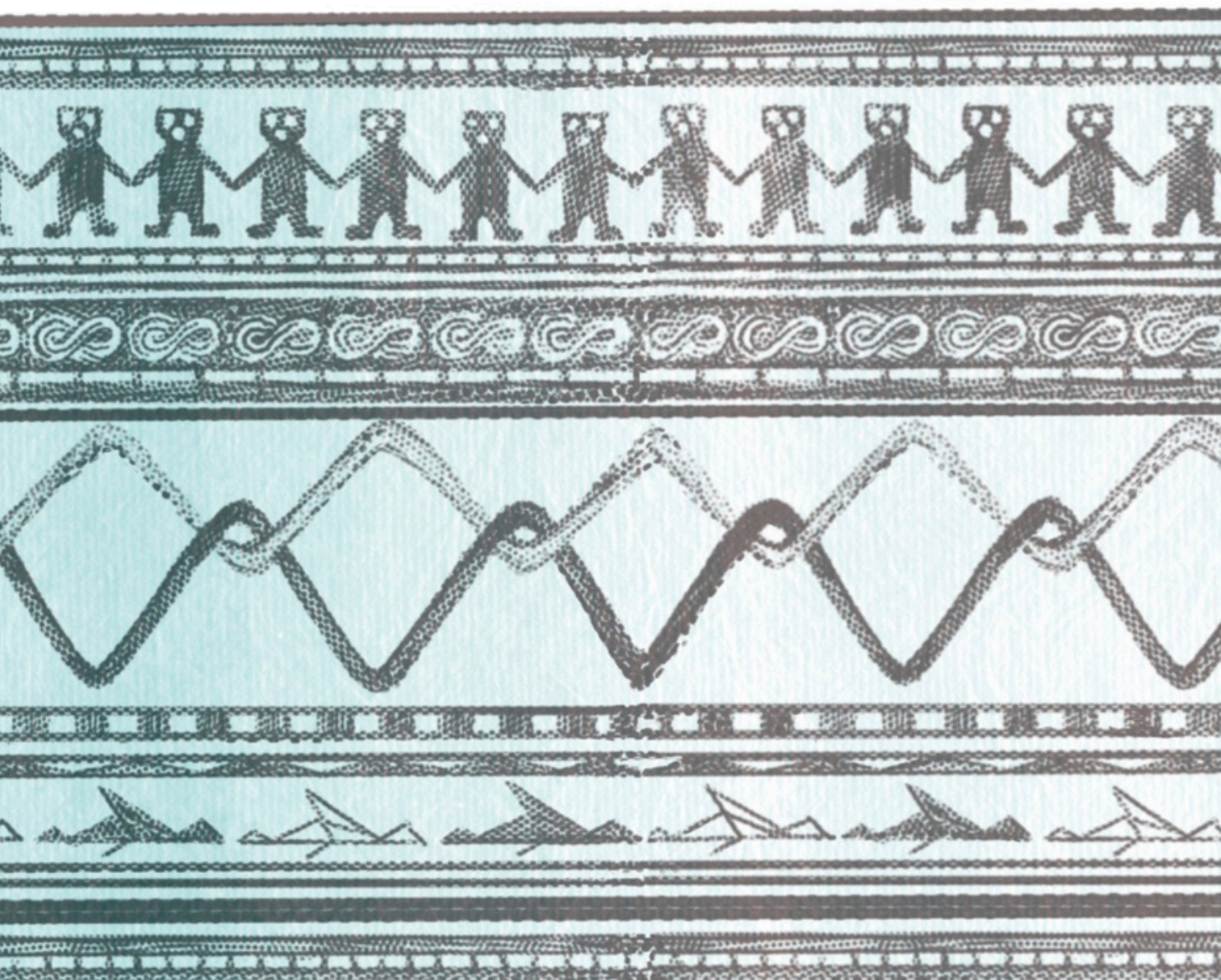
COMISIÓN
DE SEGUIMIENTO
A LA VIDA EN PRISIÓN

XII INFORME DE SEGUIMIENTO A LA VIDA EN PRISIÓN



La ilustración es un sello de grabado en linóleo digitalizado que busca resaltar el problema de la repetición en el patrón, en este caso, de la persistencia del Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario del país.

Inspirada en los sellos prehispánicos de Colombia, sitúa figuras simples con carga simbólica. En primer lugar, la figura del hombre ocupa la sección inicial de la composición, representando el eje de la discusión sobre el sistema carcelario y su confinamiento en un espacio limitado, haciendo alusión al hacinamiento. En segundo lugar, el símbolo del infinito, realizado con diseños prehispánicos, representa el tiempo, haciendo una crítica a la aparente espera sin fin de soluciones en el sistema penitenciario. En tercer lugar, las uniones de una reja simbolizan el encierro. Finalmente, el diseño de un ave en vuelo que no solo evoca un símbolo nacional, sino que también enfatiza la búsqueda de libertad.

Diseñado por: Sabina Zorio Mordecai
2025

Organizaciones participantes en el informe:

Laboratorio de Justicia y Política Criminal

Centro de Estudios para la Sociedad y el Derecho SINENCIERRO

Grupo de Prisiones de la Universidad de Los Andes

Equipo Jurídico Pueblos

CODHES

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

Colectivo Abolicionista Contra el Castigo

Corporación Humanas- Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género

Mujeres Libres Colombia

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

Refugiados Unidos

Este informe fue elaborado por:

Valentina Díaz Moya

Laboratorio de Justicia y Política Criminal

Juan Sebastián Palacios Parra

Centro de Estudios para la Sociedad y el Derecho SINENCIERRO

María Isabel Mora

Lila Josefina Arias Concha

Irene Espinosa Forero

Grupo de Prisiones de la Universidad de Los Andes

Camila Amado

Gloria Silva

Equipo Jurídico Pueblos

Luis Fernando Sánchez

CODHES

Kelly Johana Giraldo Viana

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia

Daniel F. Echeverry Cano

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

Diana Restrepo Rodríguez

Colectivo Abolicionista contra el Castigo

Juliana Gutiérrez Villate

Corporación Humanas Colombia

Claudia Cardona

María Cristina Suárez Peñuela

Mujeres Libres Colombia

Oriana Rojas Pedraza

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

Alejandro Gómez Restrepo

Ingrid Liliana Palacios Ríos

Fundación Refugiados Unidos

Contacto: comisiondeseguimientot388@gmail.com

XII Informe general de Seguimiento a la vida en prisión

COMISIÓN
DE SEGUIMIENTO
A LA VIDA EN PRISIÓN

Abril de 2025

LISTA DE ABREVIATURAS

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
Comisión de Seguimiento o Comisión	Comisión de Seguimiento a la vida en Prisión
CDT	Centros de Detención Transitoria
COSAL	Comités organizadores de seguimiento de alimentación
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ERON	Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional
ETAS	Enfermedades Transmitidas por Alimentos
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
INS	Instituto Nacional de Salud
PPL	Personas privadas de la libertad
SNPC	Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario
TEE	Programas de Trabajo, Estudio o Enseñanza
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
URI	Unidades de Reacción Inmediata

Índice de contenidos

1. Introducción
2. Balance de una década de trabajo
3. Análisis de los informes del Gobierno Nacional ante la Corte Constitucional
4. Replanteamiento de la estrategia de seguimiento
5. Capítulos temáticos
   5.1. El derecho a la resocialización
   5.2. La infraestructura como garantía de la dignidad humana
   5.3. El derecho a la salud
   5.4. El derecho a la alimentación
   5.5. El acceso a la justicia y a la administración pública
6. Conclusiones y recomendaciones
7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos diez años, la Comisión de Seguimiento a la vida en Prisión (en adelante Comisión de Seguimiento o Comisión) ha trabajado de manera constante y decidida en el monitoreo, visibilización de problemáticas y barreras que alimentan la crisis en el sistema carcelario y penitenciario para garantizar el respeto de los derechos de las personas privadas de la libertad al mismo tiempo que propone soluciones y recomendaciones puntuales para superarlo. A lo largo de este tiempo, se han llevado a cabo evaluaciones periódicas que han permitido medir avances, identificar errores, reconocer cambios en el contexto, afrontar nuevas amenazas y, sobre todo, aprovechar las oportunidades que se presentan. Los cambios de gobierno, la rotación de funcionarios, las denuncias emergentes, las nuevas sentencias de la Corte Constitucional y la incorporación de nuevas organizaciones han ampliado las perspectivas y capacidades de la Comisión, impulsando a replantear continuamente el enfoque de sus esfuerzos.

En este *décimo segundo informe*, se presentan los caminos que se han recorrido en esta década de trabajo, también se analizan los últimos informes presentados por el Gobierno Nacional ante la Corte Constitucional y se expone la perspectiva de la Comisión sobre el replanteamiento de la estrategia de seguimiento establecido en el Auto 1746 de 2024. Posteriormente, se desarrollan cinco capítulos temáticos en los que se aborda el derecho a la resocialización, la infraestructura como presupuesto necesario para garantizar la dignidad humana, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación y el acceso a la justicia y a la administración pública. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

2. BALANCE DE UNA DÉCADA DE TRABAJO

La Comisión de Seguimiento se ha enfrentado a múltiples desafíos en el desarrollo de su labor, por eso se han impulsado acciones que le han permitido avanzar en la vigilancia y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad, adaptándose a los cambios en el contexto social, político y jurídico. Sin embargo, aún persisten problemas estructurales que dificultan la transformación del sistema penitenciario y carcelario.

2.1. Cuatro caminos en diez años

A pesar de los enormes retos, las luchas han abierto cuatro caminos para la defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad. La perspectiva de caminos permite vincular lo que se ha recorrido con lo que se tiene aún por avanzar. Estos caminos han sido: el acceso sin restricciones a los centros de reclusión, el trabajo conjunto con las personas privadas de la libertad y sus familias, la limitación de la discrecionalidad en política criminal y el impulso de medidas alternativas al encarcelamiento.

Cada uno ha representado avances clave en la transformación del sistema, pero también enfrenta obstáculos. El acceso sin restricciones a los centros ha permitido visibilizar violaciones de derechos, aunque existen barreras institucionales. La participación de las personas privadas de la libertad y sus familias ha fortalecido la incidencia, pero persisten resistencias. La limitación de la discrecionalidad penal ha limitado apuestas desproporcionadas y abiertamente inconstitucionales, aunque continúan los desafíos legislativos. Y las alternativas al encarcelamiento han abierto nuevas posibilidades, aunque su implementación sigue siendo limitada. Este apartado presenta estos cuatro caminos, con la esperanza de que el lector se anime a recorrerlos.

2.1.1. Acceso sin restricciones a los centros de reclusión

La garantía del acceso sin restricciones a los centros de reclusión ha sido un paso decisivo para la vigilancia y denuncia de violaciones a los derechos humanos en los espacios de privación de libertad. Gracias a este avance, las organizaciones de la sociedad civil que conforman la Comisión de Seguimiento han podido realizar visitas sin previo aviso, sin limitaciones en los espacios o personas a entrevistar y con acceso libre a la información. Este derecho ha permitido documentar las condiciones de reclusión, identificar vulneraciones y exigir medidas correctivas.

No obstante, el ejercicio efectivo de este derecho enfrenta algunas resistencias y barreras institucionales. La exigencia de documentación adicional no contemplada en la normativa, la falta de espacios adecuados para entrevistas, los riesgos de seguridad para las personas comisionadas y las restricciones horarias injustificadas son obstáculos que aún persisten. Aún así, desde la Comisión se

busca que se garantice la aplicación plena y sin interferencias de este derecho, de manera que se consolide como un mecanismo efectivo de control y transparencia.

La Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión, durante el año 2024, realizó 14 visitas de verificación a establecimientos de reclusión de orden nacional. En tres ocasiones se negó el ingreso y, en otros cuatro casos, no se permitió el uso de cámaras o grabadoras de voz. Las visitas se llevaron a cabo en las ciudades de Medellín, Florencia, Ibagué, Dosquebradas, La Dorada, Jamundí, Bogotá, Girón, Santa Marta y Rivera. Por otra parte, se realizaron 28 solicitudes de información a las autoridades competentes, de las cuales, en cuatro casos, fue necesario acudir al juez de tutela para acceder a la información requerida. La información recolectada no solo ha sido fundamental para la elaboración de este informe, sino que también ha servido como insumo clave para la preparación de los informes temáticos que la Comisión ha venido desarrollando.

En razón de lo anterior, solicitamos a la Corte Constitucional reiterar a las autoridades involucradas en las limitaciones que se exponen la prioridad en el acceso a la información y a los centros de reclusión que deben darle a esta Comisión, ya que solo así esta puede ejercer su función fundamental de verificar las condiciones de reclusión y la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad. Al mismo tiempo, solicitamos a dichas autoridades la atención oportuna de nuestras solicitudes para así poder aportar en el propósito común de avanzar en la superación del ECI en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia.

2.1.2. Trabajo conjunto con las personas privadas de la libertad y sus familias

Otro camino abierto ha sido la articulación con quienes han vivido la experiencia del encarcelamiento y sus seres queridos. La participación de personas privadas de la libertad y sus familias en la construcción de estrategias de defensa ha enriquecido el trabajo de la Comisión con sus voces y perspectivas. Ello ha permitido una comprensión más profunda de las problemáticas del sistema penitenciario.

La incorporación de una organización de mujeres que estuvieron privadas de la libertad a la Comisión, y la inclusión de testimonios en algunos de los informes, han sido avances significativos en esta dirección. Asimismo, la visibilización del impacto del encarcelamiento en los familiares ha permitido ampliar el alcance en las estrategias de defensa de derechos. Sin embargo, se continúa trabajando para que su participación no sea sólo testimonial, sino que tenga una incidencia real en las decisiones sobre política penitenciaria y criminal.

2.1.3. Materialización de límites a la discrecionalidad legislativa en política criminal

El reconocimiento de límites a la discrecionalidad en la formulación de la política criminal es otro camino abierto en la búsqueda de un sistema penal más justo. A través de diversas decisiones, la Corte Constitucional ha establecido que la legislación en esta materia debe ser preventiva y basada en evidencia, promoviendo medidas alternativas a la prisión y garantizando el respeto de los derechos humanos[1].

Uno de los hitos en esta lucha fue la declaración de inconstitucionalidad de la prisión perpetua revisable, reafirmando que el poder punitivo del Estado tiene límites definidos por la dignidad humana, la igualdad y la libertad[2]. Ahora bien, la implementación de estos principios enfrenta desafíos, pues la política criminal sigue respondiendo a una lógica de crisis y endurecimiento punitivo, en lugar de abordar las causas estructurales del hacinamiento y la violencia carcelaria. La lucha ahora se orienta a garantizar que estos principios sean incorporados de manera efectiva en la formulación de leyes y políticas, así como en la toma de decisiones judiciales y administrativas.

2.1.4. Impulso de medidas alternativas al encarcelamiento

La promoción de medidas alternativas a la privación de la libertad representa otro camino que se ha abierto en la lucha por un sistema con un enfoque restaurativo. Un avance significativo ha sido la implementación de la Ley 2292 de 2023 que permite a las mujeres cabeza de familia cumplir su pena en libertad mientras

[1] Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-762 de 2015*, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-009 de 2022*, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia SU-306 de 2023*, M. P. Jorge Enrique Ibáñez.
[2] Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-294 de 2021*, M. P. Cristina Pardo Schlesinger

realizan trabajo comunitario, evitando así los efectos devastadores del encarcelamiento en ellas, en sus familias y comunidades.

Sin embargo, este tipo de medidas aún son excepcionales y su aplicación sigue siendo limitada. El reto actualmente consiste en ampliar su alcance y consolidar un modelo de justicia restaurativa que priorice la reparación del daño y la reinserción social, en lugar de la simple reclusión. Adicionalmente, la ampliación de estas medidas a otros grupos vulnerables y delitos de menor gravedad es un desafío pendiente en la construcción de la política criminal colombiana.

En suma, los cuatro caminos que se han abierto para la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad deben consolidarse y expandirse. La garantía de acceso sin restricciones a los centros de reclusión, el fortalecimiento del trabajo conjunto con las personas privadas de la libertad y sus familias, la materialización de límites a la discrecionalidad normativa en política criminal y el impulso de medidas alternativas al encarcelamiento son avances que defendemos firmemente, pues consideramos que son importantes herramientas para lograr cambios estructurales que permitan superar definitivamente las vulneraciones a la dignidad humana de las personas en prisión.

2.2. La Corte Constitucional y la Comisión de Seguimiento a la vida en prisión

La Comisión de Seguimiento nace como respuesta a la segunda declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante, ECI) en materia carcelaria y penitenciaria que fue realizada en la Sentencia T-388 de 2013. En este marco, resulta esperanzador la profundización del diagnóstico de la situación del ECI efectuada en la Sentencia T-762 de 2015 donde se señaló, entre otros elementos, que la política criminal no debe subordinarse a la política de seguridad ni responder de manera reactiva a coyunturas políticas; además debe ser preventiva, fundada en evidencia empírica, económicamente sostenible y respetuosa de los derechos fundamentales.

Estos estándares permitieron hitos jurisprudenciales posteriores como la declaratoria de inconstitucionalidad de la prisión perpetua revisable, reafirmando que el poder punitivo del Estado tiene límites definidos por la dignidad humana[3].

[3] "(...)la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho somete el ejercicio del poder punitivo del Estado a unos límites indiscutibles, como lo son la dignidad humana, la igualdad y la libertad. Por tanto, la política

Además, ha resaltado la necesidad de garantizar mecanismos que incentiven la resocialización y eviten la privación indefinida de futuro. Aún así, estos principios continúan enfrentando barreras en su implementación, ya que persiste una lógica de endurecimiento punitivo, que se expresa en la expansión del sistema carcelario y penitenciario.

Por otra parte, el modelo de seguimiento de la Corte Constitucional al ECI se ha centrado en una perspectiva técnica basada en indicadores y una línea base para medir avances. Si bien esta metodología ha permitido un monitoreo más detallado, también ha derivado en una gestión de crisis que prioriza soluciones inmediatas sin abordar las causas estructurales del problema. De esta forma, en muchos casos, las instituciones se enfocan más en definir indicadores que en garantizar efectivamente los derechos de las personas privadas de la libertad.

Ante este escenario, resulta urgente que se replantee la estrategia de superación del ECI. Ello, toda vez que no basta con centrar el análisis en las obligaciones positivas/activas (de hacer) del Estado, como la construcción de nuevos cupos carcelarios o la garantía de mínimos constitucionales en áreas como salud, alimentación y acceso a la justicia; sino que también resulta fundamental que se reconozcan las obligaciones negativas/pasivas (de no hacer), como la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes. En este sentido, la Corte Constitucional podría adoptar medidas más audaces, como declarar inconstitucionales normas que permiten el uso desproporcionado del poder punitivo del Estado o aprehender de experiencias internacionales como el fallo *Brown vs. Plata* en Estados Unidos, donde el Tribunal Supremo ordenó una excarcelación parcial para reducir el hacinamiento extremo en las prisiones de California[4].

criminal diseñada e implementada en un Estado de esta naturaleza se caracteriza por basarse unos principios humanitarios que reconocen a la persona procesada penalmente, y posteriormente condenada, unos derechos inalienables que, aún habiendo causado un daño grave a la convivencia en comunidad por la comisión de un delito, deben ser asegurados y protegidos por el Estado. La función preventiva especial de la pena privativa de la libertad es esencial en la política criminal humanista y garantista. Por ello, figuras como la redención de penas y subrogados penales son mecanismos que incentivan a la persona condenada a realizar actividades de resocialización, que al final es una expresión del reconocimiento de su dignidad humana. y que la pena de prisión perpetua es un tipo de ejecución de pena privativa de la libertad que al final suprime la vida y genera una «privación de futuro, un exterminio de la esperanza». Es utilizar al individuo como un medio, volver al sujeto una herramienta del poder punitivo del Estado para alcanzar fines sociales que se consideran más valiosos -prevención general-, desconociéndose que la dignidad humana es un valor que se cercena al impedirle al individuo que cumplió una pena, volver a la sociedad." Sentencia C-294 de 2021 Corte Constitucional.

[4] *Brown v. Plata*, 563 U.S. 493 (Corte Suprema de los Estados Unidos, Mayo 23, 2011). En este fallo la Corte Suprema ordenó la reducción de la población carcelaria en California debido a las condiciones

La Comisión ve a lo lejos un modelo que dignifica al ser humano y apuesta porque quede atrás un sistema que reproduce la crueldad. Aún hay mucho por recorrer. La Comisión espera que el lector aborde este informe con esperanza, leyéndolo con la convicción de que un mundo donde la justicia es más que el castigo y el castigo es más que la privación de la libertad no es un ideal, sino una realidad en construcción.

3. ANÁLISIS DE LOS INFORMES DEL GOBIERNO NACIONAL ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Desde el primer informe presentado por el Gobierno, la Comisión de Seguimiento ha identificado diversas fallas en la gestión gubernamental, la implementación de políticas públicas y el cumplimiento de normas orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad. Bajo el análisis de la Comisión, los informes presentados por el Gobierno sobre la situación en las prisiones carecen de un análisis profundo y de indicadores efectivos que permitan evaluar el avance de las órdenes dictadas en el marco del ECI y revisar la protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Lo anterior, dado que se ha identificado un enfoque administrativo y cuantitativo que omite un diagnóstico realista sobre las condiciones de vida dentro de los establecimientos de reclusión de orden nacional del país (en adelante, ERON o establecimientos).

En el informe correspondiente al periodo abril-septiembre de 2024, el Gobierno presentó, por cuarta vez, la medición de los indicadores sobre vida digna en reclusión aprobados por la Corte Constitucional. Al respecto, como Comisión, se resalta que, aunque estos informes incluyen ciertos elementos relevantes y cifras útiles para diagnosticar el estado de los establecimientos penitenciarios en algunos aspectos, gran parte de la información presentada corresponde a datos de gestión o secundarios que no permiten determinar si realmente se están protegiendo y garantizando los derechos fundamentales de la población privada

inconstitucionales generadas por el hacinamiento extremo. El fallo estableció que la falta de acceso a servicios médicos y de salud mental en las prisiones transgredió la Octava Enmienda, que prohíbe castigos crueles e inusuales.

de la libertad. Además, en muchos casos, se evidencian retrocesos en el cumplimiento de compromisos previos o se reiteran las mismas acciones y cifras en relación con la prestación de ciertos servicios.

Un ejemplo de ello es la información que se reporta sobre la salud mental de las personas privadas de la libertad, señalando a la IPS GOLEMAN como el operador nacional a cargo y presentando la distribución de personas diagnosticadas con enfermedades mentales en los ERON. Ante este panorama, la Comisión se pregunta: ¿qué avances ha logrado el Gobierno en la garantía del derecho a la salud mental de las personas privadas de la libertad? Si en informes anteriores, como el décimo cuarto y el décimo quinto, se han reportado cifras sobre miles de personas con afectaciones en su salud mental, ¿por qué no se presentan avances en acciones concretas para garantizar una atención integral y oportuna? Lo mismo ocurre con el reporte sobre intentos de suicidio y suicidios: en el décimo quinto informe el Gobierno reportó 105 intentos de suicidio y 8 suicidios por ahorcamiento en celdas y en el décimo sexto informe, los intentos de suicidio aumentaron a 166, mientras que los suicidios se mantuvieron en 8 casos. A pesar del incremento en las cifras, resulta preocupante que no se informen nuevas estrategias o acciones para contrarrestar esta alarmante situación.

Tabla 1. Datos sobre intentos de suicidio y suicidio en informes previos del Gobierno

	Intentos de suicidio	**Suicidios**	**Personas diagnosticadas con Patología mental**
15° Informe	105	8	10.083
16° Informe	166	8	8.634
17° Informe	270	9	9.191

Fuente: Elaboración propia.

En el último informe, y frente al preocupante aumento de intentos de suicidio, el Gobierno señala que: "Se reitera la importancia y necesidad de contar con equipos

multidisciplinarios que aporten elementos de valor para superar el episodio de intento de suicidio y garantizar la integralidad en la atención en salud mental, frente a este evento de interés en salud pública"[5]. Ahora bien, esta declaración plantea interrogantes fundamentales: ¿Significa esto que no existen equipos multidisciplinarios suficientes para abordar los problemas de salud mental identificados en las personas privadas de la libertad? ¿Cuál es el análisis del Gobierno respecto a esta problemática? ¿Qué acciones concretas se están implementando para abordarla?

Según el artículo 15 de la Ley 2292 de 2023, el Ministerio de Salud y Protección Social debía diseñar e implementar, en un plazo de un año, una política de atención integral enfocada en la promoción, prevención y seguimiento en salud mental, cuidado psicológico y acompañamiento psicosocial dentro de los establecimientos carcelarios. No obstante, a pesar de haberse vencido el plazo estipulado por la Ley, no se tiene información sobre avances en la formulación de esta política. Adicionalmente, desde el año 2023, varias organizaciones integrantes de la Comisión de Seguimiento han solicitado participar en el diseño de esta política; sin embargo, la única respuesta recibida hasta la fecha, en julio de 2023, consistió en que el Ministerio de Salud y Protección Social estaba en proceso de coordinación con el Ministerio de Justicia, el INPEC y la USPEC para estructurar las mesas de trabajo necesarias para su construcción. A la espera de la concertación de la ruta de trabajo se anunció que, en su momento, se convocaría a las entidades y organizaciones interesadas en el tema, pero, hasta la fecha, la convocatoria a las organizaciones integrantes de la Comisión de Seguimiento aún no se ha realizado.

La falta de avances concretos en la formulación e implementación de una política integral de salud mental en los centros de reclusión es preocupante. Mientras las cifras de intentos de suicidio aumentan y miles de personas privadas de la libertad siguen sin acceso a una atención adecuada, el Gobierno continúa postergando medidas efectivas. En este marco, es fundamental que las entidades responsables

[5] Ministerio de Justicia y del Derecho, Decimoséptimo Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria (diciembre de 2024), 206.

cumplan con sus obligaciones legales y que se garantice la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de soluciones reales.

En cuanto a los enfoques diferenciales, el informe del gobierno señala la implementación de iniciativas como la provisión de productos menstruales y la sensibilización sobre salud menstrual, pero su impacto es limitado. Se habla de un pilotaje para solo 100 mujeres en Bogotá, lo que representa una fracción mínima de la población penitenciaria femenina en Colombia. En adición, la ampliación del programa a nivel nacional queda en una fase meramente proyectada, sin garantías claras de ejecución ni cronogramas definidos. El documento destaca algunas mejoras en infraestructura, pero no ofrece un análisis profundo de las condiciones de hacinamiento, insalubridad y acceso deficiente a servicios de salud, problemas que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y poblaciones vulnerables en prisión. Sin un diagnóstico realista, las intervenciones propuestas resultan insuficientes y fragmentadas.

El informe del Gobierno también menciona que se han realizado capacitaciones, entrega de copas menstruales y creación de espacios de diálogo; no obstante, no establece mecanismos de evaluación claros que permitan medir si estas acciones realmente han mejorado la calidad de vida de las personas privadas de la libertad. En consecuencia, nos preguntamos: ¿Se ha reducido la falta de acceso a productos de higiene? ¿Ha disminuido la discriminación basada en el género en los centros penitenciarios? Sin datos concretos, es difícil determinar el éxito o fracaso de estas estrategias.

A ello se suma que el enfoque de género del informe se concentra en la gestión menstrual y la identidad de género, lo cual es importante, pero deja de lado otras problemáticas graves, como las violencias basadas en género que ocurren dentro de las prisiones, dentro de las cuales se encuentra la violencia contra la mujer y la violencia por prejuicio contra las personas LGBTIQ+. Estas omisiones reflejan una visión reduccionista de la garantía de derechos. Muchas de las acciones mencionadas en el informe son planes a futuro o iniciativas en fase piloto, lo que indica una brecha significativa entre el discurso y la implementación real de políticas públicas. De esta forma, la ausencia de compromisos presupuestales y de articulación interinstitucional efectiva pone en duda la sostenibilidad de estas iniciativas a largo plazo.

Para la Comisión, esto es muestra de que las necesidades diferenciales de poblaciones especialmente vulnerables, que deben ser priorizadas en medio del seguimiento para la superación del ECI, están siendo relegadas y no están siendo debidamente atendidas. Aunque se reporta la elaboración de un Manual de Visita Íntima[6] para prevenir la violencia basada en género, no se presentan estadísticas sobre su impacto ni mecanismos de verificación para garantizar su efectividad. La violencia en los centros de reclusión sigue siendo una problemática latente, y el informe no presenta acciones concretas para abordarla más allá de este manual. Esto genera un ambiente propicio, no solo para que se perpetúe la vulneración de derechos fundamentales con impactos mayores en estos grupos poblacionales, sino también para que se multipliquen las violencias de las que son víctimas. Lo anterior, tal y como se expone frente a las mujeres privadas de la libertad en el primer informe de *Mujeres en Prisión* (anexo a este informe).

Como estos ejemplos, existen múltiples temas en el reporte que no están brindando información detallada sobre el avance en la garantía de derechos, razón por la cual se resalta que el gobierno no tiene componentes o una estructura de reporte clara y enfocada en alcanzar cada vez niveles más altos de cumplimiento y de garantía de derechos. En cambio el enfoque prevalente ha sido reportar para cumplir, sin adquirir compromisos específicos y conducentes a superar los cientos de problemáticas que se han identificado en los múltiples informes que han sido emitidos en el marco del seguimiento a la declaratoria de ECI.

También es de resaltar, como lo ha hecho esta Comisión en múltiples ocasiones, que la ausencia de acciones encaminadas a la garantía de derechos de poblaciones diferenciales y sujetas a una especial protección constitucional sigue siendo una constante. Contrario a la atención prioritaria que demandan, en los informes del gobierno son escasas las acciones y avances que se reportan frente a la garantía de los derechos de las mujeres, las personas LGBTIQ+, las personas pertenecientes a comunidades étnicas, las personas mayores y las personas en situación de discapacidad. En algunos informes anteriores, podía identificarse que el Gobierno incluía un acápite para revelar alguna información sobre el estado actual y los avances en la garantía de derechos de estas poblaciones vulnerables

[6] *Ibid.*, 213

y las situaciones de afectación de las que son destinatarias; sin embargo, se ha identificado que en los informes más recientes no se hace referencia a las vulneraciones específicas y diferenciadas que experimentan estas poblaciones.

Respecto al enfoque de género, por ejemplo, en el decimosexto informe el Gobierno reporta que se ha creado el Manual de Visita íntima del INPEC, pero no se profundiza sobre las acciones procedentes para atender casos de violencia basada en género, no hacen mención de un protocolo, guía o estrategia de atención y acompañamiento con enfoque diferencial para la población que accede a tratamientos de afirmación de género o para casos de violencias por prejuicio y discriminación[7], ni si en la entrega de los kits de aseo se están entregando productos para la atención de la salud menstrual de las mujeres, hombres trans y personas no binarias menstruantes. Tampoco se hace referencia a si se está accediendo al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) de forma segura e informada según lo establecido en la Sentencia C- 055 de 2022. Adicional a esto, en la medición de indicadores relacionados con los servicios de salud asociados al género, el Gobierno reportó:

> Se observa que se mantienen niveles bajos de cumplimiento en los siguientes servicios de salud durante el periodo de medición: 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%).[8]

Para la Comisión esto es muestra de que las necesidades diferenciales de poblaciones especialmente vulnerables, que deberían ser priorizadas en medio del seguimiento para la superación del ECI, están siendo relegadas y no están siendo debidamente atendidas. Lo anterior genera un ambiente propicio, no solo para que se perpetúe la vulneración de derechos fundamentales con impactos mayores en estos grupos poblaciones, sino también para que se multipliquen las violencias de

[7] Lo cual resulta preocupante a la luz de lo ordenado por la Corte Constitucional en las Sentencias T-321 de 2023 y T-188 de 2024.
[8] Gobierno Nacional de Colombia. Decimosexto informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria. Junio de 2024, p. 23.

las que son víctimas. Ello, tal como se expone frente a la mujeres privadas de la libertad en el primer informe de *Mujeres en Prisión* (anexo a este informe).

