduciendo sistemáticamente la violación de derechos de los privados de la libertad, cuya calidad de vida está directamente relacionada con la infraestructura penitenciaria y carcelaria.

#### **4.6 Observación del eje infraestructura en la reclusión de mujeres de Bogotá**

Frente a este eje, la información encontrada en el informe anual de la Comisión de Seguimiento que es prácticamente el único documento que da cuenta del estado de la RM, es prácticamente nula, se hace una descripción inicial del establecimiento, indicando que es un establecimiento de primera generación, en su contexto técnico indican que consta de nueve pabellones, de los cuales el Pabellón I corresponde a alta seguridad y extraditables, el Pabellón II corresponde a mujeres gestantes, lactantes y niños, los pabellones III, IV, V, VI y VIII albergan a PPL común, el Pabellón VII a comunidad terapéutica y finalmente en el Pabellón IX se encuentran recluidas las funcionarias públicas.

Las problemáticas que se identifican corresponden a filtraciones de agua, que generan agrietamientos y humedad que aumenta el riesgo de enfermedades respiratorias y empeora la situación de hacinamiento que viven, en particular en el Pabellón VI sólo se encontraba disponible una ducha para todas las MPL que, aunado a esta situación, en los Pabellones V y VI el hacinamiento es casi insostenible, la capacidad de las celdas es para 2 personas y en el momento de corte del informe habitaban hasta 4 mujeres en una misma celda, lo que genera unas condiciones sanitarias deplorables quedando cortos los servicios de agua.

En el pabellón de mujeres gestantes y lactantes pese a que hay infraestructura adecuada se evidencia la situación que desde la parte superior lanzan elementos y sustancias prohibidas que ponen en peligro a los menores de edad que habitan allí, por último, se menciona la carencia de

entornos saludables, con buena ventilación, luz natural y suficiente espacio para desarrollar adecuadamente su ciclo vital.

#### **4.7 Eje de Servicios Públicos: capacidad, provisión y cobertura para el Sistema Penitenciario**

Frente a este eje, el Séptimo informe de seguimiento al ECI del año 2019, reporta que, para ese año, los establecimientos a nivel nacional contaban con un total de 49 plantas de tratamiento de agua, 21 correspondían a plantas de tratamiento de agua potable (PTAP), y 28 correspondían a plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), del total, solo siete estaban en funcionamiento, las demás por diferentes razones no están en funcionamiento, entre las causales más comunes se encontraban la inhabilidad inmediatamente siguiente a la interventoría, convocatoria de contratación fallidas, alcances contractuales muy reducidos inoperantes y la ausencia de permisos ambientales.

Frente al tema de permisos ambientales, la Uspec se encontraba haciendo el trámite correspondiente de la gestión de recursos con el INPEC, y con respecto al mantenimiento de las otras plantas en el informe se da cuenta de varias gestiones en aras de dar solución al tema de servicios públicos de agua potable y tratamiento de aguas residuales, en municipios como Valledupar, Neiva e Ipiales, sin embargo, la información que exponen solo enuncia acciones, dan pocas cifras de inversión, y más allá de que en efecto menos del 15% de plantas se encuentran en funcionamiento se evidencia el lamentable estado de prestación de servicios públicos de saneamiento básico y agua potable de los establecimientos a nivel nacional.

Un elemento relevante que nos presenta este informe son algunas acciones que fueron llevadas a cabo por parte de la USPEC en torno a lograr el mejoramiento de la habitabilidad de la PPL y adicional dando cumplimiento a lo establecido en la Sentencia T-762 de 2015, estableciendo de forma general que los elementos sobre los cuales giraba el fallo respondían a temas como: sanidad, duchas, sanitarios, visitas íntimas, agua (hidrosanitario), agua (PTAR/PTAP) y resocialización (talleres) en 16 establecimientos de todo el país.

De acuerdo con lo anterior, en cumplimiento de la sentencia mencionada, la USPEC se hizo partícipe del Comité interdisciplinario de seguimiento, en el marco del cual se han logrado establecer mínimos de aspectos que afectan el ciclo vital de las PPL, temas como: el área de celdas, rancho y sanidad se convierten en elementos fundantes de condiciones de vida digna de los privados de la libertad.

Para el año 2019 fueron asignados \$102.131.500.000, de los cuales para el corte del informe solo se habían ejecutado un poco más del 7%, a través de la suscripción de 28 contratos que apuntaban a dar cumplimiento a la Sentencia T-762 de 2015, en su mayoría, con objetos contractuales que propendían por mejorar la infraestructura para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico.

Por último, en el informe se determina que dos grupos de la Dirección de Infraestructura de la USPEC; la Subdirección de Construcción y Conservación en conjunto con la de Infraestructura proponen una estrategia para establecer estándares de infraestructura fácilmente mensurables, a

través de la materialización de 5 documentos, así: “el programa arquitectónico jerarquizado, el organigrama espacial, las fichas funcionales y las fichas arquitectónicas por espacio, la modelación de capacidades de los espacios que conforman un ERON y la definición de la línea base”.(Defensoría del Pueblo, 2019)

Respecto al informe decimosexto que presenta el Gobierno Nacional ante la Corte Suprema en el 2024, no fue encontrada información estadística relevante, presentan un nivel de cumplimiento alto en la superación del ECI, pero de entrada se revela que los indicadores del eje no corresponden a la medición de la prestación de servicios públicos a la PPL, sino que refieren a temas administrativos, respecto del pago y limpieza de los establecimientos.

El primer indicador (01 SP), corresponde al porcentaje de servicios públicos que se encuentra al día en su pago que arroja un cumplimiento general del 91%, el segundo (02 SP) responde a la pregunta si establecimiento es aseado a diario, su cumplimiento se da de manera general porque la posibilidad de cumplimiento es binaria, en este indicador hay un nivel de cumplimiento de 69%, el tercer indicador (03SP), corresponde al porcentaje de sanitarios que son desinfectados a diario con un 74% de cumplimiento, por último, el cuarto indicador (04 SP) corresponde al pago de facturas del servicio público de acueducto que se encuentra en un 93% de cumplimiento en general.

La data que se presenta en el informe no permite establecer la situación real de la prestación de servicios públicos al interior de los establecimientos, mucho menos nos indica de qué manera

afecta la prestación adecuada y sistemática de servicios públicos al mejoramiento de la habitabilidad en este sentido de la PPL y si contribuye sustancialmente a la superación del ECI.

En un acápite posterior del Informe, se establecen competencias, el INPEC está a cargo del pago de los servicios públicos de energía y acueducto y la USPEC debe garantizar la infraestructura para la prestación de estos, el informe da cuenta del tema contractual de las plantas eléctricas, mantenimiento de equipos electromecánicos y plantas de tratamiento de aguas, esta información pese a ser relevante respecto de la gestión de las entidades, no representa data significativa para este eje al carecer de una línea base, para determinar si del cumplimiento de un contrato se deriva un mejoramiento integral de la habitabilidad de la población carcelaria, o, si el porcentaje de ejecución es proporcional con la totalidad de necesidades de infraestructura para la prestación de servicios públicos, de allí que no sea de utilidad la información expuesta en el informe en mención.

Los contratos que se suscriben por sistemas eléctricos tienen un número de establecimientos atendidos, porcentaje de ejecución, pero no porcentaje de ejecución esperado para la fecha de corte, tampoco la cantidad de establecimientos con necesidades respecto de los atendidos, de seis contratos, tres están en un 100% de cumplimiento, uno con más del 60% y dos con 0% de ejecución, sin embargo, esto sin el valor de ejecución proyectado no significa nada.

Con la ejecución contractual de los equipos electromecánicos sucede algo similar a los eléctricos, de cinco contratos uno está terminado, otros tres con ejecución superior al 50% y uno

con 15%, hay un dato de establecimientos atendidos que tampoco indica nada por falta de información de contraste.

Frente a las plantas de tratamiento de agua potable y residuales, en un informe anterior hablaban de plantas, en este indican la cantidad de establecimiento con plantas, en algunos casos cuentan con los dos tipos de planta, de manera general no indican cuántos establecimientos deberían tener plantas, solo que existen 32 respecto del informe anterior y que de estos sólo dos no están en operación para luego dar una información de ejecución contractual de redes hidrosanitarias y plantas de tratamiento que en general muestran altos porcentajes de ejecución, pero tampoco hay datos que permitan establecer si están de conformidad con lo proyectado para la fecha de corte.

Por último, hay un barrido de diferentes acciones en el marco del Plan Institucional de Gestión Ambiental, como lavado de tanques, y análisis de agua, y más adelante aseveran que en la vigencia 2023 125 establecimientos de reclusión ejecutaron el 95% del total de presupuesto asignado para fumigación, desratización y control de calidad de agua, ahora bien, que esta ejecución sea suficiente para generar una mejora ostensible en la calidad de vida de la PPL no es posible asegurarlo, por falta de levantamiento de información.

#### **4.8 Eje de servicios públicos en la reclusión de mujeres de Bogotá**

Para ilustrar la situación de servicios públicos que relata la Defensoría del Pueblo, es necesario abordar la clasificación que hay en los establecimientos penitenciarios por generaciones, de acuerdo con los años de antigüedad con la que cuentan las edificaciones, de allí, que existen

establecimientos de primera generación que tienen una antigüedad que va de 19 años hasta 400 años y que representan más del 88% de los establecimientos a nivel nacional y conforman el 49% de los cupos carcelarios.

La segunda generación son establecimientos tienen de 15 a 18 años de antigüedad solo lo conforman 5 establecimientos y tienen una capacidad de 13,2% de cupos, y finalmente la tercera generación se compone de los establecimientos que cuenta con 10 a 14 años de antigüedad se compone de 10 establecimientos, con una capacidad de 37,4% de cupos. Los establecimientos de segunda y tercera generación tienen niveles de hacinamiento más bajos que los de primera con niveles promedio sobre el 6%.

De acuerdo con lo expuesto, los establecimientos de primera generación tienen problemas de fondo respecto al eje de prestación de servicios públicos, en tanto sus instalaciones ya sufren graves debilidades a nivel estructural generando dificultades para la prestación de servicios públicos como agua potable y saneamiento básico que en buena medida dependen de las redes propias de las edificaciones de los establecimientos.

En el informe de contraste presentado por la Defensoría del Pueblo se destacan elementos como el colapso de los establecimientos de primera generación a causa del cambio en términos de necesidades de la población carcelaria a través del tiempo, en especial el acceso al agua debido a la obsolescencia de las redes existentes en la mayoría de establecimientos, como se mencionó, deriva en algunos establecimientos con altas temperaturas enfermedades cutáneas y

gastrointestinales, lo que pone el ojo en la necesaria reforma estructural que de acuerdo con la competencia, deberá estar liderada por la USPEC, sin ello no hay posibilidad de mejorar las condiciones de prestación de servicios públicos.

Por otra parte, en retrospectiva, de los quince informes semestrales de superación del ECI que se han presentado a la fecha, se evidencia que, con el paso del tiempo, la situación en este eje empeora, la Defensoría dando cumplimiento a su función veedora, han realizado visitas de inspección a 4 establecimientos aleatoriamente, comprobando la precaria situación que se vive en este sentido en los mismos.

En el Complejo Carcelario de Jamundí, el suministro de agua se da una hora al día, generando problemas principalmente de manejo de residuos orgánicos para su vertimiento, por su parte, el Establecimiento de Santa Marta presenta problemas en el alcantarillado, generando contaminación por malos olores y aguas estancadas, derivando en propagación de enfermedades virales, que condujeron a una emergencia sanitaria.

En Guaduas, se evidenciaron daños en la planta de tratamiento de agua potable, lo que genera irregularidad en la prestación del servicio, y en Yopal, se observaron esfuerzos importantes por la limpieza y desinfección, sin embargo, debido a la intermitencia en la prestación del servicio de agua, cualquier esfuerzo es insuficiente para mejorar las condiciones de la PPL en ese sentido.

De lo anterior, para la Defensoría del pueblo es alarmante la falta de compromiso en este sentido por parte de la USPEC, siendo un aspecto tan importante para la superación del ECI, persistiendo condiciones que vulneran sistemáticamente los derechos de la PPL.

#### **4.9 Eje de Alimentación de la población privada de la libertad como derecho fundamental**

Respecto al último eje, objeto de análisis de la presente investigación, encontramos información relevante al respecto en el Séptimo informe de seguimiento al ECI del año 2019, entre otros, cuenta con la presentación de varios aspectos de la cadena de valor de la prestación del servicio de alimentación de la PPL intramural y extramural, entre ellos, un componente nutricional y alimentario, horario entrega alimentos, aporte nutricional, atención diferencial y condiciones higiénico-sanitarias.

El informe en mención, indica que la prestación del servicio de alimentación debe garantizarse en términos de calidad, cantidad e inocuidad, para ello, se establecen dos herramientas de seguimiento, el supervisor de la negociación y el interventor, ambos verificando términos del negocio y las condiciones de su materialización en tiempos diferentes.

Para el año 2019 fecha de corte del informe, el control del suministro de alimentos se da en el marco de un contrato de interventoría externo suscrito con la Universidad Nacional de Colombia, en el que se llevaron a cabo 6800 visitas de inspección, en las cuales se verificaron condiciones de

prestación del servicio y de la cual hay un informe con se obtienen datos que se expondrán y analizarán posteriormente.