Adicionalmente, cabe destacar que, aunque en el décimo sexto informe el Gobierno refiere datos sobre la implementación de algunas leyes y el cumplimiento de algunas órdenes de sentencias, se sigue evidenciando la ausencia de una estrategia e impulso de acciones contundentes para avanzar hacia política criminal más racional, garantista y respetuosa de los derechos humanos. En este punto cabe resaltar que, aunque en el décimo cuarto informe el Gobierno destacó el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones" como parte de las acciones para "avanzar en la aplicación del estándar constitucional mínimo de la política criminal establecido en la Sentencia T-762 de 2015 y el mandato de promover medidas orientadas a racionalizar la política criminal"[9] , este proyecto de ley fue archivado y no se reportó nuevamente el impulso de este ni de otra iniciativa legislativa para cumplir con el objetivo enunciado.

En cuanto a la materialización del enfoque de género, la Ley 2292 de 2023 es una de las medidas más destacables para avanzar hacia una política criminal y penitenciaria que lo garantice. Sin embargo, la Comisión considera que los esfuerzos siguen sin mostrar resultados representativos en términos de una aplicación amplia y efectiva de esta Ley. A pesar de lo anterior, desde la Comisión se valora positivamente las libertad de más de 100 mujeres que han accedido al mecanismo sustitutivo de la prisión para febrero de 2025[10], así como la estrategia de comunicación y divulgación, los Pilotos CICAD OEA, la contratación de dos profesionales para el acompañamiento psicosocial en Cali y en Ibagué y dos profesionales a nivel nacional, así como el sistema de información que ha dispuesto el Ministerio de Justicia para el seguimiento en la implementación de la Ley.

[9] Gobierno Nacional de Colombia. Decimocuarto informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria. Junio de 2023, p. 63.
[10] Según la página de seguimiento de la Ley que habilitó el Ministerio de Justicia y que se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/politica-criminal/Paginas/Seguimiento-implementacion-ley-utilidad-publica.aspx

Aunque esta ley no soluciona el problema estructural de la criminalización desproporcionada de mujeres por delitos relacionados con drogas, pues la evidencia demuestra que muchas mujeres se ven obligadas a participar en economías ilegales por necesidades económicas y esto no es un factor estructural que abarque la Ley (asunto que requiere de reformas más integrales y de alternativas específicas para este tipo de delitos), este es un paso fundamental en la consolidación de medidas alternativas a la pena con enfoque restaurativo y de género. En este sentido, y dada la importancia de la Ley 2292 de 2023 como uno de los pocos mecanismos que hoy pueden usarse para mejorar las condiciones de vida y la reintegración social de las mujeres privadas de la libertad y avanzar en la materialización del enfoque de género en la política criminal, como Comisión sugerimos diferentes medidas para avanzar en su implementación en la parte final de este informe.

4. REPLANTEAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE SEGUIMIENTO

Recientemente, la Corte Constitucional expidió el Auto 1746 de 2024 con el objetivo de fortalecer el seguimiento del ECI y establecer medidas complementarias. La Comisión valora positivamente que la Corte disponga nuevas estrategias para impulsar la superación del ECI en los distintos escenarios de privación de la libertad en el país y que tenga en cuenta a la sociedad civil en la conformación de las mesas técnicas para el seguimiento estructural de la superación del ECI, la metodología de seguimiento del ECI y el seguimiento a las órdenes de la Sentencia SU-122 de 2022.

Este reimpulso es especialmente relevante en un contexto de seguimiento donde, tal y como se ha señalado, no se han reportado avances significativos en la garantía de derechos. Al contrario, se ha presentado una extensión del ECI a estaciones de policías y otros centros de reclusión transitoria, no aptos para la privación de la libertad. De esta forma, la Comisión desea advertir algunos asuntos que deberían ser considerados de forma especial para la implementación de las medidas dispuestas en el Auto 1746 de 2024:

En primer lugar, es necesario que en el posible ajuste de indicadores que haga el Comité Interdisciplinario para la elaboración de las normas técnicas no se pierda de vista que el eje central en la construcción de indicadores es la satisfacción de

los mínimos constitucionalmente asegurables, algunos de los cuales fueron desarrollados ampliamente en el Auto 121 de 2018. En este sentido, la disminución en la cantidad de indicadores para facilitar su medición no debería ser el criterio principal de orientación para el ajuste de la batería, sino la garantía efectiva de derechos. En este sentido, debería contemplar todos los indicadores necesarios para verificar el estado de vulneración de derechos fundamentales en prisión y también para medir la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables, de forma que pueda declararse superado el ECI sí, y solo sí, en la realidad de los centros de reclusión hay condiciones mínimas para una vida digna y para garantizar el núcleo básico de los derechos de las personas allí recluidas.

En relación con lo anterior, cabe destacar que el Comité Interdisciplinario invitó a participar a la Comisión de Seguimiento en la reformulación de los indicadores. Para ello se aprobó un plan de trabajo conjunto con sesiones temáticas y sesiones para la consolidación del documento que sería remitido a la Corte. Las personas delegadas de la Comisión convocados a este espacio siempre tuvieron un ánimo conciliador y propositivo; prueba de ello son las actas de las sesiones y el documento de propuesta (remitido también a la Sala de Seguimiento), documento que, en varias sesiones, fue tomado como punto de partida de la discusión. Sin embargo, cuando aún se tenían pendientes casi la mitad de las sesiones programadas, no se siguió convocando a la Comisión a estos espacios.

En relación con este proceso, como Comisión, es importante manifestar que al día de hoy se desconoce: primero, la razón por la que se excluyó a la Comisión del proceso, defraudando las legítimas expectativas de participación que habían generado; segundo, si el Comité remitió la reformulación de indicadores a la Corte Constitucional; tercero, en caso de haberse remitido, no se conoce el contenido de este ni si se tuvieron en cuenta las propuestas de la Comisión y los acuerdos a los que se llegaron en las sesiones en que se le permitió participar.

En todo caso, la Comisión considera que la Corte Constitucional debe ser particularmente rigurosa en el ejercicio de valoración de la nueva propuesta de indicadores del Gobierno Nacional de manera que: primero, no pierda de vista los conceptos ya emitidos sobre la aprobación de indicadores que en efecto permiten medir la garantía efectiva de derechos; segundo, exija la inclusión de indicadores idóneos y suficientes para que las necesidades de poblaciones especialmente

vulnerables y grupos con necesidades diferenciales queden completamente atendidas y; tercero, se garantice el avance y consolidación de los bastiones de seguimiento, estableciendo límites tanto temporales como en la posibilidad de replantear indefinidamente la batería de indicadores y normas técnicas, según las visiones de los gobiernos de turno.

Por otra parte, es oportuno que la Sala de Seguimiento al ECI identifique y recapitule cuáles son los avances en el cumplimiento que se han dado por parte de distintas instancias, incluyendo al Gobierno Nacional, frente a las órdenes emitidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022. También resulta oportuno, como punto de partida para las discusiones de las mesas técnicas, que la Sala de Seguimiento determine los avances y problemas específicos que ha reportado el Gobierno a lo largo del Seguimiento al ECI, teniendo en especial consideración lo que ha reportado frente a grupos con necesidades diferenciales y sujetos de especial protección constitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

En este marco, es indispensable que se tenga especialmente en cuenta en todas las medidas asumidas en el Auto 1746 de 2024 el fortalecimiento y materialización de los enfoques diferenciales y que, de esta forma, sea demandado por la Corte Constitucional en sus labores de revisión del cumplimiento de las órdenes de este Auto y de las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022. Adicionalmente, es fundamental que, por el rol que desempeña la misma Corte Constitucional en la estrategia de seguimiento al ECI, ésta efectúe un ejercicio reflexivo sobre sus propias acciones y omisiones en el marco del Seguimiento, así como de los mecanismos (incluyendo aquellos de carácter coactivo) de los que dispone para hacer cumplir con mayor celeridad y diligencia las órdenes que ha proferido.

Ahora bien, la Comisión valora muy positivamente la presencia de ciertos actores que se consideran fundamentales para la superación del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario que no han estado especialmente vinculados o comprometidos en el marco del Seguimiento. En consecuencia, se exalta los múltiples resultados positivos que resultarían si se insiste a los actores de la rama legislativa y judicial -que fueron convocados a las mesas técnicas dispuestas en

el Auto 1746 de 2024- para que se articulen de forma comprometida a la estrategia de superación del ECI.

Lo ideal sería que determinen de forma detallada cómo pueden aportar en dicho propósito y qué compromisos pueden impulsar y asumir al interior de las corporaciones que representan para no contribuir a los problemas ya identificados por la Corte Constitucional. Lo anterior, en aras de que se pueda avanzar hacia una política criminal sostenible, racional y respetuosa de los derechos humanos. Incluso, se considera clave garantizar la participación directa de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

También es indispensable que se fortalezca la presencia y actuación de los entes de control del Estado para la superación del ECI. La Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la Nación no han reportado una estrategia sólida con compromisos específicos para contribuir de forma significativa a la superación de los problemas relacionados con su competencia y que actualmente influyen en la vulneración masiva y generalizada de derechos de personas privadas de la libertad en Colombia. Con todo, esta Comisión espera participar activamente en todas aquellas instancias y espacios en los que pueda hacer un aporte significativo en la garantía efectiva de derechos de las personas privadas de la libertad.

5. 1 CAPÍTULOS TEMÁTICOS

CAPÍTULO I
EL DERECHO A LA RESOCIALIZACIÓN

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la resocialización de las personas privadas de la libertad es uno de los propósitos imperativos del ejercicio punitivo del Estado[11], es un principio orientador y un derecho. En este sentido, el tratamiento penitenciario al interior de los establecimientos carcelarios se concreta a través de un sistema progresivo, compuesto por programas de educación, trabajo, actividades culturales, recreativas, deportivas y las relaciones de familia[12]. De esta manera, el derecho a la resocialización se compone, principalmente, de la obligación prevalente del Estado de garantizar el acceso a los programas de tratamiento penitenciario, para así facilitar la adecuada reintegración del individuo a la vida en sociedad[13].

Ahora, a pesar de que los pronunciamientos de la Corte Constitucional han sido ampliamente garantistas en cuanto al proceso de resocialización, la realidad de su materialización aún se aleja de la superación del ECI. La Comisión de Seguimiento ha sido reiterativa en que la función y la finalidad de la pena, además de la protección a la sociedad y la prevención del delito, es la efectiva resocialización del individuo. Asimismo, la Comisión se ha pronunciado reiteradamente sobre las deficiencias de los programas de educación, de enseñanza y de trabajo que son desarrollados al interior de las cárceles en Colombia. Incluso, se han evidenciado las inmensas barreras que tienen las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria para poder acceder a programas de esta naturaleza.

La situación anterior será abordará de manera amplia en el presente capítulo, el cual está compuesto de los siguientes apartados: (i) consideraciones iniciales sobre el proceso de resocialización; (ii) seguimiento a la ejecución de programas laborales; (iii) seguimiento a la ejecución de programas de educación; (iv)

[11] Corte Constitucional. Sentencia C-261 de 1996; Sentencia C-144 de 1996; Sentencia C-407 de 2020 y Sentencia C-294 de 2021.
[12] Corte Constitucional. Sentencia T-298 de 2024. MP: Jorge Enrique Ibáñez Najar.
[13] Ibidem.

seguimiento a la redención, beneficios y subrogados penales y (v) el seguimiento a otros programas con incidencia directa en el proceso de resocialización.

1. **Sobre el proceso de resocialización**

En el mes de agosto de 2024, la Comisión de Seguimiento recibió información sobre el proceso de resocialización por parte de la Dirección de Atención y Tratamiento del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC) y del Ministerio de Justicia[14]. En el marco de la respuesta entregada, esta entidad puso de presente la metodología P.A.S.O —Plan de Acción y Sistema de Oportunidad— la cual ha sido implementada en el marco de los procesos de resocialización de la población privada de la libertad.

Dentro del sistema de oportunidades, se resalta el P.A.S.O inicial, para quienes se encuentran en fase de tratamiento de alta seguridad, y cuyo objetivo es fortalecer las capacidades y potencialidades de la persona privada de la libertad a través de la educación, el desarrollo de habilidades y destrezas artísticas, artesanales y de servicios, junto con la participación en grupos culturales, deportivos, recreativos, espirituales y de atención psicosocial. En segundo lugar, el P.A.S.O Medio, para quienes se encuentran en fase de tratamiento de mediana seguridad, tiene por objetivo fortalecer a la población privada de la libertad en su ámbito personal para así poder adquirir, afianzar y desarrollar hábitos psicosociales y socio laborales a través de los mismos ámbitos mencionados previamente en el P.A.S.O Inicial. Por último, el P.A.S.O Final, está orientado a quienes puedan ser promovidos a programas de educación, trabajo, estudio y enseñanzas en áreas con mínimas restricciones de seguridad, al encontrarse en la fase de tratamiento de mínima seguridad y confianza.

En términos generales, el INPEC refirió que la metodología P.A.S.O tiene unos lineamientos que son aplicables a todos los establecimientos de reclusión, aún cuando se reconocen sus diferencias en términos de infraestructura, tipología de población privada de la libertad, entre otras. Dichos lineamientos son los siguientes:

> “El tratamiento debe ser voluntario.

[14] INPEC. Respuesta a derecho de petición. Rad: 2024EE0171749. 2 de agosto de 2024.

> El proceso inicia con la recepción e inducción, involucrando luego actividades de tipo educativo, preventivo y formativo, con el objetivo de promocionar posteriormente al privado de la libertad hacia actividades laborales y de servicio.
>
> Las actividades pueden ser internas (se ejecutan dentro de los pabellones) o externas (programas para ser realizadas en áreas comunes, aulas, talleres o granjas.
>
> El registro de horas de cada actividad ocupacional, la calificación de desempeño y la bonificación son graduales y progresivos, en cumplimiento con el plan de acción y el presupuesto.
>
> La planeación, la ejecución y el seguimiento deben ser el resultado de la estrecha relación entre los cuerpos colegiados (Consejo de disciplina, Consejo de Evaluación y Tratamiento, Junta de Distribución de Patios y Asignación de celdas y Junta de Evaluación, de Trabajo, Estudio y Enseñanza).”
>
> Los avances y promociones del privado de la libertad condenado son evaluados teniendo en cuenta tres conceptos: el concepto psicosocial (factor subjetivo), el concepto de seguridad y el concepto jurídico (factor objetivo).
>
> Las metas de cada programa se diseñan adecuadamente para responder a la naturaleza secuencial y progresiva que se pretende en el proceso teniendo en cuenta el tipo de delito y las características de la personalidad del individuo)[15]”.

Ahora bien, como se ha mencionado, los programas de resocialización se centran en las siguientes líneas:

[15] INPEC. Respuesta a derecho de petición. Rad: 2024EE0171749. 2 de agosto de 2024.

Tabla 2. Líneas transversales de los programas de resocialización del INPEC.

Trabajo	Actividades artesanales e industriales, actividades de servicios, comerciales, actividades agrícolas, pecuarias, trabajo comunitario, libertad preparatoria, que a la vez es un beneficio administrativo Bajo las modalidades de administración directa —cuando la administración pone a disposición de los internos los recursos del Estado—, administración indirecta —cuando la administración pone a disposición recursos de personas naturales o jurídicas los recursos físicos— y trabajo de internos independientes —cuando cada interno elabora productos artesanales o industriales—.
Estudio	Educación formal —se desarrolla el modelo educativo institucional—, educación informal —pueden participar en comités de participación de internos—, y educación para el trabajo y el desarrollo humano —formación académica y laboral en el nivel técnico, tecnológico, operario y complementario con el SENA—.
Enseñanza	Programa dirigido a privados de la libertad para ser instructores laborales o educativos.

Fuente: Elaboración propia.

Para continuar, de la información reportada por la Dirección de Tratamiento del INPEC y por el Ministerio de Justicia, la Comisión evidenció que no hay indicadores transversales para el seguimiento y monitoreo de la implementación de la metodología P.A.S.O. Lo anterior limita la capacidad de análisis comparativos y transversales sobre la implementación misma de la metodología y su efectividad de la misma en el marco del proceso de resocialización a nivel nacional. En adición, actualmente no se realizan evaluaciones de impacto para el proceso de resocialización de personas pospenadas, lo que limita el proceso de seguimiento sobre la efectividad de la metodología y dificulta el proceso de mejora. Por último, aunque en la formulación de la estrategia P.A.S.O se deben determinar las actividades dependiendo del enfoque diferencial, no se hace un registro o un seguimiento de esta información.

En relación con la superación del ECI y atendiendo al décimo séptimo informe semestral del seguimiento del ECI, desde la Comisión de Seguimiento se ha podido identificar que los niveles de cumplimiento de los indicadores son del 67% en los criterios de masividad[16] y del 61% en los criterios de generalidad[17]. De estos porcentajes es pertinente hacer referencia a tres hallazgos que han sido de especial atención: Primero, únicamente el 10% de la población que desarrolla actividades productivas está afiliada a ARL a nivel nacional, de conformidad con el indicador 10 RS. Al analizar la evaluación del indicador, se puede notar que en masividad está en un 10% y en generalidad en un 22%, lo que da lugar a la existencia de una alerta sobre las condiciones de cubrimiento de posibles riesgos asociados a la ejecución de actividades productivas dentro de los establecimientos. El incumplimiento de esta obligación legal se considera aún más relevante si se tienen en cuenta los hallazgos relacionados a la infraestructura carcelaria y a la atención en salud para casos de emergencia.

Segundo, tan solo el 29% de los condenados han finalizado los programas de Trabajo, Estudio o Enseñanza (en adelante TEE), por ERON, de conformidad con el indicador 08 RS. Aquí es fundamental mencionar que, mientras el indicador de personas condenadas que están inscritos y asisten a los programas de resocialización está en un porcentaje de masividad del 87% y de generalidad del 74%, el indicador de finalización de esos programas está en 29% de masividad y 26% de generalidad. De esta manera, se puede evidenciar que no hay una circunstancia de mayor dificultad respecto a la asignación de cupos a la población privada de la libertad para la ejecución de actividades TEE, sino que hay una disminución en el número de personas que logran culminar el proceso. Esto, además de ser una segunda alerta, evidencia que existen porcentajes altos de deserción sin causa conocida o deficiencias en la capacidad instalada del establecimiento para dar cierre a los proyectos.

[16] En cuanto a la masividad, la reducción de la misma implica un avance hacia la superación del ECI, lo cual resultará de la diferencia entre el número de personas afectadas frente al número de personas recluidas. En este sentido, en torno a la masividad de afectación, la Corte Constitucional ha referido en el Auto 121 de 2018 que para mantener o finiquitar la declaratoria del ECI, el criterio de evaluación es la cantidad de población afectada.

[17] A su vez, en el Auto 121 de 2018 la Corte Constitucional definió que la evaluación de generalidad responde a la verificación de la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad en todo el territorio nacional, para poder identificar los establecimientos que pueden presentar estancamientos y los que requieren ser priorizados para su intervención.

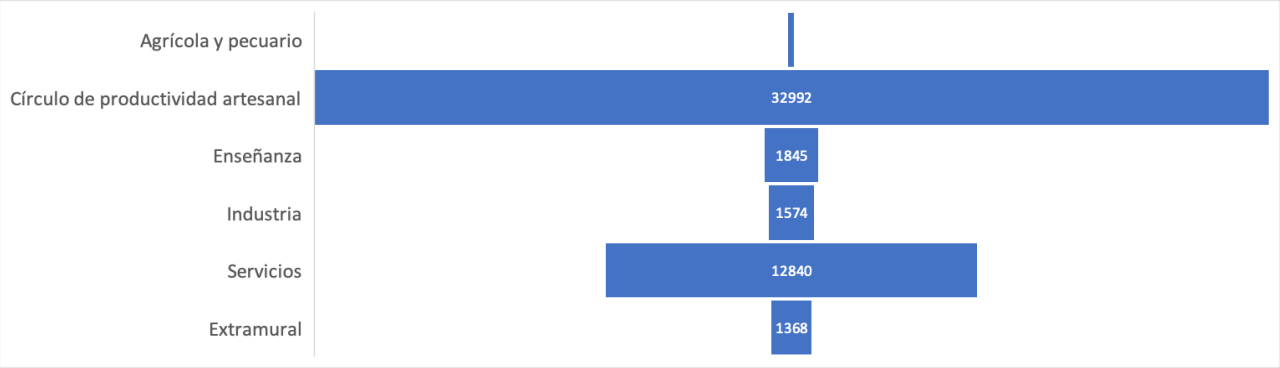
Tercero, es importante resaltar que dentro del informe se manifiesta que hay un alto nivel de cumplimiento respecto al indicador de población privada de la libertad con título de bachiller que están asignados a programas de estudio, siendo este el indicador 09 RS. La evaluación de masividad, con un 91%, evidencia que se están superando las barreras de alfabetización y se están abriendo nuevos mecanismos de educación para la población privada de la libertad. Esto también se evidencia a través de la evaluación del indicador 11 RS, el cual arrojó un porcentaje de masividad del 85% respecto a la población privada de la libertad que está asignada a programas de estudio como parte de su programa de resocialización.

2. Sobre el seguimiento a la ejecución de programas laborales

De conformidad con la información reportada por el INPEC[18], en el mes de julio de 2024 alrededor de 50.812 personas privadas de la libertad hacían parte de actividades laborales relacionadas con el sector agrícola y pecuario, el sector artesanal, el sector industrial y el sector servicios. Atendiendo al total de personas privadas de la libertad para la fecha de la información, solo el 49% de la población privada de la libertad hace parte de los procesos de resocialización de naturaleza laboral. La distribución de esta población dentro de los sectores laborales disponibles en la oferta otorgada por el INPEC, se evidencia en el siguiente gráfico[19]:

[18] INPEC. Respuesta a derecho de petición. Rad: 2024EE0171749. 2 de agosto de 2024.
[19] Para efectos del sector agrícola y pecuario el valor es 193 por persona.

Gráfico 1. Distribución de las actividades laborales.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la respuesta a derecho de petición. Rad: 2024EE0171749.

Según reportan en la información entregada a la Comisión de Seguimiento, el desarrollo de habilidades a partir de actividades laborales se centra en la formación, capacitación y certificación en actividades industriales para la manipulación y transformación de alimentos; para actividades comerciales de peluquería, salón de belleza y lavandería; para obtención de productos de metalistería; para la transformación de materia prima con fines de de obtención de productos de ebanistería y para actividades agropecuarias de manejo y producción de siembra o cultivos.

A través de un primer vistazo, el desarrollo de estas habilidades podría tener una influencia positiva en el proceso de resocialización, debido a la naturaleza de distintas ofertas en el mercado laboral al salir de prisión. Sin embargo, para julio de 2024 había 354 actividades productivas de administración directa por parte del INPEC, dentro de las cuales se identificaba un total de 1.556 personas privadas de la libertad vinculadas. Lo anterior significa que, de los datos estadísticos entregados, tan solo el 3% de las personas que participan en estos programas están en las labores bajo el control directo del INPEC. Respecto a las actividades de administración indirecta, el INPEC reportó un total de 2.844 personas privadas de la libertad beneficiarias, que se distribuyen entre convenios de servicios de alimentación con el USPEC y convenios con empresarios particulares. Esta cifra representa el 5,5% de las personas privadas de la libertad vinculadas a programas laborales de resocialización.

Es importante mencionar que, dentro de las respuestas a los derechos de petición presentados, no se hizo referencia alguna a las causas de estos bajos porcentajes, atendiendo al universo total de personas privadas de la libertad para la fecha de análisis. Desde la Comisión de Seguimiento se considera relevante conocer de manera más amplia el contexto sobre los cupos que son asignados por parte del INPEC en actividades productivas de administración directa y las condiciones en las que se desarrollan dichas labores, atendiendo a que solo se abarca el número de personas participantes, pero no se hace un análisis sobre las necesidades existentes en los establecimientos en esta materia.

Haciendo un análisis de los posibles desafíos que conlleven a una menor cobertura de población privada de la libertad en actividades de trabajo, es necesario realizar mejoras a la infraestructura carcelaria, debido a que desde la Comisión de Seguimiento se ha podido evidenciar que no existen los espacios adecuados para el desarrollo adecuado de programas en los distintos sectores mencionados. Adicionalmente, aún cuando existen convenios con organizaciones de la sociedad civil y con otras entidades gubernamentales, todavía hay un déficit respecto al recurso humano que pueda desarrollar los procesos técnicos y de capacitación para el desarrollo de programas laborales. Todo lo anterior tiene como consecuencia que haya un número de cupos totalmente delimitado por cada ERON para atender la totalidad de necesidades que existen en materia de resocialización y de redención de la pena.

3. Sobre el seguimiento a la ejecución de programas de educación

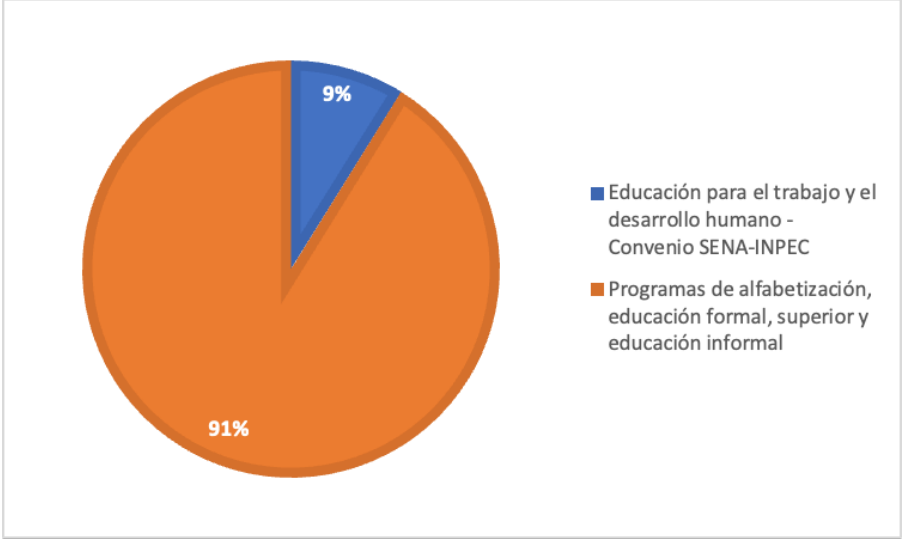
Desde la declaración del ECI, la Corte Constitucional argumentó que la educación es “la principal herramienta de intervención con la que cuenta una sociedad democrática para corregir el rumbo de personas igualmente dignas, autónomas y libres” y que las autoridades penitenciarias tienen la obligación de generar un ambiente adecuado para la educación y la enseñanza. A lo anterior se suma que se debe garantizar el acceso a planes y programas orientados a brindar educación y conocimiento en la realización de artes y oficios a las personas privadas de la libertad que les permitan proveerse su propia subsistencia, en dignidad, así como también la de sus familiares[20]. Estos estándares constitucional han sido

[20] Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013. MP: María Victoria Calle Correa.

desarrollados y ampliados por la Corte Constitucional al resolver distintas acciones de tutela a favor de la población privada de la libertad, cuando por diferentes circunstancias se desconoce el derecho a la educación de quienes se encuentran sindicados o condenados[21].

En términos prácticos, la medición de la ejecución de programas de educación, conforme a la información entregada por el INPEC, responde a dos líneas principales: primero, la cobertura general de educación en los establecimientos de reclusión y, segundo, los sistemas a través de los cuales se brinda oferta educativa. Respecto a la primera línea, la caracterización de la población privada de la libertad en todos los ERON a nivel nacional apunta a que la principal demanda en educación se encuentra entre la educación básica y la educación media. Para el 30 de junio de 2024, el INPEC logró una cobertura educativa del 37,61% de la población, con un total de 42.339 de las 102.626 personas recluidas en establecimientos carcelarios. Ahora bien, tomando el 100% de la población que participó en los programas educativos, la distribución de aquella es la siguiente:

Gráfica 2. Distribución de la cobertura en programas de educación para la resocialización.

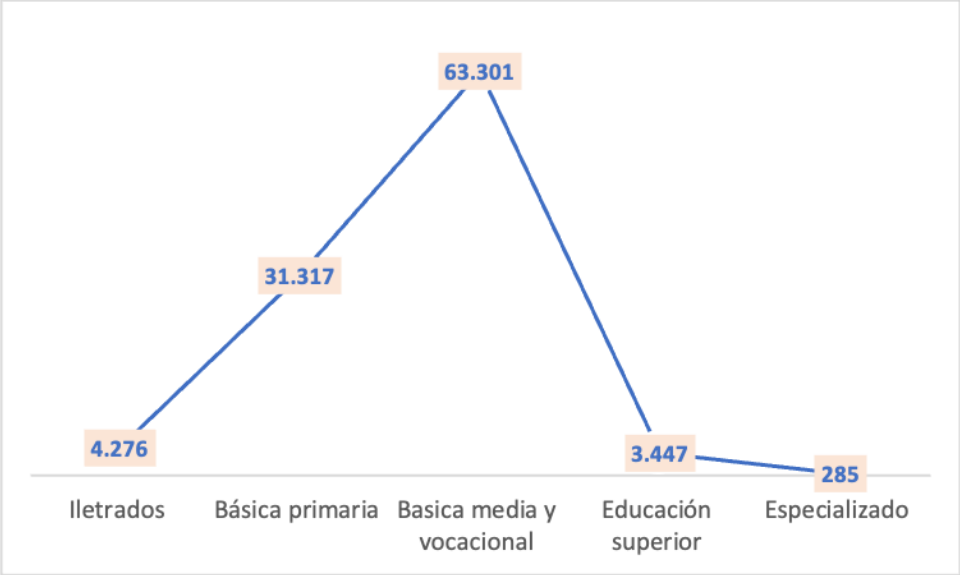


Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la respuesta a derecho de petición. Rad: 2024EE0171749.

[21] Por ejemplo, la Sentencia T-498 de 2019, la Sentencia T-286 de 2011 y la Sentencia T-1322 de 2005.

A partir de esta información, a la Comisión de Seguimiento le llama la atención el nivel de cobertura reportado por el INPEC en comparación con los niveles educativos reportados en el boletín estadístico de junio de 2024. De conformidad con la información que se puede evidenciar en dicho documento, hay un total de 4.276 personas que no han recibido educación básica y de 63.301 personas que se encuentran en educación media y vocacional. Lo anterior se evidencia en la siguiente gráfica:

Gráfica 3. Nivel educativo de la PPL a nivel nacional – Junio de 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Boletín Estadístico del Sistema Penitenciario y Carcelario – INPEC. Junio de 2024.