El componente nutricional y alimentario es verificado, a través de una herramienta que se denomina minuta patrón, en ella se estandarizan elementos mínimos que se deben cumplir para la prestación del servicio de alimentación, tales como; *“tiempos de comida, componentes, intercambios, frecuencia de consumo y cantidad servida para la población privada de la libertad (PPL); se definen dos tipos de minuta patrón: (mujeres y hombres)”*. (Defensoría del Pueblo,2019)

De acuerdo con lo anterior, los establecimientos tienen un menú para 18 días que establece claramente lo que el operador debe suministrar a diario para dar cumplimiento al contrato, en este se determinan los alimentos, las condiciones y las cantidades necesarias, para ello se toma de referencia lo establecido mediante Resolución No. 8303 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, que determina los alimentos que se deben consumir para obtener suficiente energía y nutrientes.

En el informe de interventoría externo antes mencionado, se establece una escala para calificar el cumplimiento del vendedor, donde aquellos que cuentan con un nivel de cumplimiento menos al 60% se considera que no cumplen y se les asigna el color rojo, aquellos que se encuentran en un nivel de cumplimiento entre el 60% y el 89% cumplen parcialmente y se les asigna el color amarillo y finalmente los que se encuentran en un nivel de cumplimiento del 90% o más se considera que cumplen y les corresponde el color verde, aludiendo a un sistema de semaforización.

El sistema de calificación relaciona los diferentes aspectos que se pretenden evaluar respecto del estándar esperado, frente a los vendedores que están clasificados en 19 grupos, de esta forma, encontramos 10 categorías sobre las cuales se evalúa el cumplimiento, la primera, refiere a las instalaciones físicas y sanitarias del vendedor, en esta la mayor parte de los vendedores con un 89,4% se encuentra en amarillo con cumplimiento parcial, uno de ellos cuenta con un nivel de cumplimiento superior al 90% y el otro inferior al 60%, por tanto en este aspecto podría mejorar ostensiblemente.

La segunda categoría corresponde al almacenamiento de materias primas y almacenamiento, en este el comportamiento de cumplimiento es mucho mejor respecto al anterior, más del 50% se encuentra en un nivel de cumplimiento verde, superior al 90%, y los otros 9 grupos de vendedores están en un nivel de cumplimiento parcial. Por su parte el tema de equipos, utensilios y menaje presenta los niveles de cumplimiento más bajos donde más del 21% no cumple presentando el color rojo de alerta, el 73,6% cumple parcialmente y el 5,2% cumple casi totalmente.

La cuarta categoría, refiere a las condiciones de producción y del producto terminado, el 36,8% se encuentra en cumplimiento de color verde, con niveles superiores al 90%, y, el 63,1 se encuentra en amarillo con cumplimiento parcial; sin embargo, la mayoría de ellos se encuentran en un porcentaje superior al 85% tendiendo a mayor nivel de cumplimiento dentro del rango. El cumplimiento de los menús preestablecidos se encuentra en un nivel de cumplimiento cercano al 60% y el 40% tiene un cumplimiento parcial en su mayoría por encima del 80%, por tanto, este

elemento tiene buenos niveles de cumplimiento, siendo fundamental porque de los componentes de los alimentos depende en buena medida que los efectos nutricionales se materialicen.

Las condiciones del personal que manipula los alimentos en un 47,3% tiene cumplimiento en verde, el 53% restante tiene cumplimiento parcial, la mayoría con niveles superiores al 70%, respecto a las condiciones de saneamiento en las que se preparan los alimentos encontramos un nivel de cumplimiento en verde del 63,1%, y el 37% en cumplimiento parcial con amarillo en su mayoría con niveles muy superiores al 80%.

El ítem de condiciones de transporte de alimentos cuenta con un 10,5% de incumplimiento presentando color rojo, el 52,6% presenta niveles de cumplimiento parciales la mayoría con niveles superiores al 80%, y finalmente el 36,8% tiene cumplimiento superior presentando color verde en el sistema de semaforización. El aseguramiento y control de calidad, cuenta con niveles de cumplimiento en verde de más del 50%, el restante presenta niveles de cumplimiento parcial superiores al 80%.

Finalmente, el ítem de cumplimiento de medidas de seguridad y salud en el trabajo tiene incumplimiento del 10%, la mayor parte se encuentra en cumplimiento parcial con el 63,1% y el restante presenta cumplimiento en verde. El cumplimiento general de todos los ejes fue del 88,1%, de lo que es posible colegir que en general el servicio de alimentación dentro de las condiciones que se establecieron para medir el adecuado suministro de alimentos se encontraba para el corte

del informe en septiembre de 2019 cumpliendo parcialmente con niveles tendientes al rango superior.

Con respecto a los horarios de entrega, solo exponen los rangos de los horarios establecidos y la caracterización del proceso de suministro de alimentos y las condiciones, pero no hay cifras de resultados en este aspecto; Frente a las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA), el informe expone que el 15,4% de los ERONES en el país notificaron la presencia de posibles brotes de ETA, la principal razón de este problema corresponde a la mala manipulación de alimentos por parte de la PPL y la tendencia a producir bebidas alcohólicas al interior de los establecimientos.

Por último, en lo referente a las instalaciones físicas y sanitarias para el suministro de alimentos, encontramos que para el momento del informe de los 126 establecimientos que existen, sólo 16 cumplían satisfactoriamente en ese sentido, 61 parcialmente y 49 no cumplían, en buena medida esto se debe a que la mayoría de la PPL se encuentra recluida en establecimientos de primera generación y sus condiciones por el paso de los años obedece a un deterioro normal que la USPEC no ha enfrentado con suficiencia debido a que su solución implica medidas de carácter estructural que requieren inversiones muy altas.

Frente al mismo asunto, el Décimo Sexto Informe semestral de seguimiento al ECI del Gobierno Nacional nos trae indicadores que fueron provistos por parte del COSAL, que de acuerdo con lo dispuesto en Resolución No. 006349 de 2016, Título XI, Artículo 132, es uno de los órganos colegiados que tiene como funciones, llevar a cabo labores de inspección, control y seguimiento al

suministro de alimentación de cada establecimiento de reclusión; no obstante, se aclara que el origen de la información obedece a la finalización del contrato de interventoría para el período del informe.