Para el mes de junio de 2024, tan solo 1.790 personas privadas de la libertad, representando el 41% de la población iletrada, fueron cubiertas por programas de educación para procesos de alfabetización. Adicionalmente, tan solo 214 personas fueron cubiertas para programas de educación superior, lo que representa el 0,33% de la población privada de la libertad que ya es bachiller y que podría acceder a educación de dicha naturaleza. Estas cifras evidencian que, aun cuando existen programas de educación y una distribución de cupos entre los ERON a nivel nacional, la cobertura todavía es deficiente en atención a los procesos de resocialización.

Es importante mencionar que las cifras que fueron reportadas están relacionadas con la inscripción o participación de personas privadas de la libertad en los distintos programas educativos. Sin embargo, no es claro para la Comisión si dichas cifras varían al momento de medir la terminación efectiva de los programas. A su vez, como también se mencionó en el análisis de los programas laborales, no hay información detallada respecto a las condiciones en las que se están desarrollando estos programas, sobre todo en términos de personal capacitado, salones, materiales, entre otros.

Por otra parte, de acuerdo con el trabajo de la Comisión, se han podido conocer múltiples casos en los que las personas privadas de la libertad tienen sus certificados de terminación de cursos académicos y estos, después de meses e inclusos años, no han sido incluidos dentro de sus certificados TEE por parte del INPEC. Esto implica una barrera respecto al reconocimiento judicial de la redención, pues dichas solicitudes no pueden ser presentadas por parte de las personas internas. También, se han identificado casos en los que se califica la conducta como mala por no haber terminado cursos o programas académicos, aún cuando las personas privadas de la libertad tienen su certificado de finalización. Incluso, se han conocido casos de personas sindicadas a quienes se les niega el derecho de asistir a estos cursos, aun cuando la Corte Constitucional[22]. y la Corte Suprema de Justicia[23] ha referido que sí pueden participar de los mismos.

Ahora, respecto a los sistemas a través de los cuales se realiza la cobertura, el INPEC reportó que, al 30 de junio de 2024, se contaban con 61 convenios con Secretarías de Educación y/o Instituciones Educativas a nivel nacional para el desarrollo de programas de resocialización con enfoque educativo. Además, se está desarrollando un Curso de Validación Virtual para un total de 400 personas privadas de la libertad en 23 establecimientos carcelarios, con el objetivo de que puedan presentar la prueba de validación con el ICFES.

Cabe mencionar que, respecto a la oferta de educación superior que se está desarrollando con la Corporación Universitaria Minuto de Dios y la Universidad

[22] Corte Constitucional. Sentencia T-286 de 2011. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[23] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Proceso No. 22777, aprobado acta No. 77 del 15 de septiembre de 2004. M.P. Sigifredo Espinosa Pérez.

Nacional Abierta y a Distancia, los programas están relacionados con Administración de Empresas, Filosofía, Tecnología en Gestión Comercial y de Negocios y Comunicación Social. Para la Comisión de Seguimiento estas ofertas académicas podrían responder de manera satisfactoria a una variedad de ofertas para la construcción de proyectos laborales luego de la privación de la libertad.

Sin embargo, con la información disponible no es posible referirse a la calidad de los mismos, aún más con el análisis de indicadores de seguimiento al ECI sobre la culminación de estos programas por parte de la población privada de la libertad. Adicionalmente, es necesario aumentar los cupos de programas de resocialización con educación superior. También, resulta fundamental poder aumentar el número de convenios con universidades públicas y privadas, con el fin de ofrecer un mayor número de cupos en programas de calidad de educación superior y en cursos de educación formal y no formal.

4. Sobre el seguimiento a redención, beneficios y subrogados penales

En el marco del trabajo llevado a cabo por las organizaciones que componen la Comisión de Seguimiento se ha podido evidenciar que existen dificultades estructurales respecto a la respuesta de solicitudes de reconocimiento de redención, de beneficios administrativos y de subrogados penales. En primer lugar, haciendo referencia a la redención, tras la revisión de diferentes expedientes en varias cárceles a nivel nacional, se pudo identificar que hay problemas en el conteo de horas para redención, así como en la adecuada inclusión de todas las actividades laborales, educativas o de enseñanza realizadas por las personas internas[24]. Sumado a ello, ha sido evidente que las Oficinas Jurídicas de los establecimientos no realizan las actualizaciones de las cartillas que contienen la información sobre cada persona privada de la libertad, a pesar incluso de haberse solicitado ello a través de derechos de petición y tutelas por parte de la población. Sin embargo, sobre esta línea no se reportó información por parte del INPEC ni del Ministerio de Justicia.

En segundo lugar, este escenario no varía respecto al otorgamiento de beneficios administrativos y subrogados penales. En este punto específico se ha podido

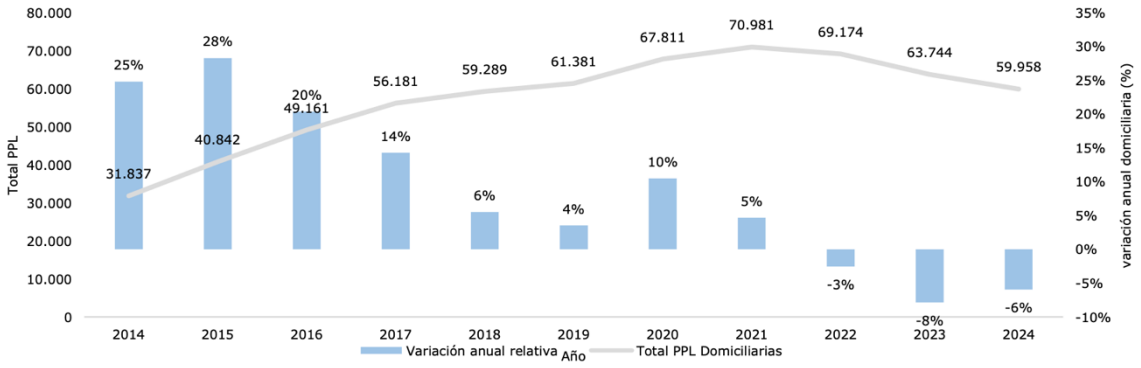
[24] La información referida se pudo obtener de las visitas a establecimientos carcelarios que se realizan en el marco de las funciones de la Comisión de Seguimiento y de cada una de las organizaciones miembros de la misma.

evidenciar a través de visitas a los establecimientos carcelarios que las personas privadas de la libertad dirigen las solicitudes a la Oficina Jurídica para que sean tramitadas y estas son archivadas y no se presentan. Adicionalmente, muchas de esas solicitudes no son tramitadas alegando que no se cumplen con los requisitos legales, aun cuando las personas ya tienen todos los elementos para poder acceder a subrogados o beneficios y sus delitos no están excluidos. Además, aquí es importante mencionar que este escenario no varía sustancialmente cuando las solicitudes logran llegar a los jueces, pues muchos de ellos las niegan aun cuando se acredita el cumplimiento de todo lo que es requerido por Ley.

El seguimiento y la concesión de redenciones, de beneficios administrativos y de subrogados penales son pilares elementales para el proceso de resocialización. En el caso de los beneficios y los subrogados, la Corte Constitucional ha sido clara en que las medidas que permiten reemplazar una pena restrictiva por otra más favorable tienen como fundamento la humanización del sistema penal y la motivación para la resocialización de la persona privada de la libertad[25]. Lo anterior atendiendo a la posibilidad que tiene la persona privada de la libertad, bajo dichos escenarios, de reconstruir lazos familiares, de poder cortar los efectos de la privación de la libertad en un establecimiento carcelario, entre otros. Por ejemplo, analizando las cifras publicadas en los boletines estadísticos del INPEC, se puede evidenciar el siguiente comportamiento estadístico respecto al otorgamiento de la prisión domiciliaria:

[25] Corte Constitucional. Sentencia T-035 de 2013. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

Gráfico 4. Comportamiento histórico de personas privadas de la libertad en domiciliaria.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Boletín Estadístico del INPEC de septiembre de 2024.

De las cifras incluidas en la gráfica por parte del INPEC, resulta evidente la disminución desde el año 2021 sobre el total de personas que tienen el beneficio de prisión domiciliaria. Cabe mencionar que este análisis no fue parte de la información entregada por el INPEC, de hecho, desde la Comisión no se tiene conocimiento de las causas que han llevado a este comportamiento decreciente. No obstante, la Comisión se ha percatado de diferentes situaciones que sí pueden tener un impacto directo en el tratamiento de solicitudes de esta naturaleza. En adición, actualmente la Comisión no pudo encontrar información sobre el comportamiento histórico de los beneficios administrativos, lo que remarca la necesidad de poder fortalecer la medición de los indicadores que influyen directamente en el proceso de resocialización, atendiendo, además, a su función en el deshacinamiento penitenciario y carcelario.

5. Sobre el seguimiento a otros programas con incidencia directa en el proceso de resocialización

Dentro de las solicitudes de información que fueron respondidas por el INPEC[26] No se encontraron datos sobre los programas de atención psicológica, los programas de preparación para la libertad, las actividades de integración social y familiar y las actividades de recreación, cultura y deporte. Los ejes anteriores

[26] INPEC. Respuesta a derecho de petición. Rad: 2024EE0171749. 2 de agosto de 2024.

constituyen pilares fundamentales dentro del proceso de resocialización y la prevención de escenarios de reincidencia y, aunque desde el INPEC se manifestó que existen programas específicos, la falta de reporte y de medición de los mismos es un aspecto alarmante para la Comisión.

Verbigracia, en materia de atención psicológica, haciendo una revisión de la información estadística que es de público acceso y que es reportada por el INPEC, se pudo constatar una participación de 127.959 personas en los distintos programas psicosociales. Esta cifra representa el 75% del número total de personas privadas de la libertad, lo cual, en principio, significaría un escenario positivo en cuanto al tratamiento psicológico en el marco del proceso de resocialización; no obstante, resulta necesario hacer un seguimiento integral de este tipo de procesos para poder tener información sobre quienes finalizan efectivamente el proceso y cuál es el impacto del mismo respecto a riesgos de reincidencia, entre otros puntos a indagar.

Respecto a la implementación de enfoques de justicia restaurativa, la Comisión ha insistido en la necesidad de aumentar las prácticas restaurativas y permear los procesos resocializadores con este enfoque para fortalecer la efectividad de los procesos de resocialización y disminuir el punitivismo propio de la política criminal en Colombia. Conforme a las funciones desarrolladas por la Comisión, se ven como experiencias positivas las que se han desarrollado en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes con el Programa de Justicia Juvenil Restaurativa y la implementación —con desafíos—, de la Ley de Utilidad Pública para mujeres cabeza de familia privadas de la libertad.

En el marco de este informe, como Comisión, se quiere hacer especial énfasis en la importancia de fortalecer la perspectiva restaurativa en la resocialización de las personas privadas de la libertad. Esto con el objetivo de garantizar el cumplimiento del estándar mínimo constitucional del derecho a la resocialización, pero especialmente para desarrollar medidas efectivas que tiendan a la prevención de la reincidencia[27], tal y como lo ha mencionado el Ministerio de Justicia en el documento de Lineamientos de resocialización con enfoque de justicia restaurativa. Esto se puede implementar a través de la utilización de

[27] Ministerio de Justicia y del Derecho. *Lineamientos de resocialización con enfoque de justicia restaurativa.* 2020.

prácticas que mejoren la convivencia al interior de los patios, entre las personas privadas de la libertad y funcionarios y funcionarias de custodia y vigilancia del INPEC y que incluyan el entorno familiar y social de las personas privadas de la libertad al tiempo que abordan los factores de riesgo.

Finalmente, dentro del décimo séptimo informe del Gobierno Nacional, se hace referencia a diferentes acciones de intervención inmediata en materia de productividad de la resocialización. Por ejemplo, se manifestó la implementación de tres Centros de Reindustrialización- ZASCA Renacer[28], para promover la productividad de 240 personas privadas de la libertad en los ERON de Ibagué, Guaduas y Espinal. No obstante, sobre este tipo de acciones la Comisión de Seguimiento no recibió información detallada dentro de las respuestas del INPEC y del Ministerio de Justicia, sobre los resultados de la comercialización de los productos desarrollados y la destinación de recursos; el cubrimiento de la ARL de las personas privadas de la libertad vinculadas al convenio y/o el impacto de estas actividades en el proceso de resocialización, entre otras cuestiones. Desde la Comisión se celebra la apertura y la implementación de convenios que fortalezcan las capacidades productivas; sin embargo, se resalta la necesidad de tener información disponible para la medición, el monitoreo y la evaluación de dichas alternativas de resocialización.

[28] De conformidad con el documento “ABC Centros de Reindustrialización- ZASCA Renacer”, publicado por el Ministerio de Justicia en el año 2023, los mismos son una iniciativa que hace parte de la política nacional de reindustrialización y economía popular, que contribuye a cerrar brechas tecnológicas y económicas a través de la integración regional y encadenamientos productivos en todo el país. Con estos centros se tiene por objetivo fortalecer el desarrollo productivo de unidades productivas, micronegocios y mipymes situadas en regiones y/o municipios en todo el territorio nacional, atendiendo sectores como la agroindustria, manufactura, tecnologías, artesanías, entre otros.

CAPÍTULO II

LA INFRAESTRUCTURA COMO GARANTÍA DE LA DIGNIDAD HUMANA

El presente capítulo presenta un análisis de la situación relativa a la infraestructura carcelaria, a partir de la revisión documental de distintos informes presentados por el Estado, órganos de control y prensa; así como alguna información recolectada en visitas realizadas por organizaciones pertenecientes a la Comisión de Seguimiento desarrolladas durante el año 2024. De esta forma, se abordará la temática de la siguiente forma: (i) se mostrarán las obligaciones reconocidas en materia de infraestructura; y (ii) se dará cuenta de la realidad actual en materia de infraestructura de acuerdo con información recabada en diversas fuentes. Esto bajo el entendido que la infraestructura de los centros penitenciarios y carcelarios más que un derecho, en sí mismo, es una herramienta indispensable para el ejercicio de otros derechos como la dignidad humana, la intimidad, la salud, la resocialización, la alimentación y el acceso a los servicios públicos domiciliarios. Garantizar condiciones mínimas de espacio adecuado, con iluminación, ventilación necesaria y con las instalaciones sanitarias que se requieran adquiere, entonces, relevancia especial como requisito previo para proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

1. Sobre las obligaciones del Estado en materia de infraestructura para la PPL

La Corte Constitucional en la Sentencia SU-122 del 2022 reseñó los distintos derechos que deben garantizarse a las personas que se encuentran privadas de la libertad (retomando desarrollos realizados por la Corte Constitucional, entre otros en el Auto 121 de 2018 y la Sentencia T-762 de 2015). Entre estos, se encuentran los siguientes en materia de infraestructura: Todos los locales frecuentados regularmente por las personas privadas de la libertad deben ser mantenidos en debido estado y limpios; los sitios de habitación deben estar en condiciones adecuadas e higiénicas; las celdas deben contar con buena ventilación y con acceso suficiente a luz natural o artificial; las personas detenidas no deben ser sometidas a temperaturas extremas; Reclusión libre de hacinamiento; cada persona debe disponer de una superficie mínima, y un espacio lo suficientemente amplio para pasar la noche, así como de una cama individual con su ropa de cama correspondiente en condiciones de limpieza e higiene; diseño de planes y políticas

públicas necesarios para superar las eventuales falencias físicas o arquitectónicas en los establecimientos.

En la Sentencia T-762 de 2015, la Corte Constitucional señaló que el área por celda que se le debe garantizar a cada interno nunca puede ser inferior a los 3.4 metros cuadrados y que cada persona privada de la libertad debe contar con una superficie mínima de 20 metros cuadrados, por lo cual la verificación de este punto es binaria —sí o no— en aras de determinar la superación del ECI. Con relación a las demás zonas necesarias para la vida en reclusión, como comedores, bibliotecas, talleres, espacios para visitas conyugales y demás, la Corte Constitucional dispuso que el Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas[29] es competente para estimar el espacio mínimo que requiere cada persona privada de la libertad.

Además, destacó que los establecimientos penitenciarios deben contar con "un plan de utilización de espacios y de manejo del tiempo en la vida carcelaria"[30]. Igualmente, en la Sentencia T-762 de 2015 se ordenó al INPEC y a la USPEC la provisión de un kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija en caso de ser necesario. También, se ordenó poner a disposición de los internos una cantidad razonable de duchas y baterías sanitarias y asegurar las condiciones para que las visitas conyugales se puedan cumplir en condiciones de higiene e intimidad.

2. Sobre el cumplimiento de los derechos de las personas privadas de la libertad en materia de infraestructura

El 18 de abril de 2022 se emitió el Documento CONPES 4082 en el que se hace una "Declaración de Importancia del Proyecto de Inversión, Construcción y Ampliación de Infraestructura para Generación de Cupos en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional". En este, a nivel de diagnóstico se menciona que la reducida capacidad de infraestructura del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante SNPC), se da «por el mal estado y vetustez de la

[29] El Comité Interdisciplinario para la Estructuración de las Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad fue creado por orden de la Corte Constitucional mediante la sentencia T-762 de 2015 cuyo objetivo es la identificación de los parámetros técnicos que permitan consolidar condiciones de reclusión dignas, tanto para las personas condenadas, como para las sindicadas, en lo que pueda ser diferente entre ellas.
[30] Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015

infraestructura existente, así como, por el hacinamiento persistente en los ERON» [31].

Al respecto, se menciona que existen establecimientos penitenciarios de primera, segunda y tercera generación; no obstante, más del 49% de la oferta de cupos del SNPC son ofrecidos por los establecimientos de primera generación, que cuentan con antigüedad de 19 a más de 400 años, representan más del 88% del total de los ERON y registran niveles de hacinamiento superiores al 34%. Es decir, la principal oferta penitenciaria en el país se da por establecimientos antiguos, sin las condiciones suficientes para generar bienestar a las personas privadas de la libertad.

En el mismo sentido, el citado documento resalta que «existe una tendencia consistente en la PPL que supera año a año la capacidad del sistema»[32], siendo un problema sustancial, en tanto no importan los esfuerzos desplegados por el Estado para aumentar la oferta de cupos carcelarios, pues la demanda siempre está en un nivel superior al esperado. Así, «la baja capacidad del sistema en materia de cupos para la PPL, y la deficiente infraestructura favorecen la prevalencia del hacinamiento en los centros de reclusión del país»[33].

Bajo ese panorama, el objetivo de la política pública en el Documento CONPES 4082 de 2022 se centró en la ampliación de «la infraestructura del Sistema Penitenciario y Carcelario mediante la construcción de establecimientos de reclusión del orden nacional, para garantizar las condiciones de habitabilidad digna a la PPL y disminuir el hacinamiento en los establecimientos de reclusión existentes»[34]. Para ello se propuso:

(i) Entre 2022 y 2025 la Uspec construirá el ERON de Pereira (Risaralda). De esta forma, la Unidad va a entregar en 2025 1.500 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.

[31] Conpes 4082 Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional p. 34
[32] Ibid. p. 36
[33] Ibid. p 36
[34] Ibid. p 11

(ii) La Uspec, entre 2022 y 2025, construirá un ERON en Riohacha (La Guajira). Con lo anterior, en 2025, la Unidad entregará 1.645 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.

(iii) La Uspec construirá, entre 2022 y 2024, un ERON en Sabanas de San Ángel (Magdalena). Con ello la Unidad, en 2024, entregará 1.974 cupos integrales en este ERON.

(iv) Entre 2022 y 2025, la Uspec construirá un ERON en el municipio de Silvia (Cauca). Por lo expuesto, la Unidad, en 2026, entregará 500 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.

(v) Entre 2023 y 2026, la Uspec construirá un ERON en el municipio de Mocoa (Putumayo). De esta forma la Unidad, en 2026, entregará 827 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.

(vi) Entre 2023 y 2025, la Uspec construirá un ERON en San Andrés Islas. Con ello, en 2026 se entregarán 396 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.

(vii) La Uspec construirá, entre 2022 y 2026, un ERON en Barrancabermeja (Santander). Así, la Unidad en 2026 entregará 1.512 cupos integrales en este ERON.

(viii) La Uspec, entre 2022 y 2025, construirá un ERON en Buenaventura (Valle del Cauca). Con lo anterior, en 2026, la Unidad entregará 662 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON.

(ix) La Uspec construirá, entre 2023 y 2026, un ERON en San Martín (Meta). En línea con lo anterior, la Unidad en 2026, entregará 789 cupos integrales penitenciarios y carcelarios en este ERON[35].

Así, con la construcción de 9 ERON se buscaba aumentar la capacidad penitenciaria en 9.805 cupos, distribuidos en nueve departamentos: Risaralda, La Guajira, Magdalena, Cauca, Putumayo, San Andrés Islas, Santander, Valle del Cauca y Meta, entre el periodo de 2022 al 2026. No obstante, al indagar respecto al cumplimiento de lo mencionado, aún no se ha terminado ni una de las obras. Por el contrario, algunas de ellas han estado rodeadas de escándalos respecto a su ejecución, construcción e inversión. A continuación, para mayor ilustración se mencionará de forma sucinta cómo se han desarrollado cada una de las construcciones previamente señaladas.

i) ERON de Pereira (Risaralda)

En el marco de la ejecución de esta obra, la Procuraduría General de la Nación abrió investigación en contra de la USPEC porque, pese a que no se encuentra suscrito el contrato de obra para la construcción de este establecimiento penitenciario, la entidad responsable contrató una interventoría[36]. Si bien, la USPEC aclaró que esta situación se debió a un problema con el Contratista, en tanto este no pudo finiquitar la obtención del RUT antes de que culmine la vigencia Fiscal del año 2023[37], en el momento, no se tiene certeza sobre el avance del proyecto, algunos datos señalan que en el año 2023 tenía una *«ejecución menor al 12 por ciento»*[38], pero otros hablan de un 52.57%[39]; sin embargo, en el Informe de Gobierno de 2024 se especifica que la ejecución de la obra se encuentra en un 75%[40]. Por lo tanto, se infiere que es posible que esta se entregue a mediados del año 2025.

---

[35] Ibid. pp 38 - 39

[36] Procuraduría General de la Nación (2024). *Procuraduría Investiga a la USPEC por construcción de cárcel en Pereira.*Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-investiga-uspec-construccion-carcel-pereira.aspx

[37] USPEC (2024). *Aclaraciones sobre el proceso de contratación y ejecución del ERON de Pereira – Fase II.* Disponible en: https://www.uspec.gov.co/noticias/aclaraciones-sobre-el-proceso-de-contratacion-y-ejecucion-del-eron-de-pereira-fase-ii

[38] El Tiempo (2023). *Contraloría encontró graves hallazgos en proyecto de nueva cárcel en Pereira.* Disponible en: https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/graves-hallazgos-de-contraloria-en-proyecto-de-nueva-carcel-en-pereira-781251

[39] USPEC (2024a). *Avanza la obra del ERON de Riohacha*. Disponible en: https://www.uspec.gov.co/noticias/avanza-la-obra-del-eron-de-riohacha

[40] Informe de Gobierno. 2024,p.151

ii) ERON en Riohacha (La Guajira)

La construcción de esta obra estaba planeada desde el año 2020, en el que se acordó entre el USPEC y el consorcio ERON en la Guajira, «una promesa para ser construida máximo en diecinueve (19) meses y se pactó con un costo de ciento ochenta y un mil millones (181.000.000) de pesos»[41]. No obstante, debido al incumplimiento de lo acordado, relacionado con la compensación del territorio entregado para la construcción de la Cárcel, las comunidades indígenas bloquearon y mantuvieron detenida la ejecución de la obra[42]. Esta se encuentra proyectada para mil setecientos veintidós (1722) cupos y apenas tiene un avance de ejecución del cuarenta y seis por ciento (46%)[43], y se espera que sea culminada en el primer periodo del año 2025[44].

iii) ERON en Sabanas de San Ángel (Magdalena)

El 20 de diciembre del año 2022 la construcción de este ERON fue suspendida por la ola invernal y ciertas situaciones de seguridad en torno a la ejecución[45]. Pues, «según información preliminar, en la obra (…) llegaron varios hombres armados e intimidaron a los trabajadores que allí se encontraban (…) manifestaron ser de un grupo delincuencial exigiendo que las obras no terminarán»[46]. Para el año 2023, con una ejecución del 27.74% del total[47], la Contraloría General de la República alertó sobre la posible pérdida de recursos por la inejecución de la obra[48]. Según

[41] W Radio (2024). *USPEC llegó a un acuerdo con indígenas por construcción de cárcel en La Guajira.* Disponible en: https://www.wradio.com.co/2024/05/29/uspec-llego-a-un-acuerdo-con-indigenas-por-construccion-de-carcel-en-la-guajira/
[42] La Guajira Hoy (2024). *Obras de cárcel estarán listas al finalizar primer semestre de 2025.* Disponible en: https://laguajirahoy.com/riohacha/obras-de-carcel-estaran-listas-al-finalizar-primer-semestre-de-2025.html
[43] Informe de Gobierno. 2024. p. 151
[44] Gobernación de la Guajira (2024). *La Cárcel ERON La Guajira fortalecerá la seguridad ciudadana: Gobernador.* Disponible en: https://laguajira.gov.co/Prensa/SaladePrensa/Paginas/carcel-eron-la-guajira-fortalecera-la-seguridad-ciudadana-gobernador.aspx; Uspec, ob. cit
[45] Caracol Radio (2023). *Suspensión de obra mega cárcel en Magdalena genera pérdida de $291 millones: Contraloría.*Disponible en: https://caracol.com.co/2023/06/28/suspension-de-obra-mega-carcel-en-magdalena-genera-perdida-de-291-millones-contraloria/
[46] W Radio (2023). *MinJusticia anunció licitación para construir nueva cárcel en Barrancabermeja.* Disponible en: https://www.wradio.com.co/2023/08/21/minjusticia-anuncio-licitacion-para-construir-nueva-carcel-en-barrancabermeja/#:~:text=La%20c%C3%A1rcel%20quedar%C3%A1%20ubicada%20a,todo%20el%20departamento%20de%20Santander
[47] USPEC (2024b). *Informe de gestión Vigencia 2023.* Disponible en: https://www.uspec.gov.co/sites/default/files/orden_de_pago-2024-02/informe-de-gestion-2023.f.pdf; Infobae (2023). *Así está la megacárcel que prometieron en el Magdalena: se han gastado $291.000 millones y hace seis meses no ponen un ladrillo.* Disponible en: https://www.infobae.com/colombia/2023/06/29/asi-esta-la-megacarcel-que-prometieron-en-el-magdalena-se-han-gastado-291000-millones-y-hace-seis-meses-no-ponen-un-ladrillo/
[48] Caracol Radio, 2023 ob cit.

el informe de gobierno del año 2024, esta reclusión va a tener una capacidad para 1974 cupos y el avance de la ejecución de la obra está en el 37.01%[49]

iv) ERON en el municipio de Silvia (Cauca)

Según la información suministrada por el USPEC, el inicio de la construcción de este centro carcelario estaba previsto para mayo de 2023[50]; sin embargo, en la actualidad no se ha dado inicio a su ejecución, pues se han realizado múltiples reuniones con el fin de acordar el diseño de la prisión, en tanto se tiene previsto que esta reciba en su mayoría a miembros de comunidades indígenas, quienes serán tratados bajo un enfoque diferencial[51]. Según los datos suministrados por el USPEC, para el año 2023 este tuvo un avance entre 1 y el 12% [52].

v) ERON en el municipio de Mocoa (Putumayo)

La creación de este establecimiento penitenciario ha sido un tema de constantes cambios. En el año 2022 se manifestó que «no se construiría la cárcel en Mocoa en un nuevo terreno como se tenía contemplado, ni se adecuará la ya existente por estar en zona de riesgo»[53]. No obstante, para el 2023, el Ministro de Justicia aseguró que empezarían «en el menor tiempo posible, la construcción de una cárcel nueva (...) en Mocoa» y harían la readecuación de la cárcel antigua[54]. Sin embargo, para el año en curso se confirmó que el complejo penitenciario no se construiría en la capital putumayense por la imposibilidad de disponer de un predio adecuado para ello, por lo cual se construiría en el municipio de Villagarzón[55]. Lo cierto es que, independientemente del lugar en el que se disponga la construcción de este establecimiento penitenciario, no se ha dado inicio.

vi) ERON en San Andrés Islas

[49] Informe de Gobierno . 2024.p. 151
[50] USPEC (2023). *La USPEC avanza en infraestructura carcelaria con la construcción de 1.067 nuevos cupos en la vigencia 2023.* Disponible en: https://www.uspec.gov.co/noticias/la-uspec-avanza-en-infraestructura-carcelaria-con-la-construccion-de-1067-nuevos-cupos-en-la-vigencia-2023
[51] El Espectador (2024). *La inédita cárcel indígena que se construirá en el corazón del Cauca.* Disponible en: https://www.elespectador.com/judicial/la-inedita-carcel-indigena-que-se-construira-en-el-corazon-del-cauca/
[52] USPEC, 2024b ob cit
[53] Diario del Sur (2022). *La capital del Putumayo no tendría nueva cárcel.* Disponible en: https://www.diariodelsur.com.co/la-capital-del-putumayo-no-tendria-nueva-carcel/
[54] Ministerio de Justicia (2023). *Mocoa tendrá una cárcel nueva y habilitaremos temporalmente el penal que fue desalojado por la avalancha de 2017: MinJusticia.* Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Mocoa-tendr%C3%A1-una-c%C3%A1rcel-nueva-y-habilitaremos-temporalmente-el-penal-que-fue-desalojado-por-la-avalancha-de-2017-MinJustici.aspx
[55] Conexión Putumayo (2024). *¡Es un hecho! Cárcel judicial para Putumayo, ya no se construirá en Mocoa; será en Villagarzón.* Disponible en: https://conexionputumayo.com/es-un-hecho-carcel-judicial-para-putumayo-ya-no-se-construira-en-mocoa-sera-en-villagarzon/

Si bien desde el año 2023 se anunció la construcción de este centro penitenciario en la Isla, se requirió para ello «que el gobierno de San Andrés compre el terreno y este sea entregado al INPEC, para, posteriormente, desde la USPEC, hacer la inversión de un aproximado de $53.500 millones de pesos»[56]. Sin embargo, no se ha iniciado su construcción.

vii) ERON en Barrancabermeja (Santander)

En el año 2023 se anunció la licitación para la construcción de este centro de reclusión, con un costo aproximado de 214.000.000 de pesos y con la finalización estimada en el año 2027[57]. Para el año de 2024, el informe del Gobierno señala que esta obra tiene un avance del 75.1% y que en un futuro albergará a 1512 personas[58].

viii) ERON en Buenaventura (Valle del Cauca)

En el año 2023 se anunció «el aumento de 810 cupos penitenciarios en Buenaventura por cerca de 100 mil millones de pesos, así como la construcción de un nuevo establecimiento carcelario por 86.670 millones de pesos en este distrito especial[59], empero, al momento de redactar este documento no se cuenta con mayor información al respecto.

ix) ERON en San Martín (Meta)

Aunque este establecimiento se contempla en el documento CONPES 4082 del 2022, no existe información sobre el avance en su ejecución, más allá de que junto con la entidad territorial correspondiente se está buscando ubicar el predio en el cual se pueda construir[60].