**Tabla 6.**

*Suministro de alimentación de cada establecimiento de reclusión*

<b>Indicadores Eje de Alimentación</b>					
1.	01 AL- Porcentaje del personal del ERON que manipulan alimentos y cuentan con formación sanitaria y/o principios de buenas prácticas de manufactura (BPM)[Generalidad]	51%	5.	06 AL- Porcentaje de personas privadas de la libertad intramural a las que se les suministra alimentos en óptimas condiciones de nutrición. [Masividad]	71%
2.	02 AL- Porcentaje de personas privadas de la libertad intramural a las que se le suministra alimentos en horarios que se ajustan a los del común de la sociedad. [Masividad]	77%	6.	07 AL- Porcentaje de población privada de la libertad que reciben alimentación acorde a su tratamiento nutricional y/o alimentación diferencial. [Masividad]	66%

3.	04 AL- Porcentaje de niños(as) que habitan en centros de reclusión en atención bajo la Estrategia de Atención Integral "De cero a siempre" y/o el Esquema de los "Primeros mil días de vida"[Masividad]	92%	7.	08 AL- Porcentaje de personas privadas de la libertad que reciben alimentación de acuerdo con el menú. [Masividad]	88%
4.	05 AL- Porcentaje de personas privadas de la libertad intramural a las que se les suministra alimentos en óptimas condiciones de conservación. [Masividad]	71%			

Elaboración propia.

*Aclaración: se aclara que el origen de la información obedece a la finalización del contrato de interventoría para el periodo del informe*

La pretensión era únicamente tomar el atributo de masividad total, teniendo en cuenta que como se explicó en anteriores acápite, permite revisar la población afectada respecto de la totalidad de la PPL, logrando una mirada general que tributa a los objetivos de la presente investigación de manera más adecuada que la de la generalidad, no obstante, del primer indicador, solo se reportó generalidad.

De los siete indicadores observados, encontramos uno de ellos, es decir, el 14,29% de la totalidad de indicadores se encuentran en fase inicial con menos del 60% de cumplimiento, otro de ellos, igual con el 14,29% de la totalidad, se encuentra en la fase intermedia con menos del 70% de cumplimiento, la mayor parte, tres de ellos, que corresponde al 42,86% de la totalidad, se encuentra en fase de afianzamiento con valores de cumplimiento que oscilan entre el 70% y 90% y finalmente otros dos de ellos, correspondiente a faltante de 42,86% se encuentran en fase de cumplimiento de superación del ECI.

La variación de las cifras en los dos cortes anteriores permite establecer que, de manera general, se pasó de un nivel intermedio a uno de afianzamiento, esto obedece a la mejora sustancial en cinco, de los siete indicadores, así:

**Tabla 7.**  
**Variación de cifras**

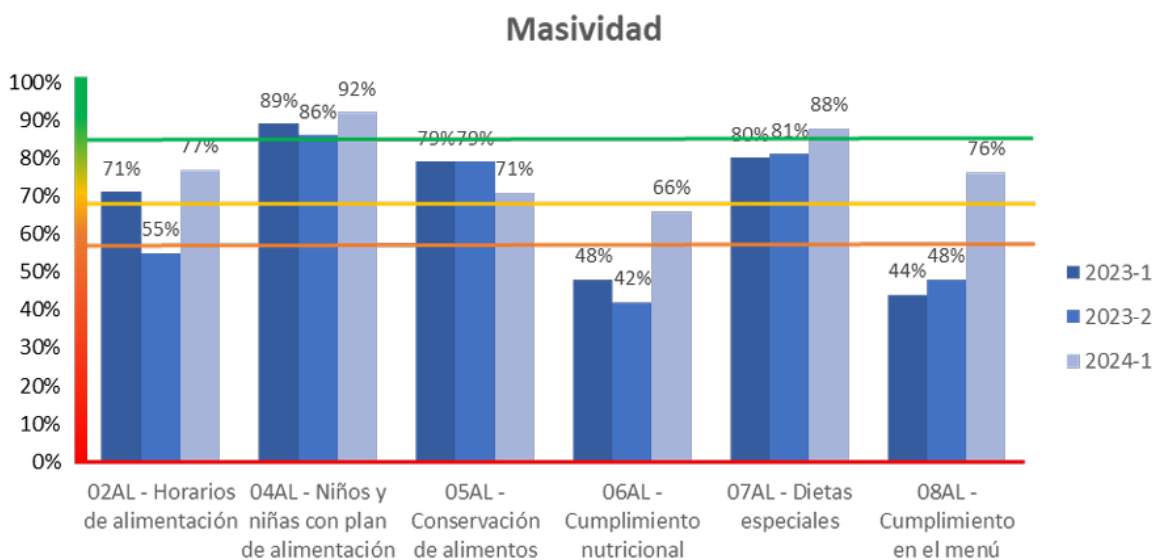
<b>Indicador</b>	<b>Valor 2023-2</b>	<b>Valor 2024-1</b>	<b>Tipo de Variación</b>
El cumplimiento en los horarios de alimentación	55%	77%	Aumentó
El servicio para niños y niñas con planes de alimentación	86%	92%	Aumentó
El cumplimiento en los componentes nutricionales de alimentación	42%	66%	Aumentó

El cumplimiento en la entrega de dietas especiales	81%	88%	Aumentó
El cumplimiento del menú	48%	76%	Aumentó

La variación en los últimos tres cortes es representada, a través de la siguiente gráfica, que permite ver el comportamiento por indicador de manera clara, sin embargo, el informe no aborda muy bien las causales de la variación ni las implicaciones reales que tiene cada indicador frente a la superación del ECI o al mejoramiento de la calidad de vida de la PPL.

**Tabla 8.**

*Masividad*



Fuente:

Los horarios de alimentación presentaron una mejora relativa, teniendo en cuenta la baja de más de 15 puntos que tuvo del primer al segundo corte del año 2023, la tendencia del indicador de niños y niñas fue muy similar al del anterior con una mejora relativa, por ser antecedido de una baja sustancial, no obstante, siempre se ha sostenido en niveles superiores al 85% de cumplimiento ubicándose en el techo del nivel intermedio tendiendo al afianzamiento.

Respecto a la conservación de alimentos hay una desmejora importante, teniendo en cuenta que había una estabilidad durante los dos cortes del 2023 sobre el 79% en un nivel cumplimiento de afianzamiento tendiendo al cumplimiento, no obstante, para el período de análisis disminuyó 8 puntos, acercándose a un nivel de cumplimiento intermedio que es lamentable, frente a este punto no hay mayores indicios de los motivos de esta baja, su mención es meramente enunciativa.

El indicador del cumplimiento nutricional tuvo una mejora respecto a su tendencia a la baja en los dos períodos de 2023, en este corte paso de un nivel de cumplimiento inicial a intermedio, con un aumento de casi 20 puntos respecto al año anterior. Con respecto al indicador de cumplimiento de las dietas especiales ha tenido un comportamiento de mejoramiento, que en el último corte aumentó en mayor medida dejando el indicador en un nivel cercano al cumplimiento; Finalmente, el cumplimiento en el menú ha tenido un comportamiento al alza, pero en el año 2024 hubo una mejora significativa, respecto a los niveles del año 2023, aumentando casi 30 puntos respecto del anterior corte, convirtiéndose en el indicador que más subió.

En este mismo eje, el documento elaborado por la Defensoría del Pueblo de que hace un ejercicio de contraste respecto al informe decimoquinto de seguimiento del ECI presentado por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional, plantea el contexto general del servicio de alimentación en términos de contratación para el suministro de alimentos, la interventoría del mismo a cargo de la Universidad del Valle aún hasta 2024, que realizó 4800 visitas priorizadas por cantidad de PPL en cada establecimiento. El panorama que anticipa el cuerpo del informe en general es de retroceso respecto a la prestación de este servicio y sin buenos augurios.

Informe COSAL: En este informe se evidencia que de los 125 ERON, 34 se encuentran en nivel alto de riesgo, 73 en nivel moderado y 18 en riesgo leve, de lo que se evidencia que en ninguno los operadores cumplen por completo con su labor.

La situación se torna preocupante cuando se revisa la cantidad de PPL que habitan en los ERON de nivel moderado y alto de riesgo, del total de la población que, para septiembre de 2023, el 54,9% se encuentra en establecimientos de alto riesgo de incumplimiento y 38% se encuentran en establecimientos con riesgo moderado, es decir, más del 90% de la población carcelaria en el país tiene fallas en el suministro de alimentos en los siguientes términos, “(...) al 93% (riesgo alto y moderado) de las personas privadas de la libertad, se le vulnera de manera reiterada, constante, sistemática y permanente el derecho a una alimentación sana, nutritiva y adecuada”. (Defensoría,2019)

Las fallas sistemáticas en los indicadores se identifican como hallazgos, refiriendo el incumplimiento en: horarios adecuados, ciclo de menús, temperatura de conservación, condiciones de nutrición y el gramaje establecido para las proteínas y mucho menos con las dietas de la población con condiciones médicas que exigen una alimentación especial.

Las causas se identifican en dos grupos, la primera respecto a los incumplimientos de los operadores en varios sentidos, el no cumplimiento de la asistencia profesional que exige el ejercicio de supervisión de la prestación del servicio, las deudas que tienen los operadores al INPEC por labores como manipulación y distribución de alimentos, lo que deriva de esta baja capacidad financiera de operadores es justamente ineficiencia en el servicio en varios sentidos, el más preocupante la calidad de los alimentos que suministran, se constituye en un problema estructural.

El segundo grupo causal refiere a la inadecuada infraestructura para la prestación de servicios alimentarios, entre otras, encontramos la falta de barreras de protección de alimentos lo que aumenta la probabilidad de plagas en los establecimientos, los pisos inadecuados que no permiten el drenaje de desechos, la inadecuada ventilación de los espacios dispuestos para el almacenamiento de alimentos hace que estos se deterioren mucho más rápido, en condiciones de calor excesivo y suciedad.

Parte de la falta de capacidad financiera de los operadores aparece que estos no cuentan con los utensilios necesarios, ni en las condiciones adecuadas, lo que afecta el alimento, la falta de condiciones sanitarias de la vestimenta de los manipuladores de alimentos puede generar

contaminaciones, la falta de capacitación continua de personal hace que se generalicen malas prácticas, y por último se menciona la falta de lugares para desinfección de utensilios que pueden presentar casos de contaminación cruzada.

A manera de conclusión la Defensoría del pueblo plantea un panorama desalentador en este aspecto, indica que la violación sistemática de derechos fundamentales en términos de alimentación persiste, pese a los esfuerzos por mejorar el sistema y garantizar una cobertura de nivel nacional por parte de operadores, es necesario que existan mecanismos de verificación del cumplimiento de todas las obligaciones contractuales de estos para garantizar los mínimos constitucionales en alimentación de la PPL.

#### **4.10 Observación del eje de alimentación en la reclusión de mujeres de Bogotá**

Con respecto a suministro de alimentos en la Reclusión de Mujeres de Bogotá, encontramos que en 2021 el control de este se realizaba de tres formas, a través de una interventoría que realizaba la Fundación Universitaria del Valle, el COSAL y la Secretaría Distrital de Salud con visitas cada dos o tres meses.

El estado de los alimentos: En este aspecto hubo una contradicción, por una parte, las MPL referían que los alimentos usualmente estaban en mal estado, no obstante, en el ejercicio de observación por parte de la Comisión se evidenció buen estado de los alimentos servidos, pero al realizar inspección a las instalaciones del rancho se observó que habían alimentos en

descomposición y que el gramaje de las porciones de proteína oscilaban entre los 55 y 72 gramos, cuando la ración establecida es entre 90 y 12 gramos, situación preocupante.

Dietas especiales: Las MPL que presentan enfermedades crónicas cuentan en algunos casos con un plan dietario especial, pero verificar el cumplimiento de este se dificulta porque no hay una diferenciación en términos de espacio para la entrega de la comida especial, por tanto, la información al respecto es carente.

Por último, la Comisión solo hace la recomendación frente al cambio de los contenedores de comida que por su material de plástico se hacen más propensos a la contaminación y posible propagación de enfermedades.

De lo anterior, se colige que la información de la RM no es consistente ni permite para conocer de fondo la situación del suministro de alimentos, sin embargo, de manera superficial se evidencia que el servicio se presta en malas condiciones, los alimentos no cuentan con los requerimientos dietarios en cuanto a la comida y su almacenamiento no corresponde con las normas técnicas que garantizan su buen estado, para el año del informe el servicio había mejorado ostensiblemente respecto al anterior operador, pero seguían persistiendo fallas estructurales en el mismo.

## CONCLUSIONES

Habida cuenta de la faceta prestacional de los derechos fundamentales y la persistencia del ECI en el país, es posible afirmar que, la política pública criminal y penitenciaria ha sido insuficiente para solventar la violación sistemática de derechos humanos de la PPL, lo que devela una limitada capacidad institucional en la solvencia de la problemática pública propia del SPC por parte del Estado y una incidencia poco efectiva de cara a los objetivos que persigue.

El análisis de las sentencias del ECI, permitió llevar a cabo un ejercicio de revisión de elementos que estas tenían en común, desde los cuales, fue posible evidenciar la falta de garantías, en términos de derechos humanos y habitabilidad de la PPL. En particular en la Reclusión de Mujeres de Bogotá se evidenció una situación no muy alejada del contexto nacional frente a las problemáticas antes mencionadas, pese a la poca información disponible del caso en particular, fue posible colegir que este establecimiento presenta igualmente una fuerte precarización de los elementos analizados en las sentencias estudiadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, encontramos que los elementos antes mencionados o frentes en común que se dilucidaron, a partir del ejercicio de contraste del ECI, respecto de la política PPCP, evidencian que el abordaje estatal de la problemática del SPC se ha dado a partir de los siguientes ejes: hacinamiento, infraestructura, salud y prestación de servicios públicos, desde los cuales, se ha operativizado históricamente la acción pública, en particular desde el componente de hacinamiento, que ha sido erróneamente identificado como causa fundacional de la problemática, descuidando frentes importantes, como la hiperinflación penal y causas estructurales que surgen incluso desde el modelo económico imperante.