---

[56] USPEC (2023a). *MinJusticia anuncia la construcción de un nuevo centro penitenciario en la Isla de San Andrés.* Disponible en: https://www.uspec.gov.co/noticias/minjusticia-anuncia-la-construccion-de-un-nuevo-centro-penitenciario-en-la-isla-de-san-andres

[57] Ministerio de Justicia (2023a). *La próxima semana se adjudicará licitación para la construcción de nueva cárcel en Barrancabermeja.* Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/La-proxima-semana-se-adjudicara-licitacion-para-la-construccion-de-nueva-carcel-en-Barrancabermeja.aspx; Infobae (2023a). *Ministerio de Justicia construirá nueva cárcel en Barrancabermeja: ya está abierta la licitación.* Disponible en: https://www.infobae.com/colombia/2023/08/22/ministerio-de-justicia-construira-nueva-carcel-en-barrancabermeja-ya-esta-abierta-la-licitacion/; W radio (2023a) ob cit.

[58] Informe de Gobierno. 2024. Tabla 18, p. 154

[59] Radio Nacional de Colombia (2023). *Buenaventura contará con 810 nuevos cupos carcelarios.* Disponible en: https://www.radionacional.co/actualidad/judicial/ministerio-de-justicia-anuncia-aumento-de-cupos-carcelarios-en-buenaventura ; Ministerio de Justicia, 2023b, ob cit

[60] USPEC, 2024b

En suma, podría decirse que las promesas de ampliación de la infraestructura carcelaria no se ven próximas a cumplirse. Ello, en especial, teniendo presente que de 9 proyectos en total, 1 se había proyectado terminar en 2024, 5 en 2025, y el restante en el 2026, pero a la fecha sólo se ha iniciado la construcción de 3 (ERON de Pereira, Riohacha y Sabanas de San Ángel) que tienen grandes avances en la ejecución. Sin embargo, de acuerdo a la USPEC «durante el 2023 se ejecutaron proyectos de ampliación en 7 establecimientos, lo que permitió ampliar la capacidad de la infraestructura en 1.516 cupos y 1.325 programados para la vigencia 2024, con una inversión de 44 mil millones de pesos en la vigencia 2023[61], concentrándose en los establecimientos penitenciarios de Cartagena, Barranquilla e Itagüí.

Expuesto lo anterior, llama la atención los altibajos que presentan estas obras de infraestructura en su ejecución, y conduce a la Comisión a formular las siguientes preguntas: Primero, ¿cómo ha actuado la interventoría delegada para que se cumplan con los plazos estipulados en los contratos de ejecución?. Segundo, ¿se han hecho efectivas las pólizas de cumplimiento?. Tercero, ¿ha habido caducidad en los contratos?. Cuarto, ¿la Contraloría ha hecho descubrimientos e iniciado investigaciones al respecto?

En todo caso, hay que recordar que el aumento en la construcción de cupos carcelarios y penitenciarios, debe realizarse en concordancia con el respeto mínimo de la dignidad humana. En consecuencia, el INPEC, la USPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación, tienen el deber de adecuar todos los proyectos de infraestructura carcelaria a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana, tanto de los proyectos relacionados con nuevos cupos dentro de los establecimientos carcelarios en funcionamiento, como con la creación de nuevos ERON. Para ello, las autoridades penitenciarias deben procurar, por un lado, que el número de cupos disponibles sea adecuado para el total de personas internadas en cada establecimiento y, por otro lado, que tales cupos aseguren condiciones mínimas de dignidad. De la misma manera, es preciso considerar dentro de las infraestructuras a desarrollar las

[61] Ibid.

necesidades de personas con sujetas de especial protección constitucional como lo son las personas mayores, mujeres embarazadas, entre otros.

3. Sobre la entrega de kits de aseo y elementos de cama a la población privada de la libertad

Ahora bien, sobre las garantías en materia de infraestructura, distintas a la generación de nuevos cupos en los establecimientos penitenciarios del país, es importante resaltar que en el décimo sexto informe el gobierno nacional se reporta que "se observa que, aunque en algunos meses no se ha alcanzado una cobertura del 100% en las entregas de kits de aseo y elementos de cama, los establecimientos penitenciarios han realizado gestiones interinstitucionales para cubrir las deficiencias y cumplir con las entregas programadas. Estas gestiones incluyen la celebración de convenios y donaciones provenientes de la red social de apoyo a los establecimientos penitenciarios. Así mismo, se expidió el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización (PIPAR)[62], que se anexa al presente informe, en cumplimiento de varias decisiones judiciales de la Corte Constitucional y distingue entre dos actividades: tratamiento penitenciario y atención social. Sin embargo, con la información disponible en los informes no es posible contrastar o comprobar los impactos de estas medidas en el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

4. Sobre las garantías de acceso a servicios públicos

a. Energía eléctrica

Entre el 1 de noviembre de 2022 y el 30 de abril de 2023, la USPEC aseguró en su informe de gestión 2023 que, dispuso de «los contratos 440 y 441 del 2022 por valor de $1.245.822.766 y $1.196.744.169 respectivamente, y el contrato 066 del 2023 por valor de $953.616.455, para cubrir un total de 89 establecimientos» con plantas eléctricas. Lo anterior, toda vez que, en algunos de los centros penitenciarios se presentan problemas con el suministro constante de la energía eléctrica, lo que resulta perjudicial para las personas privadas de la libertad, en tanto la prestación de este servicio es «esencial para el funcionamiento de los

[62] El Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización (PIPAR) se basa en el Plan Nacional de Política Criminal, que busca reducir la criminalidad y restablecer el tejido social. Su objetivo se centra en establecer los programas, actividades y servicios que se prestan al interior de los establecimientos de reclusión, los cuales permiten garantizar la resocialización de la población privada de la libertad.

sistemas de seguridad, vigilancia, iluminación, sistemas de bombeo de agua potable, bombeo de agua residual, aires acondicionados, refrigeración y conservación de alimentos, entre otros[63].

b. Mantenimiento de calderas, lavanderías y aires acondicionados

Asimismo, la USPEC destinó recursos para la vigencia 2022 para el mantenimiento preventivo, correctivo para la operación de calderas, aires acondicionados y lavanderías para los establecimientos de reclusión de orden nacional por un valor total de $1.157.041.179 bajo el contrato 432 de 2022[64].

- Plantas de Tratamiento de Agua Potable y Residual

Para junio de 2023 el INPEC contaba con con 32 establecimientos con sistemas de Plantas de Tratamiento de Agua Residual (PTAR) y Agua Potable (PTAP), discriminados en 29 Plantas de Tratamiento de Agua Residual y 23 Plantas de tratamiento de Agua Potable, para un total de 52 sistemas de tratamiento del agua a nivel nacional[65]. Existen 5 plantas sin operar. En adición, en El informe de Gestión de la Vigencia 2023, la USPEC menciona que «con un proyecto de inversión denominado "Fortalecimiento de la infraestructura física en los ERON a cargo del INPEC", el cual para la vigencia 2023 contó con una apropiación presupuestal por valor de $100.246.701.770[66], se realizó lo siguiente:

Tabla 3. Proyecto de inversión SCC.

Producto	actividades	($) 2023
Infraestructura penitenciaria y carcelaria	Realizar obras de mantenimiento general	60.013.605.353
	Realizar mantenimiento de plantas eléctricas	3.737.732.490
	Realizar mantenimiento de calderas y lavanderías	1.699.453.142

[63] USPEC (2023) Informe de gestión 2023. Bogotá: Uspec https://www.uspec.gov.co/sites/default/files/orden_de_pago-2024-02/informe-de-gestion-2023.f.pdf
[64] USPEC (2023c) informe ejecución proyectos de inversión https://www.uspec.gov.co/sites/default/files/2023-02/avance-ejecucion-proyecto-de-inversion_diciembre_2022.pdf
[65] USPEC (2025) informe de gestión 2024 https://www.uspec.gov.co/sites/default/files/orden_de_pago-2025-02/informe-de-gestion-2024.f.pdf
[66] USPEC (2023) ob cit.

con mejoramiento	Realizar estudios y diseños	1.564.000.000
	Diagnosticar, formular y supervisar los proyectos de mantenimiento de la infraestructura	3.934.946.714
Infraestructura penitenciaria y carcelaria con mantenimiento	Realizar obras de construcción, operación y mantenimiento de sist. de tratamiento de agua	28.123.173.140
	Realizar estudios y diseños	800.000.008
	Diagnosticar, formular y supervisar la operación y el mantenimiento de los sistemas de tratamiento de agua.	373.790.923
total		100.246.701.770

***Fuente*:** Subdirección de Construcción y Conservación

Con todo lo anterior, es claro que, aunque se vienen realizando actividades por parte de los entes encargados de mejorar las condiciones de infraestructura a nivel penitenciario y carcelario para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, estos esfuerzos son insuficientes, pues las problemáticas respecto a la cantidad de espacio inadecuado permanecen lo que conduce a sistemáticas violaciones a derechos humanos. En todo caso, este tipo de información demuestra algún grado de gestión por parte de las instituciones del Estado, pero no permite observar el grado de mejora en las condiciones de vida de las personas.

Lo anterior, toda vez que, por ejemplo, a pesar de que se estima que «las URI y estaciones de Policía de Bogotá tienen una capacidad total de 1.227 cupos, al 30 de abril de 2024, se encontraban recluidas 3.174 personas»[67]. Esto quiere decir que la demanda supera casi tres veces la oferta. Además, para el cuarto trimestre del año 2024 a nivel nacional, en las URI y estaciones de policía se encontraban 22.546 personas privadas de la libertad; de estas 1766 estaban condenadas y 20810

[67] Canal Capital (2024). *Hacinamiento en las URI y Estaciones de Policía de Bogotá: una problemática que es urgente atender.* Disponible en: https://www.canalcapital.gov.co/hacinamiento-en-bogota-uri-estaciones-policia-2024

indiciadas o imputadas. Si bien,el gobierno nacional ha optado en el aumento de los cupos penitenciarios como solución al problema, su implementación no se ha realizado al ritmo que esperaba el gobierno, si se tienen en cuenta los avances que hay en materia de obras desde el año 2022 hasta el momento. En todo caso tal como lo ha resaltado la Comisión en anteriores ocasiones el aumento de cupos no es una solución adecuada y no atiende a las causas del Estado de Cosas Inconstitucional.

También se debe tener en cuenta que con respecto a la orden 16 de la Sentencia SU-122 de 2022, el Gobierno ha realizado las siguientes acciones:

1. Generar documentos institucionales de consulta pública y permanente que orienten a las entidades territoriales sobre cómo cumplir adecuadamente con sus deberes legales y constituciones con las personas privadas de la libertad[68]: entre estos documentos tenemos por ejemplo: a) Infraestructura y condiciones de habitabilidad en centros de detención transitoria a cargo de entidades territoriales - orientaciones a las entidades territoriales a propósito de la orden quinta del auto 1096 de 2024; la cartilla sobre lineamientos mínimos para espacios temporales de reclusión y la cartilla sobre fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales[69].
2. Se realizaron reuniones de socialización y discusión de dichos documentos. Cabe destacar que de los representantes de los 32 departamentos sólo asistieron 19, pero se realizaron encuentros con los restantes para analizar las acciones tomadas para enfrentar las exigencias establecidas en la SU-122 del 2022.

En conclusión, se espera que para el año 2025 se superen los escollos presentados para el mejoramiento de la infraestructura carcelaria y penitenciaria en el país y los entes de control estén prestos para sancionar a las instituciones que incumplan los requerimientos legales que se han establecido para respetar la dignidad humana de las personas privadas de la libertad y sus derechos

[68] Informe de Gobierno. 2024, p. 250
[69] Ibidem, p. 252

fundamentales. En todo caso, debe recordarse que si bien la mejora y ampliación de cupos en los establecimientos carcelarios es una acción a la que ha apostado de manera constante el Estado, sigue siendo insuficiente, si se mantiene la política punitiva y carcelaria que privilegia la privación de libertad sobre el uso de penas alternativas a la privación de libertad.

CAPÍTULO III

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DIGNA

El derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad ha sido tema de vital preocupación desde hace varios años. Como ha sido reiterado en la jurisprudencia nacional e internacional -Sentencia T-388 de 2013, Sentencia Sentencia SU-122 de 2022, Sentencia T-216 de 2024, artículo 5 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Caso de la cárcel de Urso Branco de Brasil de la CIDH, entre otra jurisprudencia- es deber del Estado procurar a la población reclusa una alimentación digna, suficiente y de calidad. *Verbigracia*, en la sentencia T-216 de 2024, la Corte Constitucional señaló:

> "La situación especial y la falta de capacidad para obtener alimentos de forma independiente por parte de las personas privadas de libertad, imponen al Estado la responsabilidad de proveer alimentos en calidad y cantidades apropiadas, garantizando una alimentación adecuada y suficiente. Cuando se impone una sanción privativa de la libertad utilizando el poder punitivo del Estado, se genera la obligación de garantizar las necesidades básicas de las personas privadas de libertad que se encuentran en cárceles o penitenciarías. Es responsabilidad del Estado proporcionar una nutrición adecuada y completa a quienes están privados de su libertad, desde el momento en que inicia la reclusión hasta que recuperan su libertad"[70].

En el presente capítulo, la Comisión de Seguimiento presenta un análisis de los datos suministrados por el Gobierno Nacional en sus informes e información complementaria solicitada a través de derechos de petición al INPEC, USPEC, Ministerio de Salud, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación. Posteriormente, se establecen los principales puntos de convergencia de estos, donde los datos entregados distan de lo encontrado en las visitas de seguimiento y denuncias de las personas privadas de la libertad en el año 2024.

La Comisión solicitó información al INPEC y la USPEC sobre aspectos relativos a la garantía del derecho a la alimentación en establecimientos de reclusión para

[70] Corte Constitucional de Colombia. «Sentencia T-216.» Bogotá, 2024.

evaluar el nivel de avance en la superación de las distintas problemáticas o deficiencias que ya han sido identificadas en materia de alimentación. Así pues, se indagó sobre: a) los horarios de suministro de alimentos; b) las irregularidades o deficiencias reportadas por las personas privadas de la libertad, los comités organizadores de seguimiento de alimentación (en adelante COSAL) y Comités de derechos humanos; c) el suministro de dietas especiales; d) el número de eventos relacionados con la calidad y valor nutricional de los alimentos, tales como intoxicaciones o afectaciones en la salud de personas privadas de la libertad.. Sin embargo, no se recibió respuesta completa, de fondo y oportuna de parte de la USPEC y el INPEC. Esta situación dificulta la labor de esta Comisión, pues impide en concreto evaluar de manera amplia aspectos relevantes como los indicadores en materia de alimentación, el nivel de cumplimiento de los principios de selección y transparencia en la contratación, entre otros.

De la misma forma, se solicitó a la Procuraduría General de la Nación, un informe respecto al número de quejas disciplinarias recibidas contra funcionarios públicos del INPEC y/o la USPEC y el número de visitas de vigilancia administrativa que se han surtido en 2024 en los establecimientos vinculados en la sentencia T-388 de 2013 y sus hallazgos referentes al suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad. No obstante, la entidad no brindó una respuesta completa a esta Comisión, en tanto omite información sobre el segundo eje planteado. Por esta razón, la Comisión debe llamar la atención sobre la persistencia de barreras de acceso a la información y del desconocimiento a los principios de transparencia, de publicidad y fe pública, así como del deber de rendición de cuentas. Lo anterior impacta de forma negativa en el seguimiento del ECI en el sistema penitenciario.

Así las cosas, en el presente informe se abordará: i) los incumplimientos de operadores de alimentos y eficacia de las medidas implementadas para detectar y sancionar estas fallas; ii) las clausuras de los ranchos[71]; iii) las dietas especiales

71 En el contexto del sistema penitenciario colombiano, el término "rancho" se refiere a la cocina o al área de preparación de alimentos dentro de un establecimiento carcelario. Su función principal es proporcionar las comidas diarias a la población reclusa. Sin embargo, el "rancho" va más allá de ser simplemente una cocina; representa un componente crucial en la vida cotidiana de los internos y tiene implicaciones significativas en términos de derechos humanos, salud pública y seguridad.

para personas privadas de la libertad; iv) la falta de utensilios y elementos de trabajo en buen estado de uso e higiene y v) la impunidad en materia disciplinaria.

1. **Sobre los incumplimientos de operadores de alimentos y eficacia de las medidas implementadas para detectar y sancionar estas fallas**

A efectos de presentar este informe, la Comisión dirigió peticiones a distintas autoridades sobre el número de denuncias que han sido presentadas por los COSAL, el Comité de Derechos Humanos, o en general las personas privadas de la libertad, frente a fallas en la provisión de alimentos, sus causas (calidad, cantidad, incumplimiento de los horarios de entrega o de los menús por parte de la empresa). Al respecto, el INPEC respondió[72] indicando que la entidad tiene 3 formas de activar las alarmas y notificar a la USPEC novedades en temas de alimentación: el primero se refiere a alertas inmediatas desde los ERON, a la supervisión del contrato y la interventoría, con copia al INPEC; el segundo es a través de notificaciones por medio de oficios en el sistema de gestión documental sobre los temas referidos en la pregunta y el tercero consiste en informes mensuales con información procedente de los COSAL a nivel nacional.

Indica la entidad que hasta agosto del 2024 se generaron 24 alertas a la supervisión contractual —en cabeza del funcionario Jorge Carrillo— por fallas a nivel nacional; otras 68 fueron reportadas al equipo de supervisión INPEC y otras 23 se remitieron a la interventoría. Asimismo, señaló el INPEC que, entre enero y agosto del año 2024, se realizaron 5 informes de los COSAL "donde se da un reporte a la USPEC, Ministerio de Justicia y Entes de control sobre las novedades particulares por ERON de los incumplimientos de los operadores de alimentación por ERON"[73]. Y, por otro lado, afirmaron que, entre enero y agosto, realizaron 448 reportes mediante oficios sobre la materia.

A la pregunta sobre el número de casos de intoxicaciones por consumo de alimentos en mal estado informó la entidad que en lo corrido del 2024 (enero a agosto) se han reportado a la USPEC 8 notificaciones de Enfermedades Transmitidas por Alimentos (en aldentante ETAS) "para que esta unidad realice sus respectivas acciones de control a los operadores de alimentación

72 INPEC. Oficio 2024EE0154070
73 INPEC Oficio 2024ER0094045

posiblemente implicados”[74]. Se destaca de lo anterior la persistencia de un número alto de reportes negativos que realiza el INPEC en temas de alimentación, lo cual es incluso superior al registrado en períodos anteriores si se tiene en cuenta que, en respuestas obtenidas de la misma entidad, se reportaron los siguientes datos:

Tabla 4. Casos notificados de ETA decenal por año, ERON La Picota

AÑO	ETAS
2023 (corte marzo)	7
2022	11
2021	8
2020	11
2019	30

Fuente: INPEC - En respuesta a petición con Radicado 2023ER0028095 - marzo 29 de 2023.

Preocupa, igualmente, que a pesar del panorama tan crítico que se registra en las cifras del INPEC, al ser esta entidad indagada sobre el número de investigaciones realizadas por la USPEC a las empresas proveedoras de alimentos sobre las que se presentaron las denuncias de la petición anterior y el número y tipo de sanciones a los proveedores de alimentos por incumplimiento de contratos, la entidad se limitó a señalar que “la Ley 1709 le asigna esta competencia a la USPEC, en este tema el INPEC no tiene injerencia en las decisiones contractuales”[75], lo que denota, por un lado, un desinterés institucional en conocer los resultados y eficacia de su propia gestión y, por el otro, la deficiente articulación y cooperación entre las distintas entidades encargadas de velar por la garantía y goce efectivo del derecho a la alimentación digna de las personas privadas de la libertad.

Por su parte, desde la dirección de logística de la USPEC, se dio respuesta a estos mismos interrogantes planteados al INPEC, en la cual informaron los mecanismos

74 Ibidem.
75 INPEC Oficio 2024ER0094045.

de interventoría implementados para hacer seguimiento a los contratos de alimentación, indicando al respecto que se realiza "un seguimiento, inspección y control de manera continua a la prestación del servicio por parte de los Contratistas que prestan el suministro de alimentación, más no a los proveedores. En ese sentido, en razón al incumplimiento de las obligaciones contractuales de cada contratista, desde la Interventoría se adoptan una serie de medidas correctivas oportunas (Notificación de los planes de mejora) derivadas de los hallazgos encontrados en visitas, con el fin de que el contratista atienda estas solicitudes de manera diligente, y así corrija las deficiencias detectadas para asegurar la prestación de un servicio conforme a los términos pactados [...] Siguiendo el hilo conductor, puede presentarse el caso de que el contratista haya subsanado o no los hallazgos, así que posterior al agotamiento del debido proceso para la notificación de los planes de mejora, se procede a notificar la aplicación de descuentos a los que haya lugar, por la inobservancia de los acuerdos niveles de servicio (ANS) y en el evento en que no se acredite el cumplimiento de sus obligaciones frente a este aspecto en particular, se efectuará la notificación de requerimiento formal de presunto incumplimiento, si a ello hubiese lugar"[76].

De acuerdo al documento ANEXO No. 3 adjunto a la respuesta de la Unidad bajo radicado R-2024-010479, entre enero y mayo de 2024, se realizaron 23 notificaciones de descuentos a operadores de alimentos, evidenciándose que en varios casos (UT[77] Penitenciarios 2023, UT Nutriendo USPEC 2024; UT Macsol Uspec 2024, por ejemplo) se dio reincidencia en los incumplimientos, sin que se hayan adoptado otras medidas frente al contrato.

Tabla 5. Notificaciones de descuento a operadores de alimentos.

RAD	PO_REVISIÓN	TIPO	GRUPO	RO_CONT	CONTRATISTA	CHA_COR
PD_0001	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_01	327-2023	UT PENITENCIARIOS 2023	31/5/2024

[76] Tomado del oficio E-2024-006654 de la Unidad de Servicios Penitenciarios, del día 09 de Agosto de 2024.
[77] La Unión Temporal es una figura legal en Colombia que permite la asociación de dos o más personas naturales o jurídicas para presentar una propuesta y ejecutar un contrato estatal.

PD_0002	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_03	329-2023	ARDIKO A&S SAS	31/5/2024
PD_0003	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_04	330-2023	UT UNIDOS USPEC 2024	31/5/2024
PD_0004	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_13	339-2023	UT ALIMENTOS INTEGRAL	31/5/2024
PD_0005	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_07	333-2023	UT NUTRIENDO USPEC 2024	31/5/2024
PD_0006	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_06	332-2024	UT NUTRIENDO USPEC 2024	31/5/2024
PD_0007	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_10	336-2024	UT CALIDAD Y VIDA 23-24	31/5/2024
PD_0008	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_14	340-2024	UT MACSOL USPEC 2024	31/5/2024
PD_0009	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_15	341-2024	UT UNIDOS USPEC 2024	31/5/2024
PD_0010	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_08	334-2024	ARDIKO A&S SAS	31/5/2024
PD_0011	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_09	335-2025	UNIÓN TEMPORAL ANDINO COLOMBIANO	31/5/2024
PD_0012	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_11	337-2025	UT MACSOL USPEC 2024	31/5/2024

PD_0013	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_12	338-2025	ORNUA SAS	31/5/2024
PD_0014	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_16	342-2025	CJVN S.A.S.	31/5/2024
PD_0015	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_17	343-2025	CJVN S.A.S.	31/5/2024
PD_0016	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_05	331-2026	UT LOGISTIC FOOD	31/5/2024
PD_0017	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_02	328-2026	UT COMPROMISO POR LA DIGNIDAD	31/5/2024
PD_0018	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_07	333-2026	UT NUTRIENDO USPEC 2024	31/5/2024
PD_0019	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_08	334-2026	ARDIKO A&S SAS	31/5/2024
PD_0020	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_10	336-2026	UT CALIDAD Y VIDA 23-24	31/5/2024
PD_0021	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_15	341-2027	UT UNIDOS USPEC 2024	31/5/2024
PD_0022	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_09	335-2027	UNIÓN TEMPORAL ANDINO COLOMBIANO	31/5/2024
PD_0023	Notificación	Descuentos Directos Visitas	GRUPO_11	337-2027	UT MACSOL USPEC 2024	31/5/2024

Fuente: Tabla tomada del ANEXO 3 adjunto a la respuesta bajo radicado R-2024-010479, donde se informa de la notificación de descuentos a los contratistas por ocasión al incumplimiento.

Tal como se destacó en el VI Informe de esta Comisión, el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte los contratistas ha sido una constante, a pesar de las medidas de control e intervención usadas hasta el momento; por lo que se hace necesario evaluar su eficacia e impacto en la garantía del derecho a una alimentación digna para las personas privadas de la libertad. Para esta Comisión, no existe duda en que la aplicación de descuentos es insuficiente para garantizar el cumplimiento cabal de las obligaciones de parte de los operadores, pues continúa la vulneración de derechos humanos de la población privada de la libertad y aún no se han adoptado otras medidas más drásticas para evitar la normalización o recurrencia de situaciones como las ETAS, la entrega de alimentos por fuera de los horarios establecidos, la precariedad en las condiciones de higiene en los lugares de preparación de alimentos, etc. Esto implica, por supuesto, la previsión de planes de contingencia ante, por ejemplo, la posible terminación anticipada de los contratos, para evitar que los traumatismos derivados de tales situaciones afecten la garantía de los derechos de la población reclusa.

De otro lado, esta Comisión insiste en evidenciar que, a pesar de las recurrentes quejas de las personas privadas de la libertad e incluso en las alertas del INPEC, en relación con el (o posible) incumplimiento contractual de empresas como MACSOL —que ha participado en distintos consorcios y uniones temporales para el suministro de alimentos a personas privadas de la libertad—, estas no generan precedentes adversos para nuevas contrataciones.

Recuérdese, *verbigracia*, que para el 2021, el INPEC informó a esta Comisión que el 18% de los ERON reportaron posibles incumplimientos de la UT MACSOL 2021 “tanto de ejecución higiénico-sanitaria como de obligaciones contractuales entre los que se destacan cambios en las minutas y menú, e inconsistencias en el gramaje[78]. Esta información es consistente con la denuncia realizada en diciembre de ese mismo año por personas privadas de la libertad del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Girón, Santander (Palogordo), en la que señalan

[78] Inpec, 2021, Respuesta a derecho de petición, Rad. 2021EE0144643. Agosto 17 de 2021.

problemáticas como el suministro de alimentos de mala calidad, el desconocimiento de los gramajes, deficiencias en la entrega del refrigerio nocturno, entre otras[79].

2. **Sobre las formas de vulneración del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad**

El Decimoséptimo Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional[80] en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria construido y presentado por el Gobierno Nacional, informó, en cuanto al eje de alimentación en entornos carcelarios, lo siguiente:

> "En materia de alimentación se observa en el aumento del nivel de cumplimiento en cuatro indicadores: el servicio para niños y niñas con planes de alimentación aumentó en un 3% y se mantiene en un nivel de cumplimiento alto (95%). De otra parte, se incrementó el cumplimiento en la entrega de dietas especiales pasó de 88% a un 89%, conservando su nivel de cumplimiento alto; el cumplimiento en los horarios de alimentación pasó del 77% al 80% de cumplimiento, manteniéndose en un nivel de afianzamiento. También, el indicador de conservación de alimentos aumenta su nivel de cumplimiento en un 6%, ubicándose en el nivel de afianzamiento (77%). Resultado que, evidencia la prestación del servicio en condiciones que impactan también en la salud de la población y que permiten hacer un seguimiento más focalizado, para dar cumplimento total. Igualmente, demuestra la importancia de ampliar los procesos de supervisión para garantizar el cumplimiento (no administrativo) o de la prestación de servicios" (Gobierno Nacional de Colombia 2024, 88).

En relación con la información presentada por el Gobierno Nacional, llama la atención que de acuerdo con las organizaciones que integran la Comisión de Seguimiento y que tienen contacto directo con la población reclusa, tales como el Equipo Jurídico Pueblos, Mujeres Libres y el Comité de Solidaridad con Presos Políticos, las problemáticas relacionadas con la garantía del derecho a la

[79] Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013. *X informe de seguimiento de la sociedad civil al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario.* Bogotá, 2022. Ver página 65.
[80] Gobierno Nacional de Colombia. «Decimoséptimo Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.» Bogotá, Diciembre de 2024.

alimentación justifican gran parte de las acciones constitucionales, así como peticiones, quejas, y acciones de desobediencia y protesta presentadas al interior de las prisiones. Las problemáticas más recurrentes son: por un lado, las deficiencias en el suministro de una alimentación digna, con valor nutricional y en los tiempos y condiciones establecidas en las respectivas minutas y, por el otro, las condiciones precarias de higiene e infraestructura en las que se preparan, manipulan y distribuyen los alimentos.

A continuación, desde la Comisión, se presenta un paneo sencillo de la información obtenida principalmente a través de diálogo directo con personas privadas de la libertad, visitas de verificación y del archivo institucional de organizaciones parte de la Comisión de Seguimiento, sobre las distintas expresiones de vulneración del derecho a la alimentación digna de las personas privadas de la libertad y que da cuenta de la continuidad del ECI en el sistema penitenciario. Para tal efecto, se expondrán los casos concretos de 5 establecimientos de reclusión del orden nacional y en algunos casos se analizarán las respuestas de las entidades estatales comprometidas en la superación del ECI.

Por ejemplo, en abril de 2024, en la estructura 3 (Picota) del Complejo Carcelario y Penitenciario de Bogotá, COBOG, 80 personas privadas de la libertad participaron en 2 oportunidades a la huelga de hambre para protestar, entre otras cosas, por las dificultades existentes en el suministro de alimentos. Esta problemática fue reconocida por el centro penitenciario[81]. En su momento, las personas internas denunciaron que sólo recibían dos comidas al día y que en varias oportunidades los alimentos fueron entregados en pésimas condiciones de salubridad.

En este mismo período, de acuerdo con la información suministrada a esta Comisión por parte de la Dirección Logística de la USPEC[82], el CONSORCIO INTERALIMENTOS[83] indicó que la Secretaría de Salud ordenó el cierre de los ranchos de la Estructura 2 (Ranchos ERES 1 y 2) del COBOG, en atención a las siguientes causas:

[81] INPEC. Oficio 2024EE0072134
[82] USPEC. Oficio E-2024-006654. Respuesta a la comunicación del 26 de junio de 2024.
[83] Consorcio contratado *"mediante concurso de méritos abierto, publicado en el SECOP II, con el proceso No. USPEC-CM-A-001-2024 adjudicando el Contrato 159-2024 al CONSORCIO INTERALIMENTOS 2024 el día 22 de abril de 2024, del cual se suscribió acta de inicio el día 3 de mayo de 2024".*

> “Primero: se evidencia baldosas de piso de área de proceso rotas fisuradas y con perforación fisuras en pared en baldosas superior a mesones auxiliares. Desprendimiento de pintura en pisos de área de neveras de refrigeración presencia de humedad y desprendimiento de pintura en pared superior a lavamanos puerta de ingreso a neveras con presencia de óxido; Segundo: se evidencia techo de área de proceso manchado y pintura deteriorada se evidencia color oscuro. Se evidencia cableado sin canalizar en área de neveras de refrigeración; Tercero: no cuentan con método de sacado de un solo uso en lavamanos de proceso y en unidad sanitaria lockers con presencia de óxido en base; Cuarto: se evidencian bases de estufas en área de preparación deterioradas con acumulo de grasa se evidencia presencia de plaga tipo cucaracha viva en motor de nevera de refrigeración; Quinto: personal en aparente buen estado de salud, no implementan medidas preventivas y correctivas en salud”[84]

El ostensible deterioro de estos ranchos (descrito en la respuesta de la USPEC), denota serias deficiencias en la implementación de acciones de mantenimiento preventivo de la infraestructura; pues las causas de estos cierres en el COBOG hablan de problemáticas que no han sido atendidas oportunamente, como los efectos de la humedad en las paredes y la acumulación de grasa en las estufas.