Por otra parte, es preciso indicar que la calidad de una política pública depende en buena medida de la existencia de datos confiables, que permitan establecer tendencias con algún grado de certeza, tributando de manera importante en el ejercicio de focalización de la acción estatal, teniendo en cuenta los recursos limitados con los que usualmente se cuenta para materializar los objetivos de política, de allí, que sea posible afirmar que la poca incidencia que ha tenido la PPPYC en la solución del ECI puede adjudicarse en alto grado, a que el ejercicio de levantamiento de una línea base y la construcción de indicadores que logren producir información estadística de calidad haya sido tardío y en algunos ejes aún inexistente, por el esfuerzo logístico que implica su levantamiento en los ERON a nivel nacional.

Por su parte, la tendencia de concentrarse en soluciones populistas como la hiperinflación del derecho penal que no ha tenido los efectos persuasivos que lo originaron, y que, por el contrario, ha generado un aumento ostensible de la PPL, convirtiéndose incluso en un factor que permite la producción y reproducción de condiciones que hacen que el ECI perdure de manera sistemática,

ha dejado evidencia de la limitada capacidad de maniobra estatal frente al asunto, o, en otras palabras la inexistente gobernanza en materia carcelaria y penitenciaria por parte del Estado.

De lo anterior, la persistencia del estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario que ha gravitado sobre tres ejes, por una parte, al que más relevancia se le ha dado, el hacinamiento y, al que erróneamente se ha atribuido problemas en términos de: mala alimentación, condiciones inhumanas de salubridad, limitado acceso a la educación y a trabajo digno, por otra parte, encontramos prácticas no constitucionales normalizadas en el ejercicio de la custodia y vigilancia del personal uniformado que vulneran derechos fundamentales y derivan en tratos indignos, y en tercer lugar, un modelo de resocialización totalmente desdibujado que se mueve sobre prácticas corruptas de hacen las veces de un filtro para el libre acceso por parte de los privados de la libertad.

Ahora bien, respecto a los ejes que estructuraron el análisis de la información estadística recabada en la presente investigación, tenemos en primer lugar en el eje de salud de la PPL, la mayor parte de los indicadores que presentan los informes institucionales establecen que en la actualidad este, se encuentra en fase inicial y de afianzamiento de superación del ECI, ubicando al eje en un bajo porcentaje de superación del ECI, en general el acceso a los servicios de salud por parte de la PPL es sumamente limitado y en condiciones precarias.

De lo anterior, es posible establecer que el estado del SPC no es una crisis, sino un problema estructural que ha persistido en el tiempo y que no es resultado de algún evento o problema específico, sino que es el consecuencia de diferentes tipos de estructuras económicas, políticas, sociales, culturales, educativas, entre otras, que tienen origen histórico y que defienden el statu

quo de algunas problemáticas públicas por resultar beneficiosas para algunos actores, tal como lo establece Foucault en su texto *Vigilar y Castigar*, respecto de la instrumentalización del poder punitivo para el sostenimiento del poder por parte del establecimiento.

## **RECOMENDACIONES**

Teniendo en cuenta que los esfuerzos del Gobierno Nacional respecto a la problemática carcelaria y penitenciaria, se han centrado en el diseño de políticas públicas que se quedan en lo discursivo y enunciativo, puesto que los documentos institucionales y los desarrollos normativos que hacen parte estructural de las mismas, obedecen a lecturas de la problemática erradas; toda vez, que emanan de diagnósticos carentes de datos reales y solventes, que permitan dotar a la política pública de dos elementos indispensables, primero, un diagnóstico robusto y segundo, metas mensurables en el tiempo.

De lo anterior, el primer elemento que se requiere es un diagnóstico sólido, que permita a los diseñadores de política ubicarse en un panorama ajustado a la realidad de la problemática y sus causas estructurales para un ejercicio de toma de decisiones riguroso, y el segundo elemento, sería una la traza de objetivos mensurables y realistas, así las cosas, teniendo en cuenta que en la

actualidad la política pública penitenciaria y carcelaria carece de estos dos ejes, tal como se evidencia en los resultados de la presente investigación, sería recomendable ajustarlos, de tal forma que su engranaje permita asegurar en alguna medida la creación de valor público, a través de la política y de los mandatos en los que se desarrolla.

Por último, es preciso traer lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia T – 388 de 2013, en cuanto al uso de dos herramientas importantes para la superación del ECI, por una parte, encontramos la necesaria aplicación del principio de última ratio, es decir acudir al derecho penal como última instancia para proteger bienes jurídicos, siempre y cuando hayan medios disuasivos más eficaces, efectuando de esta forma la aplicación de la segunda herramienta el principio de proporcionalidad que rige para todo el derecho público, en cuanto al uso prudente y medurado de los medios del derecho penal en las etapas de criminalización primaria y secundaria, evitando deteriorar su uso, haciéndole perder eficacia como medio persuasivo.

Lo anterior dota de mayor protagonismo en la superación del ECI a los jueces y a la intervención judicial en particular, es necesario visibilizar el hecho de que el uso desmedido de la privación de la libertad solo deja ver la incapacidad institucional de un estado para hacer frente al delito de formas menos lesivas, costosas y sostenibles, por tanto, con ocasión de los hallazgos del presente documento y ante la persistencia del ECI, ahora oculta tras una disminución de la tasa de hacinamiento derivada de medidas que se tomaron con ocasión del COVID 19, sería pertinente adoptar formalmente la Regla del Equilibrio Decreciente de manera temporal, y como medida de largo plazo evaluar la posibilidad de adoptar elementos de la justicia restaurativa para abordar las conductas punibles.

Respecto de la adopción provisional de la Regla del Equilibrio Decreciente, puede ser una medida temporal que permita como lo establece Auto A110-19 encontrar un equilibrio entre la salvaguarda de los derechos fundamentales de la PPL y la capacidad real de los establecimientos penitenciarios en el país, garantizando por un tiempo que salga más población de la que ingresa a un establecimiento, esto obliga a los jueces a hacer un uso medido de las medidas de privación de la libertad, de manera transitoria con un mecanismo que obligue a dar prioridad a la mejora de las condiciones de los privados de la libertad y la reducción del uso desmedido del derecho penal.

Finalmente, sería pertinente sugerir la aplicación de los factores de poder punitivo restaurativo como alternativo en la resolución de conflictos en el proceso penal, en este paradigma la justicia se presenta como una herramienta que se enfoca en la reparación del daño a las víctimas y a la fractura social ocasionada por la acción delictiva, más allá del castigo al delincuente.