Por otra parte, en febrero de 2024, las personas privadas de la libertad en el Complejo Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, informaron una serie de irregularidades relacionadas con la alimentación, entre las que se encuentra la mala calidad de los alimentos, el incumplimiento de horarios de distribución y gramaje pactado con los contratistas[85]. En cuanto a la provisión de un refrigerio nocturno, señalaron los detenidos, que este es entregado con muy poca regularidad y que, cuando se suministra, consiste sólo en una bebida a base de

[84] USPEC. Oficio E-2024-006654. Respuesta a la comunicación del 26 de junio de 2024.

[85]Caracol Radio. *Privados de la libertad denuncian presuntas irregularidades en la entrega de alimentos.* 3 de Febrero de 2024. https://caracol.com.co/2024/02/03/privados-de-la-libertad-denuncian-presuntas-irregularidades-en-la-entrega-de-alimentos/ (último acceso: 2024).

cítricos. Estas situaciones fueron igualmente advertidas por la Personería de Cúcuta[86].

En respuesta a las solicitudes de información e intervención presentadas por el Equipo Jurídico Pueblos, las directivas del ERON presentaron actas de seguimiento a la situación (del 4 y 6 de marzo de 2024), en la cual se evidencia que el operador inició contrato en diciembre de 2023 reportándose, para marzo de 2024, 62 días de incumplimiento en el suministro de alimentación. Ello lo expresan de la siguiente manera:

> "Primero: que existen fallas en el cumplimiento de horarios de entrega de alimentos, entre otras razones por el desabastecimiento de proteínas y azúcar; Segundo: operador UT UNIDOS USPEC 2024 no realizó pago de bonificación correspondiente al mes de enero de los corrientes a manipuladores y repartidores de alimentos; Tercero: entrega incompleta de uniformes de dotación a manipuladores y repartidores; Cuarto: falta de utensilios para el suministro de alimentos (potes y cubiertos); Cinco: falta de mantenimiento preventivo y correctivo a máquinas simples (licuadora y cortadora industrial, procesadora de alimentos, plancha dañada), así como de marmas, transportadoras de alimentos y espacios de trabajo (pisos, rejillas, paredes); Seis: incumplimiento del menú patrón; Siete: falta de capacitación al personal privado de la libertad; Ocho: incumplimientos en la entrega de bebidas lácteas en horario nocturno, por lo que se le requirió no sólo el suministro de las mismas, sino el mejoramiento de la calidad de estos productos; Nueve: incumplimiento en el arreglo del cuarto frío, por el cual ya había sido requerido el contratista; Diez: incumplimiento en el gramaje de la proteína; Once: se evidenció ingreso de frutas y verduras muy maduras, por lo que se realizaron recomendaciones sobre el particular; Doce: falta de potes para entrega de dietas especiales, las cuales además estaban siendo repartidas en forma revuelta con la comida normal. Se indica además que "se observa incumplimiento en el suministro de dietas

[86]Caracol Radio. *Personería reclama atención por falta de alimentación a la población carcelaria.* 16 de Febrero de 2024. https://caracol.com.co/2024/02/16/personeria-reclama-atencion-por-falta-de-alimentacion-a-la-poblacion-carcelaria/ (último acceso: 2024).

de acuerdo a lo recomendado por las valoraciones de las dietas, además se evidencia que no están actualizadas las valoraciones de las dietas"; Tercero: instalación de contenedores de residuos sólidos y canecas para las lavazas. Se alude a numerosas quejas de la empresa de aseo VEOLIA por la falta de clasificación de residuos y de articulación del contratista con el PIGA"[87].

Asimismo, en abril de 2024, desde el Establecimiento penitenciario de alta y mediana seguridad de Girón (Palogordo), los detenidos reportaron que "*están recibiendo los alimentos en horarios irregulares, como almuerzos a las 5 de la tarde, o en otros casos, el recibimiento de dos únicas comidas al día"*. Igualmente, en este mismo mes del año, en el establecimiento de reclusión de la Dorada (Caldas), los detenidos iniciaron una huelga de hambre para exigir el *"cumplimiento y mejoramiento en el suministro de alimentos para las personas privadas de la libertad, ya que en la actualidad hay falencias graves en el actual contrato y proveedor de alimentos para el CPAMS Dorada-Caldas. A su vez, se solicita que se cambie el personal administrativo del rancho"*[88].

Días más tarde, en mayo de 2024, en la Reclusión de Mujeres El Buen Pastor, las detenidas acudieron a la huelga de hambre por distintas problemáticas como: la mala calidad de los alimentos que recibían —varias veces en estado de descomposición—, la entrega incompleta del número de comidas por día y el desconocimiento de los horarios para el suministro de estos.

[87] Tomado del Acta N.321 del 07 de marzo de 2024, por parte del Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC).
[88] Corporación Equipo Jurídico Pueblos. *Huelga de hambre en la cárcel de La Dorada Caldas. Privados de la libertad denuncian presuntas irregularidades en la entrega de alimentos.* 3 de junio de 2024. https://equipojuridicopueblos.org/huelga-de-hambre-en-la-carcel-de-la-dorada-caldas/(último acceso: 2024).

Fotografía del suministro para la sopa tomada por DD. HH de la Estructura 3. ERON PICOTA. 04 de abril de 2024.	Fotografía de comida en mal estado en la Cárcel de Cómbita, a finales del 2023.	Fotografía de las condiciones de salubridad en las que llega la comida en el Pedregal en marzo de 2024.

Fotografía en el ERON Picota Bogotá el día 14 de Agosto de 2024, donde la proteína consistía en carne de cerdo semicruda, y el tubérculo (yuca) estaba también semi crudo y arroz, con un peso aproximado de escasos 60 gramos.	Fotografía en el ERON Picota Bogotá, del 16 de agosto de 2024, donde a la 1:20 pm se entregó una muy baja cantidad de alimentos, nuevamente.

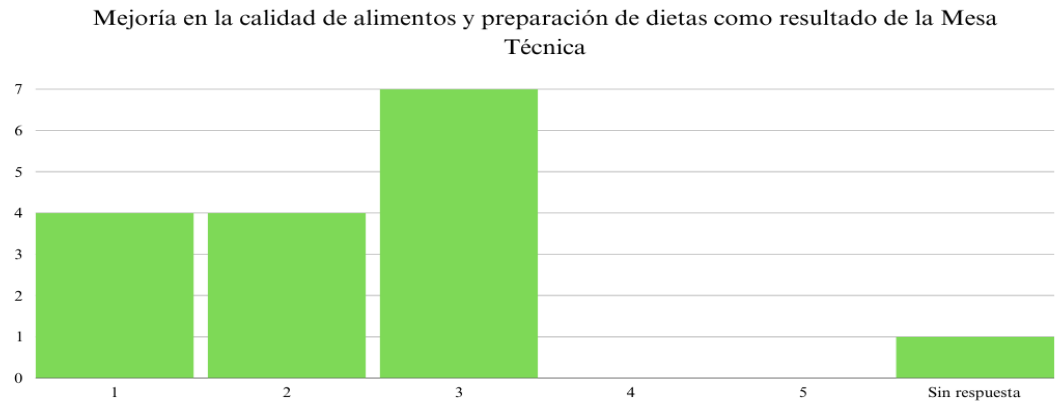
Es importante señalar lo expuesto en el *Informe de seguimiento a la situación de Derechos Humanos en la cárcel el "Buen Pastor de Bogotá"*, elaborado por esta Comisión con ocasión a la huelga de hambre realizada el 29 de mayo de 2024 en la Reclusión de mujeres el Buen Pastor. Sobre el particular, se indica en ese reporte que:

> "[...] según el Informe Tripartito de Seguimiento a la Situación de Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad, recluidas en la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad para Mujeres de Bogotá — CPAMSM— BOG, se establecieron una serie de compromisos por parte del operador de alimentación e interventoría tendientes al mejoramiento de la calidad, cantidad, gramaje, cumplimiento de horario y de menús. Dichos compromisos se realizaron en la mesa técnica los días 06 y 20 de junio en donde participó el Ministerio Público, la directora del establecimiento, la USPEC, el personal administrativo de la cárcel, representantes del contratista e interventoría. Entre los acuerdos se encuentra: (i) realizar pesajes de porciones antes y después de la cocción en lo posible en el rancho; socializar los cambios del menú el día anterior a cuando se efectúen; capacitar a los repartidores para evitar mal reparto de porciones; entregar porcionadores nuevos; cambiar leche a pabellón de lactantes; mayor cumplimiento de menú diario; entregar elementos de bioseguridad en cada reparto de los menús. (ii) Permitir acceso al centro penitenciario de entes del Ministerio Público para efectuar verificación y seguimiento de los compromisos pactados; realizar seguimiento y acompañamiento a la correcta ejecución de los contratos de operador e interventor. (iii) Por parte del establecimiento de reclusión: Permitir acceso a centro penitenciario a entes del Ministerio Público para efectuar verificación y seguimiento de los

compromisos pactados; realizar seguimiento y acompañamiento a la correcta ejecución de los contratos de operador e interventor, entre otros."(Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión 2024).[89]

En la encuesta realizada el 6 de agosto del 2024 por esta Comisión y en relación a lo citado anteriormente, se les preguntó a las mujeres privadas de la libertad por la mejoría en la calidad de los alimentos y preparación de dietas, en donde el resultado (1) es muy bajo y (5) gran satisfacción y estas fueron sus respuestas:

Gráfico 5. Mejoría en la calidad de alimentos y preparación de dietas como resultado de la Mesa Técnica



Fuente: *Informe de seguimiento a la situación de Derechos Humanos en la cárcel el "Buen Pastor de Bogotá", año 2024.*

Algunos comentarios específicos que se recolectaron al respecto fueron:

¨Nos dicen cosas como; así comen en la calle, o vienen a exigir lo que no exigían afuera. Y no es porque queramos sino porque algunas no pueden comer lo que sirven. Algunas compañeras reciben la carne cruda o tiesa y la botan. ¨,

"Ha mejorado la preparación de los alimentos, pero el Gramaje de la proteína es muy bajo",

"Dietas que no cumplen con la condición médica de las personas privadas de la libertad",

[89] Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión. «Informe de seguimiento a la situación de Derechos Humanos en la cárcel el "Buen Pastor de Bogotá.» Bogotá, 2024.

“Si la persona afectada no hace reclamo, no hay mejora”,

“No se cumple con la dieta establecida ya que los portas (portacomidas) *no tienen rotulación”(Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión 2024).*

En marzo de 2024, la Secretaría de Salud de Medellín ordenó la clausura de uno de los ranchos del Complejo Penitenciario de Pedregal (COPED), tras constatar múltiples problemáticas tales como el “mal manejo de residuos, estancamiento de agua, acumulación de suciedad, olores ofensivos, áreas sin iluminación, suministro de agua intermitente y sin garantía de potabilidad, almacenamiento inadecuado de alimentos, entre otros”[90]. El cierre profundizó una crisis ya existente como lo es la entrega de comidas sin cocción suficiente, de poco valor nutricional y en tiempos no pactados, lo cual afectó el derecho a la alimentación de las mujeres privadas de la libertad en el establecimiento.

En junio de 2024 la Corte Constitucional tuteló los derechos de 577 mujeres privadas de la libertad en el COPED y otorgó un plazo de seis meses para implementar un plan de mejoramiento de las condiciones necesarias para la garantía del derecho a la alimentación, en el marco de una acción de tutela presentada por las detenidas del establecimiento (Sentencia T-2016 de 2024). En esta sentencia, la Corte Constitucional evidenció que: primero, dos de los tres ranchos del Establecimiento no cuentan con condiciones materiales de funcionamiento; segundo, uno de esos ranchos había sido clausurado por la Secretaría de Salud de Medellín y que, transcurrido más de un año, la USPEC no había adoptado las medidas para su habilitación; tercero, el único rancho que funciona para abastecer la alimentación de toda la población carcelaria presenta graves problemas de infraestructura e higiene; cuarto, se realiza entrega de alimentos en condiciones deplorable y fuera de los horarios pactados y, quinto, existen incumplimientos de los contratos suscritos por la USPEC: “*Los problemas relacionados con la calidad, la cantidad y la entrega a deshoras de los alimentos persisten sin que se adopten medidas reales para brindar una solución efectiva*”[91]. De manera consistente, a partir del caso del COPED, la Corte

[90]https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/denuncian-graves-problemas-en-la-alimentacion-de-la-carcel-pedregal-de-medellin-3326891

[91] https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-protegio-los-derechos-de-578-mujeres-privadas-de-la-libertad-que-reciben-alimentos-con-deficiencias-en-calidad,-cantidad-e-higiene-en-el-Complejo-Penitenciario-y-Carcelario-El-Pedregal-de-Medellin-9817

Constitucional, en la sentencia indicada, logra exponer los factores que concurren en la vulneración del derecho a la alimentación digna de las personas privadas de la libertad, evidenciando la necesidad de que todas las instituciones requeridas actúen de manera coordinada, con base en la misma información y diagnóstico del problema y contribuyan a su solución.

A partir de los casos expuestos, se puede observar que: primero, los incumplimientos contractuales, los problemas de infraestructura y las condiciones de higiene, son comunes a nivel nacional; segundo, la respuesta de las autoridades estatales en estos casos ha sido insuficiente e inoportuna; tercero, no existe una acción coordinada entre las entidades estatale, que confluyen en el deber de garantía de los derechos de la población reclusa; cuarto, el impacto adverso de esta situación en los derechos de las personas privadas de la libertad es masivo, pues la vulneración de estos derechos afecta a un alto número de personas detenidas en Colombia.

3. Sobre las clausuras de los Ranchos

A continuación, se hará alusión específica a los cierres de los ranchos durante el primer semestre de 2024, para evidenciar, ante todo, la falta de coordinación de las distintas entidades encargadas de atender estos asuntos, dado que no hay una lectura común del INPEC y la USPEC alrededor de esta problemática. Al respecto, la Comisión indagó al INPEC por los cierres de ranchos en los establecimientos de reclusión del orden nacional. Particularmente, solicitó informar sobre el número de ranchos cerrados por las Secretarías de Salud, la fecha y las causas de cierre, a lo cual la entidad se limitó a responder que: “El INPEC tiene reporte de 3 cierres de servicios de alimentación por parte de las secretarías de salud, pero es de aclarar que las visitas son recibidas por los operadores de alimentación es así como el dato puede diferir con los que tenga las secretarías de salud locales”[92].

La respuesta de la entidad evidencia sin duda una seria deficiencia, desde el nivel central, en el seguimiento de las condiciones de la infraestructura necesaria para la preparación, manipulación, procesamiento y repartición de alimentos; pues resulta altamente preocupante que no cuente con la información certera sobre el número cierto de eventos de cierres presentados en el periodo, cuando se trata

[92] INPEC. Oficio 2024ER0094045.

de la entidad responsable de identificar y reportar a la USPEC las necesidades en materia de infraestructura carcelaria, entre otros aspectos a solucionar.

En el presente informe, se identifican al menos 4 ranchos cerrados entre enero y agosto de 2024 (periodo comprendido en la respuesta de la entidad a la Comisión): 2 en el Complejo Penitenciario de Bogotá, COMEB, y 2 en el Complejo Penitenciario de Pedregal, COPED. Esto genera preocupación sobre el nivel de seguimiento y monitoreo que hace el INPEC sobre esta situación, ya que desconoce de al menos un cierre de ranchos en establecimientos sujetos a su jurisdicción.

Al contrario de lo que señala el INPEC, la USPEC dio respuesta a dicho interrogante, señalando que el único Rancho que se ha cerrado por orden de la Secretaría de Salud, pertenece a la Estructura 2 (Rancho ERES 1 y 2) del Establecimiento COBOG LA PICOTA, el 11 de abril de 2024. Llama la atención que la USPEC en su respuesta no haga alusión al cierre de dos de los tres ranchos que abastecen a la población del Complejo Penitenciario de Pedregal, COPED, que fue conocido a nivel nacional en atención a las órdenes emitidas por la Corte Constitucional; en la cual ordenó a la USPEC y al INPEC a que, bajo la articulación, coordinación y supervisión del Ministerio de Justicia y del Derecho, diseñen y ejecuten en un plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de esta providencia, un plan para mejorar, adecuar y construir la infraestructura faltante de los ranchos situados en el Pabellón de Alta y Media Seguridad del Complejo Carcelario y Penitenciario Pedregal —COPED—.

La inconsistencia en la información reportada por las dos entidades, denota que no existe una lectura común de la problemática, ya que ambas tienen información incompleta y probablemente diferente del asunto, lo que hace inviable y poco probable, la existencia de una estrategia coordinada y común de ambas entidades, para avanzar en la superación del ECI en materia de alimentación.

4. Sobre las dietas especiales para personas privadas de la libertad

Esta Comisión solicitó información tanto al INPEC como a la USPEC, sobre el número de dietas especiales que suministran a las personas privadas de la libertad en los establecimientos vinculados a la Sentencia T-388 de 2013. Frente a ello, la primera entidad aportó datos solamente de dos Establecimientos de Reclusión: Bello y Bogotá (La Modelo), de la siguiente manera:

Tabla 6. Número de dietas especiales.

Nombre del Complejo Penitenciario	**Número total de dietas a entregar.**	**Dietas especiales entregadas en 2024.**	**Dietas especiales sin entregar en 2024.**	**Porcentaje de incumplimiento**
ERON CPMSBELL BELLO	675	541	134	19.68%
CPMSBOG - LA MODELO	1125	0	1125	100%.

Fuente: Tabla de elaboración propia con base en los datos suministrados por el oficio 2024EE0154070 del INPEC.

Indica el INPEC que "Para dar más claridad desde enero 2024 a la fecha en los dos ERON relacionados en la sentencia se debieron suministrar 1803 dietas, pero NO se suministró sino 1262 dietas, el mayor problema es el operador de la Modelo que en 100% incumple"[93]. Sobre el mismo tema, las USPEC señaló que de acuerdo con el área de nutrición de la interventoría en los meses de mayo, junio y julio de 2024:

Tabla 7. Dietas suministradas por el INPEC.

ESTABLECIMIENTO	**ESTRUCTURA**	**PROMEDIO DIETAS SUMINISTRADAS AL DÍA**
Cúcuta	Estructura 2	228
	Estructura 3	64
Tramacúa		102
La Modelo de Bogotá		253

[93] INPEC. Oficio2024EE0154070.

Bellavista de Medellín		151
San Isidro de Popayán		157
Barrancabermeja		11

Fuente: Elaboración propia con base en los datos suministrados por el USPEC.

Con relación a las dietas especiales que se han dejado de suministrar a las personas privadas de la libertad en esos mismos establecimientos y periodo de tiempo, se presentó la siguiente información procedente de la USPEC:

Tabla 8. Suministro de dietas en ERON a nivel nacional.

ESTABLECIMIENTO	SUMINISTRO DE DIETAS
Cúcuta	En las visitas de interventoría realizadas en los meses de mayo, junio y julio, no se han evidenciado hallazgos por no suministro de dietas terapéuticas.
Tramacúa	En las visitas de interventoría realizadas en los meses de mayo, junio y julio no se han evidenciado hallazgos por no suministros de dietas terapéuticas.
La Modelo de Bogotá	En las visitas de interventoría realizadas en los meses de mayo, junio y julio no se han evidenciado hallazgos por no suministros de dietas terapéuticas.
Bellavista de Medellín	En las visitas de interventoría realizadas en los meses de mayo, junio y julio no se han evidenciado hallazgos por no suministros de dietas terapéuticas.
San Isidro de Popayán	En las visitas de interventoría realizadas en los meses de mayo, junio y julio no se han evidenciado hallazgos por no suministros de dietas terapéuticas.
Barrancabermeja	En las visitas de interventoría realizadas en los meses de mayo, junio y julio no se han evidenciado hallazgos por no suministros de dietas terapéuticas.

Fuente: ANEXO a la respuesta de la Unidad de Servicios Penitenciarios bajo oficio E-2024-006654 del día 09 de agosto de 2024.

Como información complementaria, debe recordarse que, en marzo de los corrientes en el Complejo Penitenciario de Cúcuta, se detectó el incumplimiento del operador en la entrega de dietas especiales, lo que significa que las

dificultades y número de eventos relacionados con este eje de seguimiento, son mayores a los reportados en las respuestas del INPEC y la USPEC.

En el *Decimosexto informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria,* presentado por el Gobierno Nacional, se indica que hay una diferencia en los periodos de medición: *"mientras que el INPEC hace mediciones periódicas, frecuentes y con mayores elementos establecidos en sus actas COSAL, la interventoría de la USPEC hace mediciones por muestras representativas para evaluar la prestación de los servicios y el cumplimiento contractual"* (Gobierno Nacional de Colombia 2024). Lo anterior evidencia, nuevamente la ostensible falta de congruencia entre los datos que aportan ambas entidades. Frente al caso de la Cárcel Modelo de Bogotá, por ejemplo, aportan información completamente opuesta, pues mientras el INPEC, como fue señalado anteriormente, reporta un incumplimiento del 100% de las dietas especiales entre enero y julio del presente año; la USPEC dice que hay un cumplimiento en el mismo porcentaje, es decir, 100% en el periodo mayo a julio de 2024[94].

Sobre este punto es importante recordar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional justamente ha precisado que la alimentación debe ser suministrada de acuerdo a las necesidades y particularidades médicas:

> "En esa medida, las personas privadas de la libertad quienes padezcan una enfermedad que exija, según su médico tratante, una dieta especial, tienen derecho a que la alimentación suministrada, además de cumplir con las condiciones óptimas de calidad, cantidad, suficiencia, nutrición e higiene, se ajuste a las restricciones impuestas según su historia clínica. En contraste suministrar insumos que esta población no puede consumir o que consuma ante la necesidad, puede resultar ostensiblemente perjudicial para su salud e, incluso, para la integridad personal y la vida"[95].

Por ello, resulta preocupante el incumplimiento evidenciado en la entrega de dietas especiales a las personas con requerimientos especiales, dado que la falta de cumplimiento genera un impacto negativo en su salud y vida digna.

[94] INPEC. Oficio 2024EE0154070
[95] Corte Constitucional, Sentencia T-260/19

5. **Sobre la falta de utensilios y elementos de trabajo en buen estado de uso e higiene**

En respuesta a la solicitud de información elevada por esta Comisión a la USPEC, se suministraron datos que dan cuenta de los múltiples problemas relacionados con el menaje e infraestructura de los espacios destinados al suministro de los alimentos, los cuales se presentan en diferentes Complejos Penitenciarios del país de la siguiente forma:

Tabla 9. Indicadores de infraestructura para alimentación.

Establecimiento	Fecha del Reporte	Problema Encontrado con respecto al Indicador
CPAMSPY POPAYÁN	2024-06-13	No se contaba con el mínimo de equipos requeridos, y algunos equipos se encontraban en mal estado.
	2024-06-26	No se contaba con pelapapas, y el lavado se realizaba de manera manual.
	2024-07-04	Ocho (8) estufas se encontraban en mal estado y tres (3) tenían fugas de gas.
	2024-07-16	Procesador de alimentos dañado, lo que generó retrasos en la producción.
	2024-07-22	Ocho (8) estufas en mal estado y tres (3) con fugas de gas.
CPMS BOGOTÁ LA MODELO	2024-06-12	No se contaba con el mínimo de equipos requeridos, y un congelador se encontraba en mal estado.
	2024-07-19	Cuarto frío de congelación fuera de servicio, en proceso de mantenimiento.

EPMSC MEDELLÍN	2024-06-12	Carros transportadores con pintura desprendida y presencia de óxido.
	2024-06-20	Báscula con óxido y pintura desprendida.
	2024-07-09	Presencia de óxido en el cuarto de congelación.
	2024-07-15	Carros transportadores con pintura desprendida y presencia de óxido.
	2024-07-31	Techo de la cava de congelación con presencia de óxido.
EPMSC BARRANCA-BERMEJA	2024-06-20	No se contaba con sartén basculante ni con refrigerador según lo requerido en el anexo No. 5.
	2024-07-19	El establecimiento no contaba con sartén basculante y faltaba un refrigerador según lo indicado en el anexo.
	2024-08-01	Falta de sartenes, refrigeradores e hidrolavadoras según lo requerido en el anexo.
	2024-06-13	Cuarto frío de congelación fuera de servicio, falta de equipos requeridos.
	2024-06-13	Planchas en mal estado, procesador de alimentos sin disco y licuadora en mal estado.

COCUC CÚCUTA	2024-06-13	Carros transportadores con presencia de óxido.
	2024-06-13	Trampas de grasa no limpiadas adecuadamente y sifones rebosados.
	2024-06-13	Utensilios deteriorados y sartén basculante fuera de servicio.
	2024-06-13	Congeladores fuera de servicio y falta de equipos requeridos.

Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta del ANEXO 05 de la Unidad de Servicios Penitenciarios bajo el radicado R-2024-010479.

Estas problemáticas no solo repercuten en el retraso y la inadecuada preparación y cocción de los alimentos, sino que también constituyen factores de riesgo ocupacional, pues pueden ocasionar accidentes de trabajo o enfermedades laborales que afecten de manera específica al personal de personas internas encargadas de manipular y repartir los alimentos. El INPEC afirma que ha notificado frecuentemente que los operadores no suministran los equipos mínimos estipulados en los anexos técnicos, ratificando que está a la espera que la interventoría de alimentación exija a los operadores la compra inmediata de equipos para cumplir con su contrato, ya que se presenta una inadecuada rotación y adquisición de estos por parte de los operadores, por lo que están en pésimas condiciones.

Por su parte, la USPEC informa en su respuesta que solo en el mes junio de 2024 recibió los seis reportes de fallas en el Complejo Penitenciario de Cúcuta (registrados en cuadro anterior); cuando se sabe que esta problemática fue detectada y reportada tres meses antes, esto es, en marzo de 2024, según consta en las actas de reuniones realizadas por las personas funcionarias de ambas entidades, el contratista y personas privadas de la libertad, con ocasión al anuncio de una huelga de hambre por parte de las personas detenidas en dicho establecimiento. Lo anterior quiere decir que problemas de gran entidad, como

sifones rebosados, el cuarto frío fuera de servicio y la falta de congeladores y refrigeradores, duraron por lo menos tres meses sin solución, con las consecuencias que ello implica en el procesamiento, preparación, conservación y cocción de alimentos.

6. **Sobre la alerta de impunidad en materia disciplinaria**

Con ocasión a la información solicitada por esta Comisión acerca de los procesos disciplinarios activos contra funcionarios públicos del INPEC o la USPEC por acciones u omisiones a sus deberes funcionales respecto a contratos o rubros destinados a la alimentación de las personas privadas de la libertad de la sentencia T-388 de 2014, se obtuvo la siguiente información:

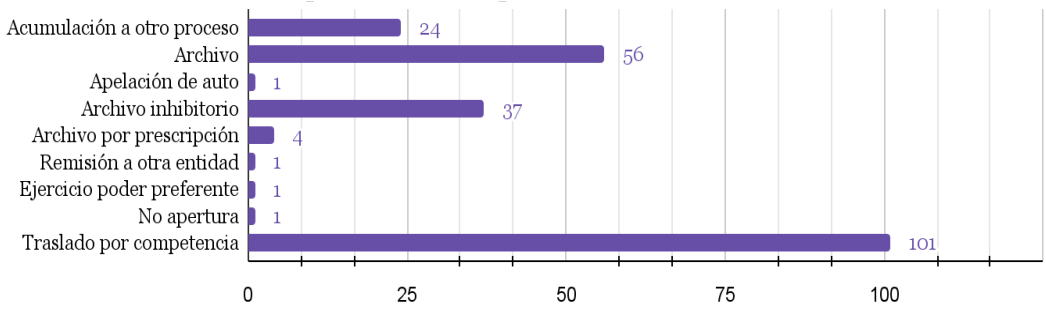
Tabla 10. Número de procesos disciplinarios.

Procesos activos	Procesos inactivos	Total de procesos
25	220	245

Fuente: Elaboración propia con base en los datos entregados por la Procuraduría General de la Nación en el oficio bajo radicado EN-2024-467635.

Lo anterior significa que sólo un 10.25% de los procesos disciplinarios contra funcionarios públicos de la USPEC o el INPEC tiene actualmente actividad procesal. Esta cifra contrasta con las serias deficiencias en el cumplimiento del deber de debida diligencia, que repercute profundamente en los derechos de las personas privadas de la libertad. En cuanto a los motivos por los cuáles se encuentran inactivos dichas actuaciones disciplinarias, la Procuraduría efectuó un desglose de la información así:

Gráfico 6. Motivos de inactividad de los procesos disciplinarios.



Fuente: Elaboración propia realizada con base en los datos entregados por la Procuraduría General de la Nación en el oficio bajo radicado EN-2024-467635.

De acuerdo con ello, se tiene que: primero, el 25,54% de los procesos están inactivos por archivo; segundo, en el 18,81% de los casos se emiten decisiones inhibitorias y, tercero, el 45,90% es trasladado por competencia, al parecer, a las Oficinas de Control Disciplinario Interno del INPEC. Estas cifras sobre la limitada actividad investigativa de la Procuraduría contrasta seriamente con el balance negativo que se realiza en este eje desde el proceso de selección y contratación de operadores de alimentos, como en la ejecución y seguimiento del contrato respectivo.

CAPÍTULO IV

DERECHO A LA SALUD

Dada la *relación especial de sujeción* en la que se encuentran las personas privadas de la libertad con el Estado, se entiende que ciertas limitaciones a sus derechos están justificadas por su condición de privación de la libertad[96]. Sin embargo, ello no exime al Estado de su responsabilidad de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales que no son susceptibles de limitación, como la vida, la integridad y, crucialmente, la salud.[97] A pesar de la crisis carcelaria declarada en Colombia[98], que ha expuesto la precariedad del sistema penitenciario, se ha reconocido que las personas privadas de la libertad no deben ser obligadas a soportar las consecuencias de la falta de garantías en materia de salud.

No debe perderse de vista que la Corte Constitucional ha sido clara en establecer que el derecho a la salud, en su calidad de derecho fundamental, no solo abarca la protección del bienestar físico, sino también el psíquico, emocional y social, los cuales, en conjunto, aseguran una vida digna[99]. Así las cosas, resulta inaceptable, de cara a las garantías constitucionales, que las deficiencias del Estado en la provisión de servicios de salud resulten en la muerte o deterioro grave de las personas privadas de la libertad, quienes, pese a estar bajo la custodia del Estado, no han perdido su condición de sujetos titulares de derechos. Por lo tanto, la incapacidad del Estado para garantizar una atención médica adecuada no solo constituye una violación de derechos fundamentales, sino que refuerza las desigualdades y vulnerabilidades que el sistema penitenciario está en obligación de mitigar.

En este sentido, como Comisión, se reitera la preocupación por el incumplimiento perpetrado de las garantías constitucionales de las personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Ello, comoquiera que es indiscutible que, dadas las condiciones de la experiencia carcelaria actual, estas personas enfrentan desafíos que afectan de manera

[96] CC, SRP, T-311/2019, M.P. Cristina Pardo.
[97] CC, SPR, T-596/92, M.P. Ciro Angarita Barón.
[98]Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional: CC, STR, T-153/98, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; CC, SPR, T-388/13, MP: María Victoria Calle Correa; CC, SP, SU-122/22, MP: Diana Fajardo Rivera.
[99]CC, SP, C-294/19, MP: José Fernando Reyes Cuartas.

significativa e injustificada sus derechos humanos, en especial su salud física y mental, sin que las medidas adoptadas por los entes competentes sean suficientes ni mucho menos idóneas para cesar la vulneración de este derecho fundamental.

En esta sección, la Comisión realiza un análisis de la prestación y acceso al derecho a la salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país con el objetivo de precisar las necesidades persistentes y los factores determinantes para la satisfacción de este derecho en el contexto de detención. En efecto, en este capítulo, la Comisión resalta la necesidad de disponer todo lo necesario para que la atención en salud cumpla con los mínimos constitucionales que han sido reconocidos y asegurados por la Corte Constitucional.

De ahí que el objetivo de la Comisión en este apartado sea analizar el cumplimiento de la garantía del derecho a la salud en los establecimientos penitenciarios, explorando las necesidades persistentes en términos de atención médica en escenarios de encarcelamiento. Para esto, en primer lugar, se identifican las situaciones que requieren mayor atención y cuidado por parte del Estado; en segundo lugar, se presentan los desafíos y barreras que han obstaculizado el acceso a los servicios de salud y los lineamientos que han sido adoptados para mitigarlos y, en tercer lugar, se expone la situación en términos de salud de algunos centros de detención transitoria de la ciudad de Bogotá.

Para la elaboración de este capítulo se recolectó información mediante la interposición de derechos de petición dirigidos a diversas entidades competentes, como el Ministerio de Salud, el INPEC y la USPEC[100]. Además, se analizaron los Decimosexto[101] y Decimoséptimo Informes Semestrales de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en Materia Penitenciaria y Carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria y expedido por el Gobierno Nacional. Así mismo, se tuvo en cuenta una investigación realizada por el Grupo de Prisiones de la

[100]Los derechos de petición fueron radicados el 12 de julio de 2024 ante todas las entidades competentes. Se recibió respuesta del INPEC el 24 de julio de 2024 y de la USPEC el 12 de agosto de 2024. No se obtuvo respuesta del Ministerio de Salud; sin embargo, se recurrió a los datos abiertos y públicos disponibles en su página web.
[101]Gobierno Nacional de Colombia, Junio de 2024. Ver en: https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Informes%20de%20Seguimiento/DecimoSexto/VF-06.06.24_%20Informe%2016%20-%20ECI.pdf

Universidad de los Andes[102] enfocada en la situación de salud en los centros de detención transitoria de Bogotá.

Tras una revisión cuidadosa del Decimosexto informe es claro que este detalla, a partir de la recolección de datos, cómo la estrategia del Gobierno Nacional para superar el ECI en el sistema penitenciario colombiano se basa en un plan integral que incluye la reforma de la política criminal; la garantía efectiva de los derechos de las personas en reclusión y la supervisión continua del sistema y la expansión de la infraestructura penitenciaria. Este plan, alineado con principios de derechos humanos y el principio de *última ratio*, busca abordar problemáticas estructurales mediante reformas legislativas, visitas de alto nivel a los centros de reclusión y el fortalecimiento de la infraestructura carcelaria, como lo establece el CONPES 4082 de 2022. Además, se resaltan los avances legislativos, la implementación de un Plan de Intervención Inmediata y un Plan de Acceso a la Justicia con enfoque en Derechos Humanos presentados en 2023.

Se recalca el esfuerzo del Gobierno Nacional en adelantar la medición de 55 indicadores de vida en reclusión, conforme a la metodología aprobada por la Corte Constitucional en los Autos No. 428 de 2020 y No. 065 de 2023; no obstante, una vez analizados estos ejercicios consecutivos de medición, se concluye que algunos de los indicadores no son conducentes para medir adecuadamente las condiciones de vida en reclusión, tal como la Comisión ha reiterado desde el XIV Informe de seguimiento y en la comunicación de 30 de enero de 2024.

A pesar de estas limitaciones, las mediciones han permitido conocer el estado del sistema penitenciario a través de cifras concretas. Por ejemplo, en materia de la salud, el informe identifica y divide las patologías prevalentes en los establecimientos de reclusión entre enfermedades crónicas no transmisibles y enfermedades transmisibles, las cuales serán abordadas en el presente documento. Las condiciones de hacinamiento y la falta de atención médica han convertido enfermedades comunes en sentencias de muerte para las personas privadas de la libertad. Por lo que se abordarán las situaciones críticas en la prestación del servicio de salud en estos establecimientos, ejemplificadas por

[102]Grupo de Prisiones. (2024) Crisis De Los Centros De Detención Transitoria En Bogotá D.C. Universidad de Los Andes.

casos como el de Yilmer Pabón Pérez[103], que evidencian la urgente necesidad de intervención estatal.

1. **Sobre las situaciones que merecen especial atención para la prestación del servicio de salud**

En junio de 2023, Yilmer Pabón Pérez, de 43 años, se convirtió en otro ejemplo que refleja la incapacidad del Estado para proteger y garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad. Como punto de partida, el señor Pabón Pérez, después de sufrir múltiples infecciones respiratorias, incluida la tuberculosis —una patología ocasionada por las condiciones reportadas dentro del establecimiento penitenciario—, solicitó atención médica desde el Instituto Penitenciario La Modelo de Bucaramanga; sin embargo, no sólo no recibió la atención médica solicitada, sino que murió en la espera de ella.

Lamentablemente, Yilmer Pabón falleció no por padecer una enfermedad globalmente común, sino por la ausencia de una atención médica y un tratamiento oportuno. Según sus familiares, al señor Pabón ni siquiera se le concedió la oportunidad de acudir a un centro hospitalario o a una clínica para recibir la atención necesaria y solicitada en múltiples ocasiones. El relato empeora cuando se analiza que su muerte no es una historia aislada, sino que, por el contrario, es solo una muestra más del colapso del sistema penitenciario colombiano, pues, aún en 2023, muchas vidas se perdieron con ocasión de esta patología incontrolada y desatendida[104].

Nadie te explica qué es la tuberculosis (*aunque te condenan a ella[105])*: Este fue el encabezado de un titular en el periódico El País Paraguay y, aunque el titular no sea colombiano, se ajusta perfectamente a la situación actual del contexto de los centros de privación de la libertad en Colombia. Las condiciones deplorables y el

[103] Se refiere a un caso reportado en la cárcel La Modelo de Bucaramanga, en donde un hombre privado de la libertad de 43 años perdió la vida a causa del avance de una enfermedad contagiosa que no le fue diagnosticada a tiempo. No obstante, el caso de Pabón no sería un caso aislado en este establecimiento, debido a que sería el tercer caso de muerte por infección respiratoria en dicho establecimiento. Lo anterior denota la deficiencia en la prestación del servicio de salud y las fallas en la prevención y tratamiento a enfermedades y contagios en el interior de los centros penitenciarios.

[104]Revista semana (2023). Recluso murió en la cárcel Modelo de Bucaramanga; alertan posible brote de tuberculosis Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/bucaramanga/articulo/recluso-murio-en-la-carcel-modelo-de-bucaramanga-alertan-posible-brote-de-tuberculosis/202347/.

[105] El País (2024). Nadie te explica qué es la tuberculosis (aunque te condenan a ella). Recuperado de: https://elpais.com/america-futura/2024-04-16/nadie-te-explica-en-prision-que-es-la-tuberculosis-aunque-te-condenen-a-ella.html

hacinamiento en las prisiones son el caldo de cultivo perfecto para la proliferación de estas enfermedades. Yilmer Pabón Pérez es solo uno de los 513 casos de tuberculosis que se registraron en el sistema penitenciario[106], pero su historia no es solo un número. En un entorno donde las medidas de bioseguridad no son suficientes y la atención médica es casi inexistente, la tuberculosis y la varicela no son solo enfermedades, sino sentencias de muerte para quienes se encuentran cumpliendo sanciones intramurales.

Para comprender mejor la gravedad de los brotes de varicela y tuberculosis en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, es necesario contrastar la situación actual con los datos presentados en el *Decimosexto Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en Materia Penitenciaria y Carcelaria*. Este informe, extendido también a los centros de detención transitoria, destaca que la tuberculosis y la varicela son las enfermedades transmisibles con mayor prevalencia en los centros penitenciarios. Según el informe, se registraron 513 casos de tuberculosis y 199 casos de varicela en el último periodo de medición.

En comparación con el informe anterior, se observa un aumento alarmante del 59,21% en el número de personas privadas de la libertad diagnosticadas con enfermedades transmisibles, es decir, un aumento de 301 a 738 casos. Este incremento podría deberse, en parte, a que en el *Decimoquinto Informe de Seguimiento* la medición solo cubrió tres de los seis meses correspondientes, lo que resultó en un posible subregistro. Sin embargo, este aumento también refleja la persistencia y la expansión de estas enfermedades dentro de los recintos carcelarios, lo que plantea serias preocupaciones sobre las condiciones de salud en estos entornos. De ahí que, para profundizar en la situación, se elevaron peticiones[107] a entidades clave como el Ministerio de Salud y Protección Social, el INPEC y la USPEC, en busca de obtener información detallada sobre la prevalencia de estas enfermedades en diferentes establecimientos penitenciarios.

A través de estos, se logró obtener algunos datos sobre brotes de varicela y tuberculosis. Pese a ello, es preocupante que el Ministerio de Salud y Protección

[106]Según Gobierno Nacional de Colombia, Junio de 2024. Ver en: https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Informes%20de%20Seguimiento/DecimoSexto/VF-06.06.24_%20Informe%2016%20-%20ECI.pdf

[107]Los derechos de petición fueron radicados el 12 de julio de 2024 ante todas las entidades competentes. Se recibió respuesta del INPEC el 24 de julio de 2024 y de la USPEC el 12 de agosto de 2024. No se obtuvo respuesta del Ministerio de Salud; sin embargo, se recurrió a los datos abiertos y públicos disponibles en su página web.

Social, como órgano de gobierno encargado de organizar y supervisar la política pública en materia de salud a nivel nacional, no haya respondido oportunamente a la solicitud. Esta falta de respuesta por parte de una entidad tan relevante pone en evidencia serias deficiencias en la gestión y transparencia del sistema de salud,y sus lineamientos para enfrentar patologías serias que parecen nutrirse de las condiciones del encierro.

Según los Informes de Reporte de Situación (SITREP) de 2024 aportados por el INPEC[108], en respuesta a la solicitud elevada, en el departamento del Huila, por ejemplo, se reportó un brote de varicela en el Centro Carcelario y Penitenciario de Mediana Seguridad La Plata. El 27 de junio de 2024, la Secretaría de Salud departamental informó sobre un caso de varicela en una persona privada de la libertad de 24 años, que llevaba cuatro años en el establecimiento. Una vez se tuvo conocimiento de su situación, fue aislado de inmediato y se llevó a cabo una investigación para evaluar el nivel de riesgo, frente al cual se concluyó que se trataba de un riesgo de grado medio. No se registraron hospitalizaciones ni defunciones, pero se identificó a un contacto estrecho con síntomas leves, que se mantuvo bajo vigilancia estricta.

Tabla 11. Resumen de Brotes de Varicela en Centros Penitenciarios de Colombia 2024

Centro Penitenciario	Fecha Inicio del Brote	Casos Detectados	Población Total Expuesta	Tasa de Ataque	Casos Hospitalizados	Defunciones
La Plata, Huila	30/05/2024	1	42	2.38%	0	0
ERON COCUC, Cúcuta	11/05/2024	3	150	2.00%	0	0

[108]INPEC (2024): Informes de Reporte de Situación (SITREP); Reporte Mesa de seguimiento brote de varicela y tuberculosis. Documentos recuperados a través de derechos de petición.

Villavicencio	14/05/2024	5	228	2.19%	0	0
Puerto Triunfo	28/05/2024	2	50	4.00%	0	0

Fuente: Elaboración propia elaborada con base a los datos recolectados referenciados en este informe.

Como se evidencia en la Tabla 11, para el caso de Cúcuta, a pesar de las medidas de aislamiento y vigilancia epidemiológica, la existencia de tres casos en un patio con 150 mujeres demuestra la existencia de un riesgo continuo de propagación en entornos cerrados y con una alta tasa de hacinamiento. Por su parte, en Villavicencio, aunque no se reportaron defunciones ni hospitalizaciones, la rápida propagación del virus a través de múltiples bloques dentro de la prisión subraya las deficiencias en la contención de brotes en este tipo de instalaciones. Finalmente, para Puerto Triunfo, la tasa de ataque fue del 1,27%, lo que sugiere que, aunque el brote no se ha extendido significativamente, existe un riesgo constante debido a la alta densidad de la población carcelaria y las limitaciones en las infraestructuras de aislamiento.

Estos brotes de varicela y tuberculosis reflejan no solo las deficiencias en las condiciones de salubridad y seguridad en las prisiones, sino también la necesidad de una acción más efectiva por parte de las autoridades para prevenir la propagación de enfermedades transmisibles. A pesar de las medidas adoptadas, como el aislamiento de personas y la desinfección de áreas, la recurrencia de brotes indica que las condiciones estructurales y el hacinamiento en las prisiones siguen siendo factores críticos que contribuyen al contagio de estas enfermedades. Por lo tanto, es fundamental un análisis más profundo y la implementación de políticas más robustas para proteger la salud de las personas privadas de la libertad y prevenir futuras crisis sanitarias.

Estos brotes son catalogados dentro de las situaciones de especial atención en los centros penitenciarios precisamente porque, en condiciones normales, estas enfermedades suelen ser controlables y no mortales. Tanto así que, según la OMS,

la tuberculosis solo es fatal si no se recibe tratamiento oportuno, lo cual es difícil en un entorno de hacinamiento y rápido contagio como el de las prisiones[109]. Esto es preocupante porque, de no estar privados de la libertad, las personas afectadas probablemente no morirían, lo que esclarece la gravedad de la situación en estos establecimientos.

Paradójicamente, en el *Decimoséptimo Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria*, no se hace mención a las enfermedades transmisibles en los contextos de prisión, razón por la cual, para diciembre del 2024, el Gobierno Nacional no ha proporcionado información actualizada acerca del estado de los brotes de varicela y tuberculosis en el interior de los establecimientos carcelarios. Dentro del eje de salud de este informe, la única cifra que puede dar una idea del estado actual de la respuesta a los brotes en estos establecimientos es un aumento del 6% al 28% en el aislamiento de las personas identificadas como fuente de contagio, durante el periodo de medición, encontrándose en un nivel de cumplimiento del 16%[110], para la fecha del informe.

Ahora bien, esta cifra, además de ser insuficiente para conocer de forma precisa el estado actual de las enfermedades de transmisión en los establecimientos carcelarios, es alarmante, pues el bajo cumplimiento de las medidas de aislamiento de los contagiados aumenta enormemente las posibilidades de transmisión de los brotes, a la par que disminuyen sus posibilidades de contención efectiva. Así, resulta necesario hacer un llamado al Gobierno Nacional para que incluya esta información en sus futuros informes, con el fin de poder hacer un seguimiento y tener una trazabilidad del avance en la contención de los brotes, su respuesta, la atención a las personas contagiadas y el número de casos.

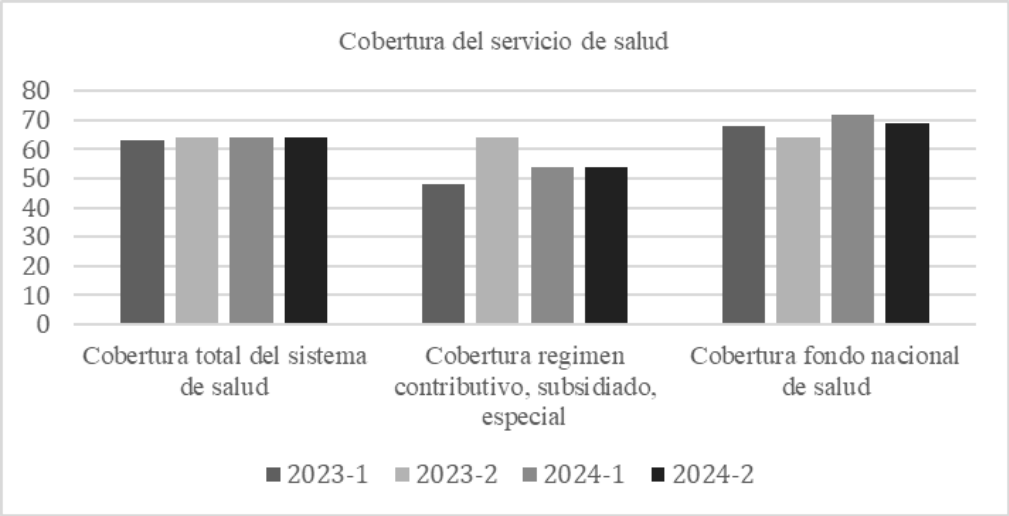
En adición, el Gobierno reporta cifras generales frente a la prestación del servicio de salud para personas privadas de la libertad que poco o nada aportan para conocer la problemática real de salud al interior de los centros penitenciarios. Por ejemplo, manifiestan que: “Resalta del Fondo Nacional de Salud la amplia prestación continua del servicio en los siguientes aspectos: el aislamiento de

[109]OMS (2023). *Tuberculosis*. Recuperado de: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tuberculosis
[110] Según Gobierno Nacional de Colombia, Diciembre de 2024, ver en https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Informes%20de%20Seguimiento/VF-Informe-XVII-Seguimiento-Estado-de-Cosas-Inconstitucional.pdf

personas identificadas como fuente de contagio (97%), la atención inicial en urgencias dentro de las 24 horas (89%) y las remisiones a red externa (87%). Estos datos evidencian una buena respuesta en los aspectos más sensibles del cuidado de la salud de la población privada de la libertad"[111].

A pesar de esto, el *Decimoséptimo Informe* proporciona datos que resultan supremamente útiles a la hora de verificar el desarrollo en la cobertura de los servicios de salud. En particular, en contraste con el *Decimosexto Informe* y los informes anteriores, en el último año puede evidenciarse un descenso al 54% de la población carcelaria que se encuentra afiliada a los regímenes contributivo, subsidiado y excepcional, en comparación con el 2023-2 cuyo pico fue del 64%[112]. Paralelamente, el número de población cubierta por el Fondo Nacional de Salud experimentó una baja al 69% con relación al 72% en el que se encontraba en el 2024-1. Estas pequeñas variaciones en principio no dan lugar a una señal de alarma, pues tal como lo reconoce este informe, en el periodo comprendido entre el 2023-1 al 2024-2, se mantuvo una tendencia alrededor del 64% de cobertura total del sistema de salud de la población carcelaria, en el componente de masividad del informe.

Gráfico 7. Cobertura del servicio de salud



Fuente: Elaboración propia con base a los datos referenciados en este informe.

[111]Idem.
[112]Idem.

La relativa estabilidad de la cobertura en el sistema de salud no debe ser tomada como un dato necesariamente positivo, sino como una invitación a que el Gobierno Nacional duplique su compromiso en materia de salud dentro de los establecimientos carcelarios, aumentando periódicamente sus niveles de cobertura y actuando proactivamente con el fin de evitar un revés en los niveles alcanzados hasta el momento.

Adicionalmente, en el informe se proporcionan datos de otras medidas desarrolladas por el Gobierno Nacional, las cuales, en principio, no tienen relación con el nivel de cobertura del sistema de salud, pero sí contribuyen a mejorar la respuesta, prevención y contención de los brotes dentro de los establecimientos. Este es el caso de las condiciones de higiene, medidas que hacen parte del eje de infraestructura y entre las que se encuentran el aseo diario de las duchas (que para el 2024-2 reportan un 82% con respecto al componente de masividad) y su desinfección semanal (con un 83% para el 2024-2)[113]. No obstante, también se identifican retos particulares dentro del componente de higiene, en particular con respecto a la entrega de kits de aseo en el EMPCS Montería (0% de cumplimiento) y CPMS Bucaramanga (6% de cumplimiento) y la fumigación de establecimientos carcelarios con el fin de garantizar las condiciones de salubridad, la cual estuvo en un nivel total de cumplimiento del 56%, pero un 0% de cumplimiento en los establecimientos de CPMS La Mesa, EPMSC Florencia, EPMSC Girardot, CMS Barranquilla y EPMSC Honda[114].

2. Sobre los lineamientos para la atención de salud

Ahora bien, como se expuso, es indiscutible que la población privada de la libertad, debido a las condiciones de hacinamiento a las que está sometida y a la precaria atención en salud, está expuesta a patologías de alta transmisión, sin que se les informe sobre el tipo de enfermedades que podrían padecer. En el caso colombiano, las personas privadas de la libertad, como se mencionó en el acápite anterior, están siendo afectadas principalmente por varicela y tuberculosis.

Al respecto, el Instituto Nacional de Salud (en adelante, INS) y el Ministerio de Salud y Protección Social adelantaron estudios que permitieron concluir que entre

[113] Idem.
[114] Idem.

el 2019 y el 2023 se presentaron 1093 casos que configuraron brotes. El 48% (529) de estos casos configuraron brotes de varicela, seguidos por los casos que configuraron brotes de enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) con un 41% (453), 4% (31) casos que configuraron brotes de parotiditis para un total de 93%. El 6% restante incluye conglomerados de tuberculosis, brotes de morbilidad por enfermedad diarreica aguda (EDA), dengue, hepatitis A, ESIRAG, hepatitis B, intoxicaciones, leptospirosis y meningitis.[115]

Para efectos de delimitar el objeto de estudio a la coyuntura actual, este informe se limita a desglosar y analizar los brotes en el año 2023 y comienzo del 2024. En relación con la varicela, se identificaron 172 casos en 26 establecimientos del país, sin que se hayan identificado mayores complicaciones[116]. Sobre las ETA, en el 2023, se presentaron 3699 brotes en la población en diferentes establecimientos del país. Para el total de casos registrados, el INPEC presentó una proporción de incidencia de 3602 casos por 100.000 personas privadas de la libertad. En este punto, debe advertirse que este tipo de brotes también han sido expandidos a los funcionarios del INPEC con un total de 22 brotes.[117]

Este tipo de brote se debe, principalmente, a un mal manejo de higiene alimentario por parte del operador (84,83%) y al deficiente mantenimiento del USPEC en las redes hidrosanitarias (4,49%).[118] A la fecha, el Covid-19 no es uno de los brotes que más afecta a la población privada de la libertad, ni tampoco de los que más atención requieren, pues solo en el año 2023 se registraron 123 en los ERON a nivel nacional. Por su parte, los brotes en tuberculosis sí generan un signo de alarma, toda vez que solamente en 2023 en Colombia se registraron 18,277 casos

[115]El 2020 fue el año en que más se reportaron brotes con ocasión del Covid-19. Específicamente, el número de brotes ascendió a 15716, mientras que en el 2019 estaba en 2786 y en 2021 6132. Ministerio de Salud y Protección Social, *Lineamientos de para el fortalecimiento de las acciones de prevención de enfermedades transmisibles generadoras de brotes en Población privada de la libertad*, Colombia, 2023, folio 30.
[116]En relación con la varicela, debe ponerse de presente que un brote fue detectado el 27 de junio de 2024, tras la identificación de un caso de varicela en un interno del EPMSC La Plata, quien lleva cuatro años recluido. Se identificaron 7 personas con patologías crónicas (hipertensión arterial y diabetes mellitus) y 5 adultos mayores de 60 años como población de alto riesgo en caso de complicaciones por varicela. Sin embargo, a la fecha, el privado de la libertad se encuentra aislado y no se han presentado más casos confirmados. Informe de Reporte de Situación (SITREP1) sobre Brote de Varicela en EPMSC La Plata, 2024.
[117]Algunos de los agentes etiológicos identificados en los brotes fueron: Coliformes totales y fecales, Escherichia coli, Staphylococcus coagulasa Positiva. Según la distribución de casos por sexo, se observó que el 97% de los casos se presentó en los hombres (3600 casos) y 3% en las mujeres (99 casos). Ministerio de Salud y Protección Social, *Lineamientos de para el fortalecimiento de las acciones de prevención de enfermedades transmisibles generadoras de brotes en Población privada de la libertad*, Colombia, 2023, folio 31.
[118]Ministerio de Salud y Protección Social, *Lineamientos de para el fortalecimiento de las acciones de prevención de enfermedades transmisibles generadoras de brotes en Población privada de la libertad*, Colombia, 2023,folio 31.

y hubo un incremento significativo respecto del año anterior con un total de 16,189 casos.[119] De dichos casos, el 7,17% pertenece a la población privada de la libertad, es decir, un equivalente a 1,250 casos.[120]

Las anotadas enfermedades, junto con otras que se presentan constantemente en los establecimientos penitenciarios del país, resultan particularmente problemáticas y riesgosas, pues tienden a bajar las defensas en general, ocasionar desnutrición y otras comorbilidades que incrementan la susceptibilidad a infecciones, sumado al hacinamiento, falta de ventilación y condiciones insalubres. Partiendo de esta realidad, y preocupación, el Ministerio de Salud y Protección Social, junto con el INPEC y la USPEC, han desarrollado una serie de lineamientos que deben acatar los establecimientos penitenciarios del país con el fin de "[r]educir la ocurrencia de enfermedades transmitidas por vectores y los brotes que generan en las personas privadas de la libertad mediante la implementación de estrategias de promoción de la salud y prevención primaria y secundaria para interrumpir la cadena de transmisión"[121].

Dentro de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección social se recomendó que, para las enfermedades de transmisión aérea, la unidad de análisis debe ser el patio, particularmente para efectos de medir el hacinamiento y la presencia de fómites como elementos de uso común como cigarrillos, cubiertos, almohadas, camas. Por su parte, en aquellos brotes ocasionados por alimentos y agua, es necesaria que los establecimientos apliquen de manera rigurosa las Buenas Prácticas de Manufactura en todo el proceso de alimentación, desde la selección de la materia prima hasta la entrega del producto al consumidor, seguramente impactarán favorablemente la disminución de este evento.

Sumado a los lineamientos particulares para cada tipo de brote, se contemplaron parámetros generales que los establecimientos penitenciarios deben cumplir, entre estos se encuentran: primero, la interrupción de la cadena epidemiológica como principal mecanismo de mitigación de contagio; segundo, los mínimos

[119]Informe de evento Tuberculosis en período epidemiológico XII de 2023. DOI: https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/TUBERCULOSIS%20PE%20XII%202023.pdf
[120]*Id.*
[121] Ministerio de Salud y Protección Social, *Lineamientos de para el fortalecimiento de las acciones de prevención de enfermedades transmisibles generadoras de brotes en Población privada de la libertad*, Colombia, 2023, folio 63.

constitucionales asegurables y el fortalecimiento de las acciones, los cuales, en criterio del Ministerio de Salud y Protección Social, tienen una importancia especial, para lo cual elaboraron parámetros a mediano y largo plazo; tercero, la identificación de factores de riesgos que han sido definidos previamente en la sentencia T-153 de 1998.

Debe resaltarse que, dentro de estos factores, se encuentran variables dentro y fuera del huésped. Para efectos de lo que le concierne a este informe, las variables fuera del huésped tienen una íntima relación con la infraestructura médica y sanitaria, el mantenimiento a la maquinaria de salud, acceso al servicio de acueducto, pues solamente mediante el acceso a este tipo de requisitos mínimos es que se pueden ejecutar, en la práctica, los lineamientos enunciados.[122]

Sobre este punto, la USPEC, mediante oficio del R-2024-011532 del 31 de julio de 2024, respondió a la petición elevada, por medio del cual se solicitó información exhaustiva en relación con condiciones de acceso al derecho a la salud en el marco de la crisis carcelaria y penitenciaria. Para efectos de lo que concierne a este acápite, es necesario recordar que mediante la Ley 1709 de 2014 nace el Fondo Nacional de Salud con el propósito de que sea el ente encargado de la administración y contratación de la prestación de servicios de salud para las personas privadas de la libertad. Dentro de las mencionadas labores, se destaca, sin duda alguna, la contratación de los servicios técnicos y de apoyo, asociados a la prestación del servicio de salud para la población privada de la libertad. En efecto, el artículo 2.2.1.11.2.3 contempla que, dentro de los recursos destinados al Fondo, un porcentaje de ellos debe ser destinado a la vinculación de personal médico especializado para garantizar la atención en salud.[123]

Ahora bien, parece bastante claro que contratar el personal de salud especializado sin brindar la infraestructura médica necesaria, ni adelantar protocolos para la gestión y el mantenimiento de los equipos médicos, también ocasiona que la atención de salud de las personas privadas de la libertad sea deficiente. De ahí

[122] Ministerio de Salud y Protección Social, *Lineamientos de para el fortalecimiento de las acciones de prevención de enfermedades transmisibles generadoras de brotes en Población privada de la libertad*, Colombia, 2023,, folio 63. En este punto es fundamental resaltar que El 85% de la ETA es debido al inadecuado manejo higiénico alimentario del operador dándose a entender como el seguimiento adecuado de las buenas prácticas de manufactura de toda la cadena de producción de la alimentación de la PPL, al igual por el nulo seguimiento que se realiza por parte de la interventoría de alimentación y por parte de los operadores de alimentación al último eslabón de la cadena de producción que es el transporte y distribución de alimentos.
[123]USPEC, 2024. Oficio R-2024-011532, 31 de julio, folio 3.

que la USPEC, dentro de sus competencias legales, debe propender "por gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC"[124].

En este orden de ideas, la USPEC se encuentra a cargo de gestionar el mantenimiento de la infraestructura sanitaria y del equipo médico en los establecimientos penitenciarios, en coordinación con el INPEC. En palabras de la primera Corporación citada, "USPEC, por intermedio de las funciones conferidas por la normatividad y la ley, a la Dirección de Infraestructura mediante la Subdirección de Construcción y Conservación, le corresponde brindar atención a los mantenimientos e intervenciones a la infraestructura, de los Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional- ERON a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, funciones que tienen como finalidad garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad".[125]

Si bien, por Ley, está regulado que la USPEC no solo debe destinar recursos a la contratación del personal, sino también en el mantenimiento de la infraestructura, lo cierto es que esto no siempre ocurre en la práctica. En palabras del Ministerio de Salud y Protección Social, la "infraestructura es todo aquello que compone la obra civil o sea la construcción del edificio en el cual se realiza el proceso de privación de la libertad. Comprende los espacios tanto en su diseño como en los materiales utilizados, las redes de acueducto, los lineamientos eléctricos"[126]. A decir verdad, la infraestructura juega un papel fundamental en las afectaciones de salud que surgen las personas privadas de la libertad, toda vez que las construcciones presentan un índice de deterioro y envejecimiento superior al 50%, lo que representa limitaciones en espacios comunes, áreas educativas y dormitorios, lo que se traduce en mayor hacinamiento.