*“la justicia restaurativa [...] se plantea como una manera alternativa de enfrentar las consecuencias de los delitos, pone el acento en la importancia que tiene para la sociedad la reconciliación [...], frente a la idea tradicional de retribución y castigo”* (Benavides, 2011, p.10)

Su aplicación exige el uso de unos factores o principios, establecidos por Howard Zehr, pionero del movimiento restaurativo, entre los más importantes encontramos aquellos que suponen enfatizar en el daño y no en las leyes transgredidas, el involucramiento de agresor y víctima en el proceso de justicia, trabajar en la restauración de las víctimas según sus necesidades, apoyo a los agresores en el proceso de comprender el hecho y sus posibles acciones para restaurar el daño,

generar escenarios de diálogo entre todos los actores (agresor, víctima y mediador) no necesariamente de manera directa, pero si a través de mediadores que puedan tener efectos positivos en la reparación de lazos sociales.

Hay que tener en cuenta que la justicia restaurativa en Colombia está contemplada desde el año 2002 en el artículo 150 de la Constitución Política, modificada por el Acto Legislativo No. 03 de 2002 en su artículo 3 y por el Código de Procedimiento Penal en su artículo 518, sin embargo, no hay un desarrollo normativo suficiente que regule procedimentalmente y que permita materializar la solución de conflictos por esta vía alterna, logrando una descongestión tanto del sistema carcelario como del sistema penal colombiano, por ello, sería importante que la política criminal incluyera el desarrollo normativo correspondiente para poder operativizar la inclusión de la justicia restaurativa como vía alterna de solución de conflictos de manera consistente en el tiempo.

## REFERENCIAS

- Acosta, Juana; Amaya, Álvaro; (2011). "La responsabilidad internacional del Estado frente al deber de custodia: estándares internacionales frente a los centros estatales de detención". Estudios Socio-Jurídicos. Bogotá: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1772>
- Bernal, Camilo; Reed, Michael; (2007). "De "La Modelo" a Coleman (o de cómo las cárceles en Colombia se volvieron de verdad). Un comentario exploratorio sobre las relaciones entre la sociedad, la política y la prisión en Colombia".
- Carnevali Rodríguez; R. (2008). Derecho Penal Como Ultima Ratio. Hacia Una Política Criminal Racional\*. Iux et Praxis, 13-48. Obtenido de [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122008000100002](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122008000100002)
- Carranza, Elías; (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? Anuario de derechos Humano pág. 31 – 66. doi:<https://doi.org/10.5354/adh.v0i8.20551> Santiago: <https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/20551>
- Carranza, Elías; Coyle, Andrew; Isaksson, Christer; (2009). Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas. México, Argentina y España: Siglo XXI editores, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para el tratamiento del delincuente y el instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos y Humanitario. [https://books.google.com.co/books?id=4Qv-\\_e-APBUC&pg=PA11&hl=es&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=4Qv-_e-APBUC&pg=PA11&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false)
- Carrasco Jiménez E; (2007). El pensamiento penal de Michel Foucault. Revista Polis, 1-10. Obtenido de <https://journals.openedition.org/polis/4138#bibliography>

- Cátedra de Investigación Científica del Centro de Investigación en Política Criminal. Bogotá: <https://publicaciones.uexternado.edu.co/media/pageflip/accesoabierto/pdf/analisis-politicas-publicas-entorno-a-la-prision.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (Pier Giorgio Nembrini). (2017). Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles. Ginebra: CICR. Obtenido de file:///C:/Users/Equipo/Downloads/0823\_003-ebook.pdf
- Comité Internacional de la Cruz Roja, (2016). Protección de Personas Privadas de la Libertad. Suiza: CICR.
- Conpes 3828 del 19 de mayo de 2015. Política penitenciaria y carcelaria en Colombia.
- Conpes 3828; (2015) Consejo Nacional de Política Económica y Social Documento: Política penitenciaria y carcelaria en Colombia. [https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/CONPES%20Po1%C3%ADtica%20penitenciaria%20y%20carcelaria%202015.pdf]
- Conpes 4089; (2022) Consejo Nacional de Política Económica y Social Documento: Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4089.pdf]
- Conpes sociales; 1993-2014, análisis de los documentos ISSN 2462-8433. Estudios Políticos, 51-77. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n63/2462-8433-espo-63-51.pdf>
- Consejo Superior de Política Criminal; (2022). Plan Nacional De Política Criminal 2021-2025. Bogotá: Ministerio de Justicia. Obtenido de Recuperado en: [file:///C:/Users/Equipo/Downloads/541683209-Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Equipo/Downloads/541683209-Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025%20(1).pdf)

- Corte Constitucional; (2015) Sentencia de revisión de tutela T-762/2015. ¿Los derechos fundamentales de los actores son vulnerados por las condiciones de reclusión a las que se encuentran sometidos.
- Corte Constitucional Colombiana; (1998) Estado de cosas inconstitucionales, sentencia T-153 Magistrado ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional Colombiana; (1998) Sentencia T-153 de 1998.
- Corte Constitucional Colombiana; (2001) Sentencia C-646-01. Bogotá, Colombia .
- Corte Constitucional Colombiana; (2000) Cifuentes Muñoz, Eduardo. Estado de cosas inconstitucionales ECI. Universidad de los Andes.
- Corte Constitucional Colombiana; (2001) Sentencia C-646 de 2001
- Corte Constitucional Colombiana; (2000), Cifuentes Muñoz, Eduardo. ECI. Universidad de los Andes, sp.
- Corte Constitucional de Colombia; (2013), Sentencia, T - 338 de 2013
- Corte Constitucional de Colombia; (2015), Sentencia T - 762 de 2015
- Coyle, A; (2012). Prisiones y prisioneros: una revisión desde los estándares internacionales de derechos humanos. Anuario de Derechos Humanos, 17 – 29. doi: <https://doi.org/10.5354/adh.v0i8.20550> Anuario de derechos Humanos 2012. Santiago: <https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/20550>
- Departamento Administrativo de la Función Pública; (DAFP) en: (30 de 07 de 2024). e [https://www1.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Funci%C3%B3n+Administrativa/pop\\_up#:~:text=Conjunto%20de%20actividades%20y%20funciones,la%20Constituci%C3%B3n%20y%20la%20ley.](https://www1.funcionpublica.gov.co/glosario/-/wiki/Glosario+2/Funci%C3%B3n+Administrativa/pop_up#:~:text=Conjunto%20de%20actividades%20y%20funciones,la%20Constituci%C3%B3n%20y%20la%20ley.)