En esta ocasión, fue particularmente difícil y engorroso verificar el cumplimiento por parte de la USPEC respecto de los lineamientos anotados, ya que, como suele suceder, la respuesta de esta entidad se limitó a enunciar que, por ley y conducto

[124]Idem.
[125]USPEC. 2024. *Oficio R-2024-011532*, 31 de julio, folio 5.
[126] Ministerio de Salud y Protección Social, *Lineamientos de para el fortalecimiento de las acciones de prevención de enfermedades transmisibles generadoras de brotes en Población privada de la libertad*, Colombia, 2023,, folio 13.

del Fondo Nacional de Salud, cumple con los deberes anotados, más no compartieron datos concretos que permitieran identificar el verdadero presupuesto que ha sido destinado para el mejoramiento de la infraestructura ni el grado de cumplimiento de lo presupuestado.

A modo de ejemplo, los datos disponibles en relación con el cumplimiento de los lineamientos de infraestructura por parte de la USPEC se limitan a recapitular cuál debe ser el estado de las instalaciones, así como los requisitos que deben cumplir. Sin embargo, no proporcionan información que permita ser cuantificada en porcentajes o datos concretos sobre cuál es el estado de la infraestructura, pues aportan información general sobre lo que deberían cumplir. En la misma línea, no hay documentación disponible que permita corroborar si cumplen con los requisitos mínimos de salubridad o higiene, al limitarse a enunciar los mandatos, más no su cumplimiento en la práctica.

En este punto, se busca probar desde la Comisión si la infraestructura de los establecimientos penitenciarios cumple o no con los lineamientos reconocidos por las organizaciones internacionales o por la Corte Constitucional en cuanto a higiene, salubridad y espacio suficiente; no obstante, con la información suministrada, no fue posible concluir si la USPEC cumple con los lineamientos delimitados anteriormente.

3. Servicio de salud en los Centros de Detención Transitoria (CDTs) en la ciudad de Bogotá

Para abordar los problemas de salud en los Centros de Detención Transitoria (en adelante, CDT), es necesario partir de la pandemia del COVID-19. En este contexto, la Corte Constitucional, a través de la sentencia SU-122 de 2022, extendió el ECI a los CDTs[127], reconociendo que estos lugares enfrentan desafíos similares o incluso más severos que los centros penitenciarios tradicionales. La Corte destacó que la infraestructura de las URI, estaciones y subestaciones de Policía no fue

[127]Los Centros de Detención Transitoria (CDTs), las Unidades de Reacción Inmediata (URIs) y las Estaciones de Policía son tres tipos de instalaciones que, aunque todos cumplen funciones de detención transitoria, se diferencian en su administración y propósito (Código Penitenciario y Carcelario). Por un lado, las URIs son unidades adscritas a la Fiscalía General de la Nación y tienen por objeto atender actos urgentes que requieren intervención inmediata. De ahí que, las personas detenidas en las URIs deben ser presentadas ante un juez en un plazo no mayor a 36 horas, ya que estos espacios no están diseñados para albergar detenidos por períodos prolongados. Por otro lado, las Estaciones de Policía, están bajo la jurisdicción de la Policía Nacional y su fin es la detención temporal de personas capturadas, que deben ser presentadas rápidamente ante un juez.

diseñada para la reclusión prolongada, lo que ha resultado en condiciones deplorables, como la falta de acceso adecuado a agua potable, alimentación y servicios de salud, así como la imposibilidad de garantizar una separación adecuada entre hombres y mujeres.

Estas deficiencias estructurales, sumadas a la incapacidad de las entidades responsables para cumplir con sus obligaciones, han perpetuado una crisis humanitaria, donde los detenidos dependen, a menudo, de sus familias para la provisión de necesidades básicas. En efecto, la Corte enfatizó en la necesidad de medidas urgentes para corregir estas violaciones y ordenó el traslado inmediato de los condenados a establecimientos penitenciarios, reiterando que los centros de detención transitoria no son lugares aptos para mantener a personas privadas de su libertad por períodos extendidos.

En este sentido, la Corte Constitucional, en 2022[128], enunció que existen graves deficiencias en la atención de salud para las personas recluidas en estaciones de policía de Bogotá. Esto, toda vez que la mayoría de las personas privadas de la libertad carecen de acceso a servicios médicos y los medicamentos son suministrados por sus familiares. Según la Personería de Bogotá, menos del 6% de la población reclusa ha recibido al menos una dosis de la vacuna contra la COVID-19. Estas condiciones reflejan un entorno de salud extremadamente precario y subrayan la necesidad urgente de intervención para garantizar los derechos fundamentales de esta población[129].

Por lo tanto, para identificar y plantear propuestas para resolver los problemas actuales de atención en salud en los centros de detención transitoria, fue necesario hacer un seguimiento ante las instituciones correspondientes, tal como lo enunció la Corte Constitucional en la sentencia SU-122. Así, desde el Grupo de Prisiones de la Universidad de Los Andes se realizó una investigación sobre la prestación del servicio de salud en los CDT, para ello se elevaron peticiones de información para esclarecer las patologías de mayor contagio en los CDTs, los profesionales de salud disponibles para la prestación de servicios de salud, el número de personas que reciben atención por estar afiliadas a una entidad

[128]CC, SP, Sentencia SU 122/22. MP: Diana Fajardo, Cristina Pardo y José Fernando Reyes.
[129] Idém.

promotora de salud (EPS), y las condiciones de hacinamiento para poder estimar la volatilidad de enfermedades[130].

En ese sentido, la investigación señaló que el principal problema radica en que, a pesar de su carácter transitorio, las personas detenidas en estas instalaciones a menudo permanecen allí mucho más tiempo del permitido, debido a la congestión del sistema penitenciario. La consecuencia directa de que estas instalaciones no estén adecuadas para la privación de la libertad es una violación masiva de los derechos fundamentales de las personas que permanecen detenidas. A modo de ejemplo, estos lugares no cuentan con acceso adecuado a servicios de salud, alimentación y luz solar.[131]

Así las cosas, se realizó una evaluación de los principales problemas de acceso a la salud en los Centros de Detención Transitoria (CDTs) por localidad. Como resultado, se identificó que la principal barrera común para el acceso adecuado a los servicios de salud en todas las localidades es el hacinamiento. Esta situación es la más preocupante, ya que no solo limita el acceso a la atención médica, sino que también agrava otras condiciones de salud entre los detenidos. Lo anterior se evidencia a continuación en la situación de 4 localidades de Bogotá:

i. Localidad de Puente Aranda:

En la localidad de Puente Aranda la situación de salud en los CDT es alarmante, destacando las enfermedades no transmisibles como el principal problema. Sobre esto, se realizaron dos brigadas de salud en la URI de Puente Aranda en los meses de noviembre y diciembre de 2023, respectivamente, donde se atendieron a 44 personas, predominando las afecciones digestivas, respiratorias, y endocrino-metabólicas, con un 50% de los casos en la población adulta (tal como se evidencia en la tabla 12).

La prevalencia de síntomas y signos generales, así como las condiciones de salud mental, también son preocupaciones significativas, especialmente entre la población joven. Por su parte, en la población mayor, la diabetes mellitus y los

[130] Los derechos de petición fueron radicados el 19 de enero de 2024 ante todas las entidades competentes. Se recibió respuesta únicamente por parte de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Bogotá, el 8 de abril de 2024.
[131]Grupo de Prisiones. (2024) Crisis De Los Centros De Detención Transitoria En Bogotá D.C. Universidad de Los Andes.

síntomas generales fueron los más atendidos. El espacio limitado para atención y el aseguramiento insuficiente agravan la situación. Para esto, es crucial mejorar la capacidad de respuesta y asegurar un seguimiento continuo para reducir el impacto de estas condiciones de salud.

Tabla 12. Servicios prestados por tipo de atención.

Servicio	Perfil del Talento Humano	Número de Profesionales	Número de Atenciones
Consulta medicina general (EAC)	Medicina	2	21
Consulta medicina general (MAPS)	Medicina	1	10
Consulta odontología (MAPS)	Odontología	1	6
Consulta psicología (MAPS)	Psicología	1	8

Fuente: Elaboración propia con base a los datos recolectados referenciados en este informe.

Tabla 13. Hacinamiento y afiliación a EPS en Puente Aranda.

Piso/Área	Número de Personas Privadas de la Libertad (PPL)	Personas Atendidas	Personas Sin Aseguramiento	Personas Sin Atención por No Estar Aseguradas
1er y 2do piso (Celdas	526	No especificado	No especificado	No especificado

masculinas)				
2do piso (Celdas femeninas)	17	No especificado	No especificado	No especificado
3er piso (Celdas E-16)	234	44	2	2
Total	777	44	2	2

Fuente: Tabla propia elaborada con base a los datos recolectados referenciados en este informe.

ii. Localidad de Usaquén:

La situación en Usaquén, particularmente en la Estación de Policía de Usaquén, presenta varias preocupaciones de salud críticas que requieren atención urgente[132]. En este CDT, existe un hacinamiento extremo, alcanzando un 900% (tal como se demuestra en la tabla 14), es una de las principales causas de problemas sanitarios. Este centro, con capacidad para 9 personas, albergaba 78 detenidos, lo que genera un ambiente propicio para la propagación de enfermedades y deterioro en las condiciones de vida. Durante el año de 2023, en las dos brigadas de salud realizadas para los meses de noviembre y diciembre, se atendieron las siguientes personas:

[132]Secretaría de Salud de Bogotá (2024) Informe Brigadas de Salud en Centros de Detención Transitoria Localidad de Usaquén.

Tabla 14. Servicios prestados por tipo de atención.

Servicio	Perfil del Talento Humano	Número de Profesionales	Número de Atenciones
Medicina general (EAC)	Médico General	1	10
Tamizaje Salud Mental	Psicólogo	1	12
Tamizaje riesgo Cardiovascular	Enfermera Profesional	1	12
Pruebas duales VIH-Sífilis	Enfermera Profesional	1	12
Medicina general (MAPS)	Médico General	1	9
Psicología (MAPS)	Psicólogo	1	9
Higiene oral (MAPS)	Higienista Oral	1	9

Fuente: Tabla propia elaborada con base a los datos recolectados referenciados en este informe.

Entre las necesidades de salud más críticas se incluyen asuntos de salud mental, con 3 personas identificadas con necesidades y una con patología mental de base. Además, las enfermedades crónicas no transmisibles y las condiciones de salud oral son preocupaciones significativas. Aunque no se identificaron casos graves durante la brigada de salud, el hacinamiento y las condiciones sanitarias limitadas aumentan el riesgo de brotes de enfermedades y complicaciones en salud mental.

Tabla 15. Hacinamiento y Afiliación a EPS en la Estación de Policía Usaquén.

Capacidad del Centro	**Número de Personas Privadas de la Libertad (PPL)**	**Personas Atendidas**	**Personas Sin Aseguramiento**	**Personas Sin Atención por No Estar Aseguradas**
9 PPL	78 PPL (hacinamiento cercano al 900%)	17	2	No especificado

Fuente: Tabla propia elaborada con base a los datos recolectados referenciados en este informe.

iii. Localidad de Tunjuelito:

La situación en la Estación de Policía Sexta de Tunjuelito es crítica debido al hacinamiento extremo padecido, con 78 personas privadas de la libertad en un espacio diseñado para 9 personas, lo que representa un hacinamiento cercano al 900%. Este nivel de sobrepoblación agrava las ya deficientes condiciones de ventilación e iluminación, aumentando el riesgo de problemas de salud. Entre las principales morbilidades identificadas durante las brigadas de salud realizadas en los meses de noviembre y diciembre del año 2023, se incluyen: síntomas y afecciones mal definidas (60%), seguidas de trastornos mentales orgánicos (33%) y enfermedades musculoesqueléticas (7%). Estas condiciones, en un entorno tan precario, requieren una respuesta inmediata y prioritaria para prevenir brotes de enfermedades y deterioro de la salud mental[133], como se ve a continuación:

[133]Secretaría de Salud de Bogotá (2024) Informe Brigadas de Salud en Centros de Detención Transitoria Localidad de Tunjuelito.

Tabla 16. Hacinamiento y afiliación a EPS en la Estación de Policía de Tunjuelito

Capacidad del Centro	Número de Personas Privadas de la Libertad (PPL)	Personas Atendidas	Personas Sin Aseguramiento	Personas Sin Atención por No Estar Aseguradas
9 PPL	78 PPL (hacinamiento cercano al 900%)	17	2	No especificado

Fuente: Tabla propia elaborada con base a los datos recolectados referenciados en este informe.

En efecto, los CDT, URIs y Estaciones de Policía, a pesar de su propósito de detención temporal, se han convertido en espacios de reclusión prolongada debido a la congestión y hacinamiento en el sistema penitenciario colombiano. Esta situación resulta en la violación de derechos fundamentales, ya que estas instalaciones no están equipadas para brindar las condiciones mínimas necesarias para garantizar la dignidad y el bienestar de las personas privadas de la libertad. Es imperativo que se implementen soluciones que respeten la naturaleza transitoria de estos centros y garanticen un trato humano y digno a todas las personas detenidas.

iv. Localidad de Suba:

En la Estación de Policía de Suba la situación sanitaria es preocupante debido al hacinamiento: hay 172 personas privadas de la libertad en un espacio diseñado para un máximo de 60, lo que supera ampliamente su capacidad (como muestra la tabla 17)[134]. La infraestructura es inadecuada, con solo tres celdas y tres baños, lo que aumenta el riesgo de enfermedades.

En la brigada de salud realizada el 30 de octubre de 2023, se identificó problemas graves de salud mental y enfermedades crónicas entre la población. Del total de personas privadas de la libertad en esta Estación de Polícia, 10 fueron atendidas

[134]Secretaría de Salud de Bogotá (2024) Informe Brigadas de Salud en Centros de Detención Transitoria Localidad de Suba.

por medicina general y 4 por psiquiatría, destacándose la prevalencia de diagnósticos como lumbago, trastornos de ansiedad y depresión, infecciones respiratorias, diabetes, VIH y epilepsia. Además, se identificaron 4 casos de riesgo psicosocial y un caso de VIH sin tratamiento. Un problema crítico es la falta de aseguramiento en salud, con 5 personas privadas de la libertad no afiliadas a ninguna EPS, lo que limita su acceso a atención médica adecuada, tornándose urgente la necesidad de mejorar la infraestructura sanitaria y asegurar la cobertura de salud para todas las personas privadas de la libertad, enfocándose en la atención de salud mental y enfermedades crónicas.

Tabla 17. Servicios Prestados por tipo de atención.

Servicio	**Perfil del Talento Humano**	**Número de Profesionales**	**Número de Atenciones**
Tamizaje Riesgo Cardiovascular	Enfermería del Entorno Cuidador	1	10
Tamizaje en Salud Mental	Psicóloga y Auxiliar de Enfermería	2	8
Consulta Médica	Médico del Equipos de Atención en Casa	1	10
Consulta Psiquiátrica	Médico Psiquiatra del Equipos de Atención en Casa	1	4
Higiene Postural	Terapeuta Ocupacional del Entorno Cuidador	1	4

Tamizajes de OMS, Findrisc y EPOC	Enfermería	1	12

Fuente: Tabla propia elaborada con base a los datos recolectados referenciados en este informe.

Tabla 18. Hacinamiento y afiliación a EPS en la Estación de Policía de Suba.

Capacidad del Centro	**Número de Personas Privadas de la Libertad (PPL) (Porcentaje de Hacinamiento)**	**Personas Atendidas**	**Personas Sin Aseguramiento**	**Personas Sin Atención por No Estar Aseguradas**
50	172 (244%)	52	5	5

Fuente: Tabla propia elaborada con base a los datos recolectados referenciados en este informe.

Finalmente, en materia de acceso y garantía del derecho a salud, el panorama en los años de 2023 y 2024 no parece ser esperanzador. Por el contrario, es el fiel reflejo de la crisis en la atención de salud de los últimos años en el sistema penal y penitenciario. En efecto, la atención de salud de las personas privadas de la libertad, tanto en los establecimientos penitenciarios y carcelarios como en los centros de detención transitoria es alarmante y deficiente, lo que se ha traducido en una masiva vulneración de derechos humanos de la población privada de la libertad.

Si bien el ordenamiento jurídico colombiano está dotado de regulaciones y mínimos constitucionales que se les deben reconocer a las personas privadas de la libertad, lo cierto es que los casos documentados demuestran una realidad ajena a las disposiciones normativas, que ha estado cubierta de negligencia y desamparo. A decir verdad, la deficiente atención de salud no solo ha ocasionado

la propagación de enfermedades transmisibles a un ritmo acelerado, sino que, además, ha sentenciado a muerte a muchas personas privadas de la libertad, sin que la situación tienda a cambiar. Por ejemplo, enfermedades que en principio no son letales ni implican graves complicaciones, como la tuberculosis y la varicela, se han convertido en focos de muertes y graves afectaciones de salud. De esta manera, se puede decir que el sistema penitenciario no solo está fallando en proporcionar los mínimos constitucionales en materia de salud, sino que está exacerbando las condiciones de vulnerabilidad de una población históricamente marginada y sujeta de múltiples violencias y transgresiones a sus derechos.

CAPÍTULO V

DERECHO AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE JUSTICIA

El acceso a la administración pública y de justicia es el sexto mínimo constitucional asegurable establecido por las sentencias que declararon el ECI en Colombia en materia carcelaria[135]. Como mínimo y garantía de las condiciones en reclusión, este estándar permite evaluar los caminos que poseen las personas en las cárceles, penitenciarías y centros de reclusión transitorios para: (i) acudir a los actos procesales en sus causas penales, (ii) promover acciones constitucionales con el fin de modular la vida en prisión, y (iii) presentar peticiones formales a las autoridades penitenciarias.

En este capítulo se desarrollan los últimos dos puntos de medición y contraste de información, conforme a lo bosquejado en el anterior informe por parte de la Comisión de Seguimiento y los parámetros evaluados por la reorientación del auto A-121 de 2018 sobre este mínimo. Adicionalmente, se observan las variables *adaptación* y *resistencia* en el marco de la narrativa constitucional promovido por las personas privadas de la libertad y su impacto en la gobernabilidad carcelaria.

Para cumplir con este fin, el presente acápite cuenta con tres subdivisiones. En la primera, se señalan los límites metodológicos que la Comisión encontró al momento de recolectar, analizar y evaluar la información sobre *la presentación* e *impacto* de las acciones constitucionales y los derechos de petición en el mundo penitenciario. En la segunda, se busca establecer el índice de empleabilidad de las acciones constitucionales, en particular de la acción de tutela, en el mundo penitenciario. Y, en la tercera, se identifica la tasa de efectividad y resolución de las peticiones presentadas en el marco de la criminalización terciaria.

Para recolectar la información cualitativa y cuantitativa de este acápite, la Comisión de Seguimiento acudió a la presentación de peticiones de información, trabajo de campo y focalización de entrevistas. Las peticiones de información fueron radicadas ante la Corte Constitucional, como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, ante la Defensoría del Pueblo, en calidad de recolector de datos de acciones populares según la Ley 472 de 1998, y ante el Consejo

[135] Las sentencias de la Corte Constitucional en materia de ECI son: Sentencia T-153 de 1998, Sentencia T-388 de 2013 y la Sentencia SU-122 de 2022.

Superior de la Judicatura, como entidad a cargo de la administración de la rama judicial. El trabajo de campo realizado por la Comisión consistió en ingresos, informados y esporádicos, a diversas cárceles de Colombia, entre los años 2023 a 2024, incluyendo CDT. Asimismo, durante el año 2024, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la rama judicial, funcionarios públicos y personas privadas de la libertad y sus familiares.

En cuanto a las peticiones de información, la Corte Constitucional le facilitó a esta Comisión datos cruzados sobre la acción de tutela y su comportamiento en los escenarios penitenciarios. En total, se ofreció la información de 18.978 expedientes constitucionales (de tutela) a partir del año 2023 hasta el mes de mayo de 2024[136]. Por otro lado, el Consejo Superior de la Judicatura no contestó la petición de información sobre los expedientes constitucionales, así como ocurrió en el anterior informe de la Comisión. En consecuencia, todos los datos estadísticos sobre la acción de tutela provienen de la matriz econométrica diseñada por la Corte Constitucional[137].

Las entrevistas semiestructuradas y el trabajo de campo tipo *visitas* en los centros penitenciarios han sido insumos para modular las hipótesis sobre *la posibilidad* e *impacto* de las acciones constitucionales en el mundo carcelario. En primer lugar, la Comisión de Seguimiento limitó el presente estudio a la acción de tutela, debido a la existencia de datos con margen de error bajo y controlado. Esta acción es considerada por las personas privadas de la libertad como "*la única salida para que aquí nos hagan caso (…) es eso o morirnos sin nada*"[138]. De aquí radica el interés de la Comisión por explorar el uso de este mecanismo en la transformación de los contextos de reclusión.

En cuanto a la acción popular, aún perdura la falta de información sobre su empleabilidad e impacto en el sistema penitenciario. Para evitar afirmaciones sin datos empíricos, se excluye la evaluación de esta acción en el desarrollo del mínimo constitucional *Acceso a la administración pública y de justicia*. En segundo

[136] Contestación a la petición, por parte de la Corte Constitucional, del 04 de junio del año 2024 [en el archivo de la Comisión de Seguimiento].
[137] El límite temporal se debe a que en el anterior informe de la CSSC se analizaron los expedientes constitucionales desde el año 2016 [momento de creación del sistema de recolección de información de la Corte Constitucional] hasta diciembre del año 2022. Por lo tanto, aquí se presentan los datos a partir del año 2023 a mayo del año 2024 y se efectuará información de contraste con lo evaluado en el anterior informe.
[138] Entrevista a persona privada de la libertad en el Centro Penitenciario de Mediana Seguridad y Reclusión de Mujeres de Pasto [18 de agosto de 2022]. [en el archivo de la Comisión de Seguimiento].

lugar, las visitas se desplegaron en cárceles, penitenciarías y centros de reclusión transitorios de la ciudad de Bogotá, Medellín, Acacías, Pasto y Santander.

Se descartó medir el *impacto* de las acciones constitucionales en términos de adaptación. Es decir, comprobar la afirmación: "la narrativa constitucional, movilizada por la acción de tutela, moldea el mundo penitenciario como una forma de adaptación de las personas privadas de la libertad a un escenario interno caótico que fomenta el dolor [del cuerpo humano]"[139]. Por la brevedad de la información recolectada, y los límites metodológicos de las bases de datos, solo es posible medir la *juridificación* en el impacto carcelario. En pocas palabras, evaluar "si el discurso legal constitucional, derivado de las acciones de tutela, se apropia del mundo carcelario [lo moldea: lo reforma]".

En conclusión, para facilitar la evaluación del cumplimiento del acceso a la administración pública y de justicia, en cuanto a la acción de tutela y petición, la Comisión canalizará todos los datos sobre dos variables: primero, *oportunidad* en la *accesibilidad*, es decir, obstáculos procesales para su presentación y ejercicio y, segundo, *impacto* en la *juridificación*, o en otras palabras, si la jurisdicción constitucional se apropia del mundo carcelario [lo moldea: lo reforma]).

1. **Sobre la acción de tutela**

La Corte Constitucional dentro de los expedientes de tutela proporcionados a esta comisión ha identificado la calidad de los actores que promueven esta acción. Las categorías de agregación son las siguientes: (i) personal: cuando una persona privada de la libertad acude sin intermediario, representante o agente; (ii) apoderado: directo en la acción de tutela; (iii) agente oficioso: según requisitos de legitimación; (iv) Defensor o Personero, y (iv) representante legal: si se acude a través de una persona jurídica. En la siguiente tabla se puede observar la relación del actor con la cantidad de expedientes promovidos en el periodo de corte:

[139] La hipótesis se extrae de: *Ariza, L. J., & Tamayo Arboleda, F. L. (2020). El cuerpo de los condenados. Cárcel y violencia en América Latina. Revista De Estudios Sociales, 1(73), 83–95.*

Tabla 19. Legitimación en la causa por activa

Variable	Cantidad de expedientes	Porcentaje
Personal	16597	87%
Apoderado	792	4%
Agente oficioso	463	2%
Defensor/personero	104	0,5%
Representante legal	26	0,1%
Sin registro	996	5%
TOTAL EXPEDIENTES	18978	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

Como se puede observar en la tabla, el mayor número de acciones de tutela, por expediente, se presentan por parte de las personas privadas de la libertad. Esto significa que la narrativa constitucional movilizada a través de este mecanismo judicial contiene las experiencias directas de las personas internas. Aunque este patrón muestra empoderamiento, no quiere decir que ellos no reciban apoyo técnico o legal. Sin duda, se reitera la afirmación realizada en el anterior informe de la Comisión: *"según varias entrevistas semiestructuradas, se ha podido determinar que existe colaboración en el diseño de los escritos judiciales, de compañeros internos, de familiares, de la oficina jurídica del centro o de abogados externos, sin que sean ellos [con el nombre del tercero] los principales actores de la acción. En consecuencia, debido a la poca información, no se puede establecer el nivel de activismo y movilidad social ejercido por parte de las personas reclusas, más si existe una presencia considerable de expedientes constitucionales en los que no existe intermediación procesal"*[140].

[140] Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión (2022). X Informe de seguimiento de la sociedad civil al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario.

Del total de expedientes constitucionales, los jueces de primera instancia decidieron de fondo la causa a su conocimiento bajo las siguientes variables de agregación: (i) concede; (ii) concede parcial; (iii) niega; (iv) rechaza; (v) improcedente; (vi) hecho superado; (vii) sin registro. En la siguiente tabla se puede observar el tipo de resultado en el total de expedientes con relación a las categorías de agregación:

Tabla 20. Decisión del Juez de Primera Instancia.

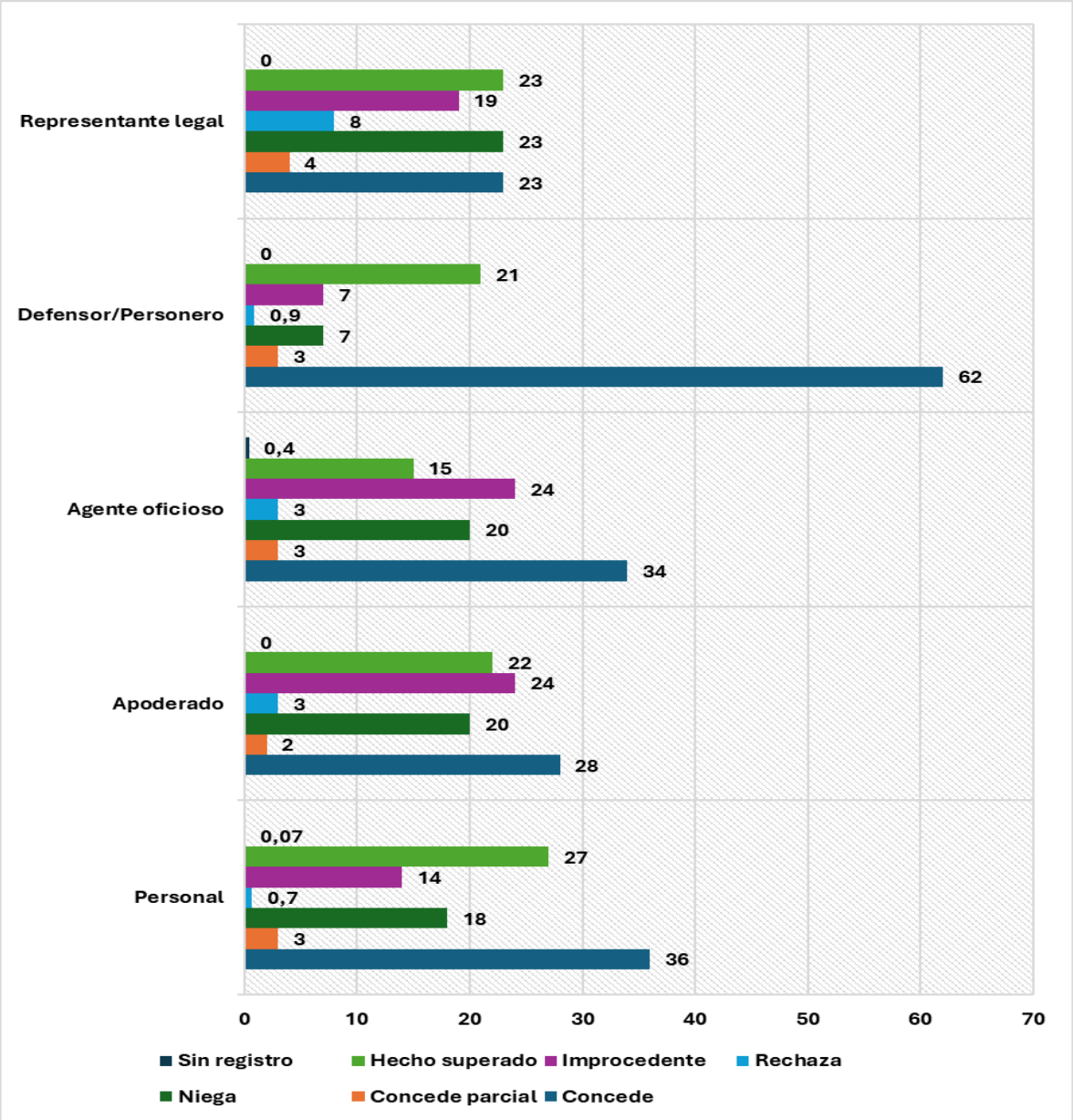
Decisión judicial	Cantidad de expedientes	Porcentaje
Concede	6748	36%
Concede parcial	606	3%
Niega	3519	19%
Rechaza	173	0,9%
Improcedente	2809	15%
Hecho superado	5102	27%
Sin registro	21	0,1%
TOTAL EXPEDIENTES	18978	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

Como puede observarse, en el 36% de los expedientes constitucionales se concede las pretensiones enervadas por la parte accionante, mientras que el *hecho superado* ha sido una categoría que ha alcanzado un nivel porcentual igual a los 27 puntos, siendo la segunda resolución más frecuente en todos los expedientes. Estos datos pueden poseer una explicación más profunda y estructural si la relacionamos con la variable *legitimación en la causa por activa*. En otras palabras, es de interés de la Comisión observar si la concesión o denegación de la carga petitoria en los asuntos constitucionales depende de los derechos o la calidad de las personas que promueven la acción. Asimismo, la

calidad del actor, permite inducir la calidad de las pretensiones y el impacto en la vida penitenciaria:

Gráfica 8. Legitimación y decisión judicial [%]



Fuente: Base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

Los datos en la gráfica permiten aseverar las siguientes tendencias de aproximación al comportamiento decisorio del país, en el marco de la jurisdicción constitucional: Primero, cuando se acude mediante defensor o personero es más probable que se conceda la acción constitucional, mientras que la probabilidad de

rechazo se acerca al punto cero; Segundo, las personas privadas de la libertad que acuden de forma directa a la acción de tutela poseen un margen cerrado en nueve puntos de diferencia porcentual entre la concesión y la declaratoria de *hecho superado* de la naturaleza de la carga petitoria. Por lo tanto, los jueces constitucionales en el país conceden y declaran *carencia de objeto por hecho superado* en rangos similares a la cantidad de pretensiones presentadas por la población reclusa.