- Espinoza López, A. E., & Gómez Azpeitia, G; (2010). Hacia una concepción socio-física de la habitabilidad: espacialidad, sustentabilidad y sociedad. Revista Palapa, 10, 59-69. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/948/94820714006.pdf>
- Foucault, Michael; (2002). Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión. Buenos Aires: Siglo XXI Editores: Argentina. <https://www.ivanillich.org.mx/Foucault-Castigar.pdf>
- García Jaramillo R; (2018). prisión y seguridad penitenciaria: una mirada en Iberoamérica.
- Gómez Forero F; (2015). Alternativas para superar el hacinamiento carcelario en Colombia con enfoque en derechos humanos. Criterio Jurídico Garantista, 50-62. En: [Alternativas para superar el hacinamiento carcelario en Colombia con enfoque en derechos humanos | Gómez Forero | Criterio Jurídico Garantista \(fuac.edu.co\)](#)
- Hamui-Sutton, Alicia, & Varela-Ruiz, Margarita; (2013). La técnica de grupos focales. Investigación en educación médica, 2 (5), 55-60. Recuperado en 31 de julio de 2024, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-50572013000100009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000100009&lng=es&tlng=es).
- Hernández et al; (1998) Metodología de la investigación. Ed. Mc Graw Hill: México.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P; (2014). Metodología de la investigación (6ª ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Herrera-Kit, P., & Centeno, J. P; (2022). El cambio en los instrumentos de política en Colombia. Análisis de los documentos Conpes sociales, 1993-2014 ISSN 2462-8433. Estudios Políticos, 51-77. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n63/2462-8433-espo-63-51.pdf>

- Instituto Nacional de Derechos Humanos; (2012), 1202 Santiago de Chile. Estándares Internacionales en Materia de Personas Privadas de Libertad y Condiciones de los Centros Penitenciarios: Sistematización, Análisis y Propuestas.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario; (2016) Glosario Penitenciario y Carcelario. Bogotá: INPEC.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario; (2024). Boletín estadístico mensual: Recuperado de <https://www.inpec.gov.co/documents/d/guest/boletin-jun2024>
- Iturralde, M; (2016). Colombian prisons as a core institution of authoritarian liberalism. *Crime Law Soc Change*, 65: 137. Disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-015-9581-7>
- Matthews, Roger; (2011), Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica. *Revista electrónica semestral de Políticas Públicas en materias penales* doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003> Santiago: [http://www.rogermatthews.net/images/spanish/una\\_propuesta\\_realista\\_fin.pdf](http://www.rogermatthews.net/images/spanish/una_propuesta_realista_fin.pdf)
- Ministerio de Justicia; (2024) Recuperado el 30 de 07 de 2024, de <https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Paginas/SEJ-Politica-Criminal-y-Penitenciaria-Introducci%C3%B3n-Contexto.aspx#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20criminal%20comprende%20la,y%20seguimiento%20del%20sistema%20penal.>
- Ministerio de Justicia; (2021). Plan Nacional De Política Criminal 2021-2025. Bogotá D.C: Ministerio De Justicia y Del Derecho Colombia.

- Nembrini, Pier Giorgio; (2017) Comité Internacional de la Cruz Roja. Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles. Ginebra: CICR. Obtenido de [file:///C:/Users/Equipo/Downloads/0823\\_003-ebook.pdf](file:///C:/Users/Equipo/Downloads/0823_003-ebook.pdf)
- Observatorio de política criminal, Definición criminalización primaria, Extraído de: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Paginas/SIPC-Glosario.aspx#:~:text=Criminalizaci%C3%B3n%20primaria%3A,distintas%20respuestas%20frente%20al%20delito.>
- Observatorio de Política Criminal; (2017). La Proporcionalidad de las Penas en la Legislación Penal Colombiana. Bogotá: Ministerio de Justicia.
- Observatorio de Política Criminal; (2019). Una Mirada al estado de cosas institucional. Bogotá: Ministerio de Justicia . Recuperado el 04 de 08 de 2024, de <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20institucional.pdf>
- Ochoa, Rojas, L. F; (2019) El estructuralismo como epistemología y como método. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, [S. l.], v. 4, p. 1–12, 2019. DOI: 10.5212/retepe.v.4.012.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; (2013). Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes. Viena: ONUUD. [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/UNODC\\_SocialReintegration\\_ESP\\_LR\\_final\\_online\\_version.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf)
- Ospina Bozzi, S. M; (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Piaget, J; (1985) El estructuralismo. Madrid: Hispamérica.

- Presidencia de la República de Colombia (2014). Estrategia Nacional para los DDHH 2014-2034. Bogotá D.C.: Presidencia. Obtenido de [https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/COLOMBIA\\_Estrategia%20Nacional%20para%20la%20Garantia%20de%20los%20Derechos%20Humanos%202014-2034.pdf](https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/COLOMBIA_Estrategia%20Nacional%20para%20la%20Garantia%20de%20los%20Derechos%20Humanos%202014-2034.pdf)
- Quintero Lyons Josefina, Navarro Monterroza Angélica Matilde, Malka Irina Meza; (2011), La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, ISSN 2145-6054 , 69-80. <file:///C:/Users/Pao/Downloads/Dialnet-LaFiguraDelEstadoDeCosasInconstitucionalesComoMeca-4767667.pdf>
- Rojas Zorro, M. E; (2015). Políticas públicas de educación en derechos humanos: un desafío ante la actual crisis carcelaria en Colombia. Criterio Jurídico Garantista, 10-34. doi:<http://dx.doi.org/10.26564/21453381.471>
- Ruiz López, C. E., & Arenas Ávila, R; (2022). Populismo punitivo: manifestación política vs. Derecho penal. La cadena perpetua en Colombia. Revista de Derecho, 220-252. Obtenido de [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002021000200325](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002021000200325)
- Sancha Diez, J. P; (2017). Derechos Fundamentales de Los Reclusos. Madrid: Departamento De Derecho Político UNED. [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:Derechopsancha/SANCHA\\_DIEZ\\_JosePablo\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:Derechopsancha/SANCHA_DIEZ_JosePablo_Tesis.pdf)
- Silva Carrillo, D; (2021). Papel de la oferta institucional del Estado colombiano en la garantía del derecho a la alimentación de la población privada de la libertad a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC. Universidad Nacional de Colombia.

- Tinjacá Villalba, E. N; (2021). Privatización de los servicios penitenciarios y carcelarios en Colombia: análisis de la crisis carcelaria década 2010-2020. Bogotá: Universidad Católica (Trabajo de Grado) <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/26528>
- Zaffaroni, E. R., & Alagia Slokar, A; (1999). Derecho Penal, Parte General Buenos Aires: Sociedad Anónima Editora.
- Benavides F. (2013). Memoria y verdad judicial en Colombia: los procesos de justicia y paz. Revista de Derecho Público Uniandes, 31, 5 - 23.