Tercero, la declaración de improcedencia del amparo es más frecuente cuando la acción de tutela se acude con apoderado judicial o mediante la agencia oficiosa. Ante este patrón, se resalta lo dicho por la Comisión en su último informe, la cual se puede seguir en los siguientes párrafos.

Esta tendencia puede explicarse a partir de los obstáculos impuestos a los apoderados judiciales y a los agentes oficiosos. En el marco de la acción de tutela, antes del año 2022, los requisitos para el cumplimiento de esta última figura eran muy exigentes, en términos probatorios y argumentativos. La Corte Constitucional requería para su aceptación la existencia de: (i) una manifestación clara de actuar en calidad de agente y (ii) la imposibilidad del agenciado de defender directamente sus derechos[141]. Para este último estándar, el alto tribunal manifestó: *"La Corte ha admitido el uso de la agencia oficiosa de los privados de la libertad si se encuentran en aislamiento, padecen de incapacidad física o cognitiva y los hechos narrados en la tutela evidencian la existencia de una amenazada de muerte en contra del agenciado*"[142]. Por el lado de los apoderados, se exige la presentación de un poder expreso para actuar en el proceso de tutela, diferente al suscrito para el proceso penal, sin importar los nuevos obstáculos para la expedición de dicho documento.

Los obstáculos procesales dan cuenta del porqué existe un número más alto de rechazos e improcedencias cuando se acude como agente oficioso y apoderado judicial, siendo menor este porcentaje cuando los Defensores/Personeros representan a las personas privadas de la libertad. Téngase en cuenta que, la misma Corte Constitucional, en la sentencia T-762 de 2015, flexibilizó la

[141] Corte Constitucional, Sentencia T-382 de 2021, Mag. Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera (08 de noviembre de 2021)
[142] *Ibid.*

participación del ministerio público en los asuntos de tutela de personas internas, con el fin de proteger ampliamente los derechos humanos.

Este patrón puede sufrir un cambio significativo a partir del año 2023. La Corte Constitucional en la sentencia SU-122 de 2022 modificó los requisitos que se le exigen al agente oficioso en el marco del mundo penitenciario. En sus palabras: *"(…) la Sala considera que se cumple con la legitimación, toda vez que se trata de personas de especial protección constitucional que se encuentran en circunstancias de indefensión demostradas por las condiciones de detención en las que se encuentran. Para la Corte no queda duda que están en una posición de vulnerabilidad que les impide actuar a todas de forma separada para interponer las acciones de amparo correspondientes. Por ello, el mecanismo de agencia oficiosa resulta adecuado en este caso"*[143]. Dicho de otro modo, el tribunal convirtió a "la detención" en una causal objetiva para la probanza de la indefensión de los sujetos, sin agotar los requisitos previamente solicitados [Aislamiento, discapacidad y probabilidad de muerte].

Cuarto, las causas constitucionales promovidas por parte de los representantes legales poseen probabilidades similares entre la concesión, la negación, la improcedencia y la declaratoria de *carencia de objeto por hecho superado* de la carga petitoria del amparo.

Una vez la judicatura, en primera instancia, decide el problema jurídico puesto a su conocimiento en los expedientes constitucionales, las partes se encuentran habilitadas para presentar el recurso de impugnación. En la gráfica No. 09 se puede observar la cantidad de asuntos desagregados por la presentación o no de este tipo de recurso. En general, se puede observar un patrón frecuente, desde el anterior informe realizado por parte de la CSSC [tiempo 2016-2022], consistente en la no presentación de los respectivos recursos judiciales. Según la gráfica, tan solo en el 16% de las causas promovidas se garantiza la segunda revisión judicial.

Debe tenerse en cuenta que, el recurso de impugnación es crucial en el marco de la acción de tutela, ya que garantiza la revisión de decisiones judiciales para proteger los derechos fundamentales de las personas. Permite a las partes cuestionar fallos de tutela ante un juez superior, asegurando que no se vulneren

[143] *Ibid.*

derechos constitucionales. Este mecanismo es esencial para corregir errores, uniformar jurisprudencia y fortalecer el Estado Social de Derecho, proporcionando una vía rápida y efectiva para la protección de los derechos fundamentales.

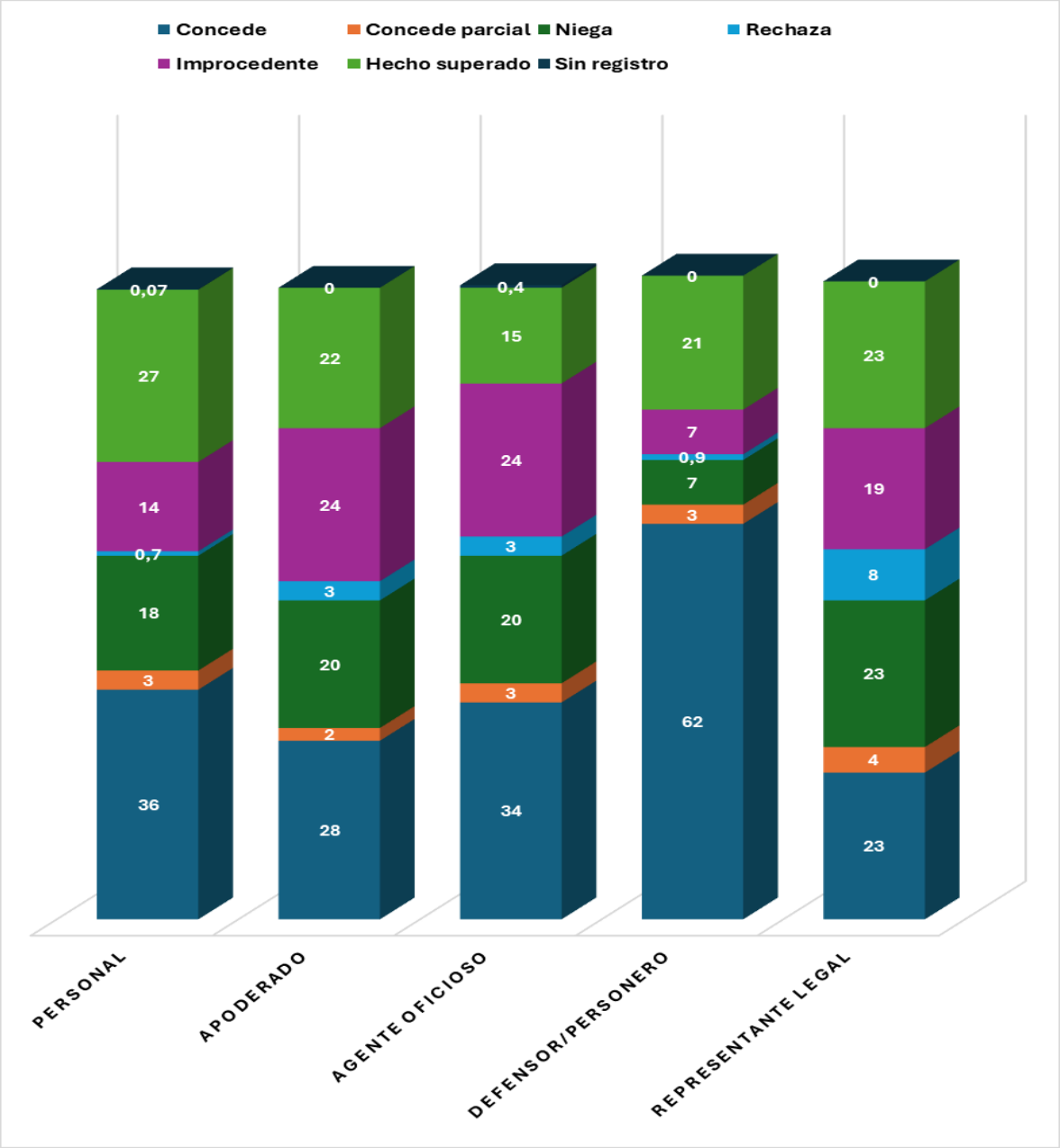
Gráfica 9. Impugnación por expediente [%]

Fuente: Base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

Dada la vulnerabilidad de la población carcelaria, que a menudo enfrenta condiciones de hacinamiento, falta de acceso a servicios básicos y violaciones de derechos humanos, la posibilidad de impugnar una tutela es esencial para asegurar que sus derechos sean repensados en escenarios de garantía de derechos. El recurso de impugnación promueve la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema judicial, evitando arbitrariedades y asegurando que se tome en cuenta el marco constitucional y legal vigente. En otras palabras, este mecanismo es vital para la justicia y la dignidad de las personas privadas de la libertad.

La presentación de la impugnación puede tener efectos diferenciales dependiendo de las personas que motivan el recurso. En la siguiente gráfica se presenta el número de expedientes constitucionales según la calidad de los sujetos teniendo en cuenta la legitimidad en la causa por activa:

Gráfica 10. Impugnación según la decisión de primera instancia [%]

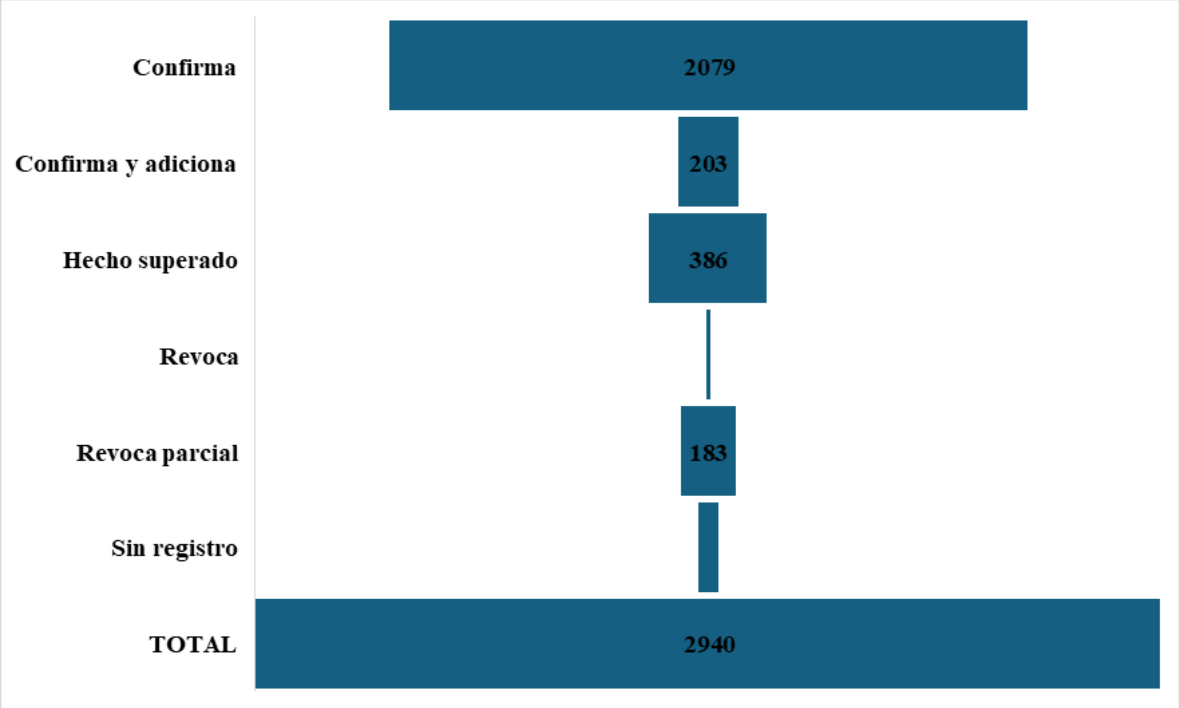


Fuente: Base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

Con base en los anteriores datos, se puede señalar que: Primero, las personas privadas de la libertad no suelen impugnar las decisiones. En su lugar, lo hacen las partes que se ven afectadas con los resultados judiciales. Cuando se concede las pretensiones de los derechos se suma un porcentaje igual a 36 puntos, siendo este el resultado más alto entre los diferentes actores (a excepción de los

defensores y personeros, a quienes más se les recurre la decisión de amparo); Segundo, los agentes oficiosos y los apoderados judiciales recurren de forma reiterada las decisiones de amparo cuando se resuelve la improcedencia de la acción, en la mayoría de los casos, por la falta en la legitimación por activa. Tercero, las decisiones de *hecho superado* se recurren en grandes cantidades cuando los promotores de la acción son las personas privadas de la libertad o los representantes legales. Esto se puede deber a la falta de protección de las garantías fundamentales en los jueces de primera instancia, tal como lo pudo corroborar esta Comisión en un litigio estratégico promovido en el municipio de Sibundoy-Putumayo, en el año 2024.

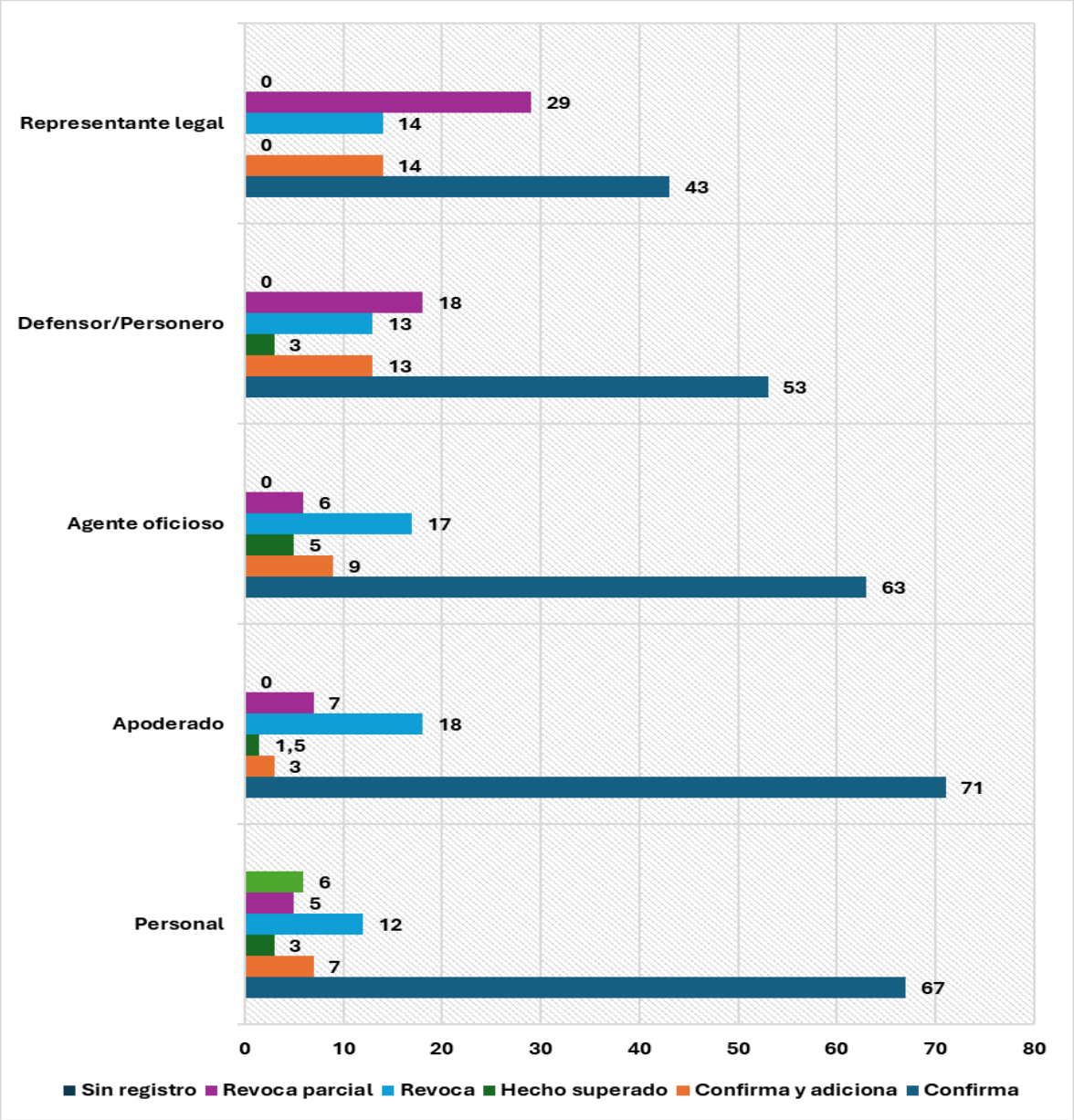
Gráfica 11. Decisión de segunda instancia [cantidad]



Fuente: Base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

Del total de expedientes en los que se recurre los fallos judiciales, se confirma la decisión de primera instancia en un 70,71%. El *hecho superado* ocupa el segundo lugar con 13,12% y la confirmación del fallo de primera instancia se posiciona con un 6,9%. Estos datos son más sugestivos cuando se cruza con la legitimidad en la causa por activa:

Gráfica 12. Decisión de la impugnación por el sujeto [%]



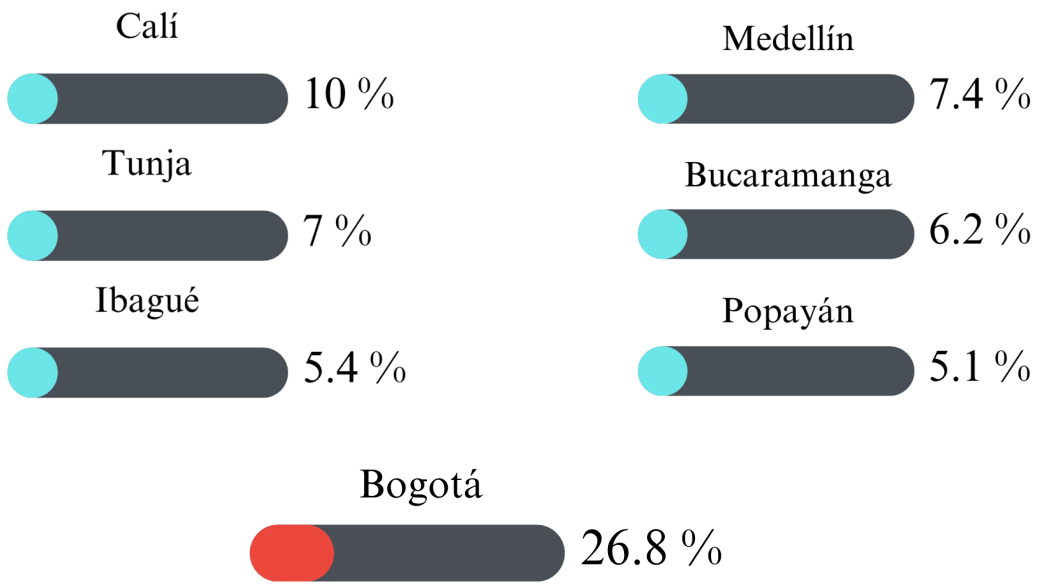
Fuente: Base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

Los datos sugieren que en los expedientes constitucionales, cuando las personas privadas de la libertad acuden como accionantes, se tiene una alta probabilidad alcanzando el 67% de que se confirme el fallo de primera instancia. Este rango es similar cuando el intermediario del amparo son los agentes oficiosos. Por otro lado, en un porcentaje del 18%, el juez de segunda instancia revoca la decisión judicial de su inferior jerárquico cuando el accionante es el apoderado y agente

oficioso. Esto puede tener relación con las declaraciones de improcedencia de los expedientes debido a la falta de derecho de postulación. Mientras que la revocatoria parcial es muy frecuente cuando los representantes legales son los primeros acudientes.

De igual forma, es conveniente observar la concentración de los expedientes de tutela por territorio. Analizar las variables de agregación, permite verificar en qué círculos territoriales se promueve en mayor medida la judicialización del sistema penitenciario y carcelario. En la siguiente gráfica se observa la procedencia de las acciones de tutela, resaltando los territorios con mayor número acumulado de expedientes:

Gráfica 13. Acción de tutela en el territorio [%]



Fuente: Base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

De acuerdo a lo anterior, es posible afirmar que en la ciudad de Bogotá se concentra el mayor número de expedientes constitucionales. Este comportamiento se puede observar debido al mayor número de activismo judicial centrado en la capital colombiana, la cantidad de centros penitenciarios y carcelarios, así como la cercanía de los lugares de reclusión a las autoridades judiciales de gran nivel jerárquico (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia

y Consejo de Estado), quienes cuentan con altos niveles de discernimiento judicial ante problemáticas complejas en el sistema carcelario.

Para el análisis de estos datos se debe tener en cuenta la siguiente advertencia metodológica: “la Corte Constitucional determinó el territorio del litigio por la naturaleza del juzgado de primera instancia. Sin embargo, no siempre el juzgado responde a la ubicación geográfica de la persona privada de la libertad o de sus familiares. En ocasiones, los actores radican las demandas de tutela a juzgados que creen pueden tramitar favorablemente sus pretensiones, sin que sea reciproco al territorio de la violación de los derechos. Estos dos ejes deben tenerse en cuenta para la evaluación y análisis de los datos en estos apartados”. *(*Informe CSSC, 2023).

En la misma línea, con información a corte 2023-2024, se reafirma la existencia de los mismos patrones expuestos por esta Comisión con información de corte de 2016-2022, a saber: Primero, no es posible afirmar que entre mayor sea la densidad demográfica mayor el número de litigios constitucionales. La presencia de Tunja, Ibagué y Popayán demuestran que poblaciones con baja masa poblacional pueden llegar a alcanzar un alto volumen de expedientes constitucionales.

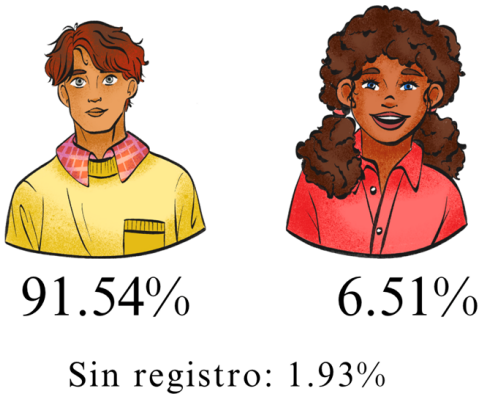
Segundo, la Comisión de Seguimiento desde el inicio de la recolección de información se planteó la siguiente hipótesis: *entre mayor la presencia de organizaciones de la sociedad civil en los territorios, interesadas en el seguimiento del ECI en las cárceles, mayor el número de expedientes de tutela*. Uno de los planes metodológicos de recolección de datos para verificar esta afirmación consistía en requerir al INPEC, mediante una petición de información, el nivel de activismo por parte de organizaciones civiles que han ingresado a los centros penitenciarios desde el año 2013 hasta la actualidad, como también el nivel de organización de las personas privadas de la libertad para la creación de mesas de trabajo que fomenten la presentación de este tipo de acciones. Pese a ello, el INPEC nunca respondió al oficio radicado por la Comisión, incluso después de haberla insistido.

Una información econométrica sobre el activismo de terceras organizaciones y de las poblaciones reclusas puede ayudar a crear, incluso en grado de causalidad,

una relación entre la concentración territorial de los expedientes constitucionales y la participación de estos movimientos sociales. A partir de ahí, se podría explicar el número de procesos de tutela en el distrito de Bogotá en cuanto a la cantidad de organizaciones civiles o activismo interno. Por lo tanto, y al no contar con esta información, lo único que podría suponer la Comisión reside en el grado de concentración de expedientes territoriales, siendo los dos porcentajes más altos aquellos fijados por dos ciudades importantes del país.

Tercero, no es posible afirmar que entre mayor la población reclusa, en algún territorio, mayor serán los expedientes constitucionales. Si observamos los tableros estadísticos del INPEC, puede señalarse que en el departamento del Cauca, para junio del 2023, existió un total de 3.554 personas privadas de la libertad, mientras que en el departamento de Norte de Santander existieron 4.061 internos. Sin embargo, en el Cauca se concentra el 5.46% de los expedientes constitucionales y en Norte de Santander tan sólo el 4.25%[144].

Gráfica 14. Sexo y acción de tutela [%]



Fuente: Base de datos, Corte Constitucional, 2024.

Esta Comisión le reitera a la Corte Constitucional que el dato sobre el género de las personas privadas de la libertad se maneja en términos binarios. De por sí esta forma de ordenar la información desconoce las identidades de género diversas como las personas no binarias. Ahora, aunque aquí se observa un subregistro de

[144] Tablero estadístico, INPEC, intramural. Se extrae en: http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec [última visita, 15-jun-2023].

la población con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD), se puede establecer que los hombres son los que más acuden a la acción de tutela.

En cuanto a los derechos reclamados por parte de las personas privadas de la libertad, en la siguiente tabla se desagrega el número de expedientes, el porcentaje de repetición y la calidad del derecho reclamado. Téngase en cuenta que se contempló la reincidencia de derechos dentro de un expediente, por lo que el total de procesos constitucionales es mayor al determinado en la parte inicial de este acápite.

Tabla 21. Geografía y derechos fundamentales

Derecho	Número de expedientes	Porcentaje
ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	1299	6,84%
AGUA POTABLE	4	0,02%
AMBIENTE SANO	1	0,005%
DEBIDO PROCESO	3977	20,95%
DERECHO A LA HONRA	3	0,01%
DERECHO A LA REPARACIÓN A POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO	9	0,04%
DERECHO A MORIR DIGNAMENTE	1	0,005%
DERECHO AL BUEN NOMBRE	12	0,06%
DERECHO DE LOS NIÑOS	13	0,06%
DERECHO DE PETICIÓN	7867	41,45%
DIGNIDAD HUMANA	728	3,83%
EDUCACIÓN	24	0,12%
ELEGIR Y SER ELEGIDO	3	0,01%
ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA	1	0,005%
FAMILIA	310	1,63%

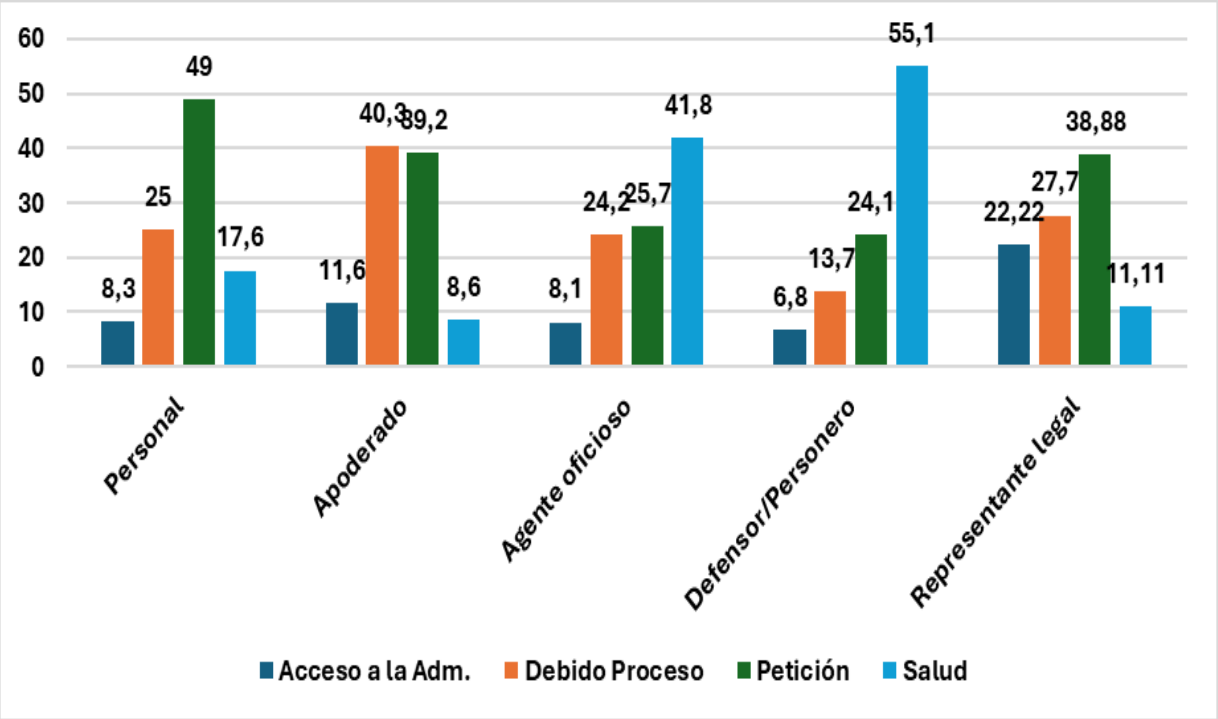
HABEAS DATA	42	0,22%
IDENTIDAD CULTURAL	16	0,08%
IDENTIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO	1	0,005%
IGUALDAD	218	1,14%
INTEGRIDAD PERSONAL, FÍSICA Y PSICOLÓGICA	108	0,56%
INTIMIDAD	1	0,005%
INTIMIDAD FAMILIAR	1	0,005%
LIBERTAD	670	3,53%
LIBERTAD DE CULTO	2	0,01%
LIBERTAD DE EXPRESIÓN	1	0,005%
LIBERTAD DE INFORMACIÓN	4	0,02%
LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN Y DOMICILIO	1	0,005%
LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD	21	0,11%
MÍNIMO VITAL	64	0,33%
PERSONALIDAD JURÍDICA	6	0,031%
RECREACIÓN Y DEPORTE	14	0,07%
SALUD	2784	14,66%
SEGURIDAD PERSONAL	4	0,021%
SEGURIDAD SOCIAL	7	0,036%
SEXUALES Y REPRODUCTIVOS	1	0,005%
TRABAJO	18	0,094%
TRANQUILIDAD PERSONAL	11	0,057%
VIDA	318	1,67%
VISITA CONYUGAL	88	0,46%

VIVIENDA DIGNA	17	0,08%
TOTAL	18670	100%

Fuente: Base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

Los derechos más reclamados por las personas privadas de la libertad son: el acceso a la administración pública y de justicia, el debido proceso, el derecho de petición y el derecho a la salud. Le interesa a esta Comisión profundizar sobre ciertos expedientes que buscan proteger derechos fundamentales poco reclamados en los entornos carcelarios, tales como la muerte digna, el habeas data y el ambiente sano. En la siguiente gráfica se seleccionan los derechos por la calidad de los actores que promovieron las acciones de tutela.

Gráfica 15. Derechos por sujetos [%]



Fuente: Base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

A partir de la información, se puede inducir que: primero, los agentes oficiosos, defensores y personeros acuden principalmente a la acción de tutela para reclamar los derechos a la salud en los entornos carcelarios; segundo, las personas privadas de la libertad recurren a la acción para proteger su derecho a la petición en el sistema penitenciario, lo cual es compatible con las múltiples

visitas y entrevistas realizadas por parte de algunas organizaciones de la Comisión en las que se pudo constatar los obstáculos administrativos que se imponen a las personas privadas de la libertad al momento de radicar solicitudes formales ante la autoridad penitenciaria y, tercero, los apoderados enervan el amparo para prevalecer el derecho al debido proceso, en la mayoría de los casos, al interior de causas penales (criminalización secundaria).

2. Sobre el derecho de petición

El derecho de petición es una herramienta fundamental en los entornos carcelarios en Colombia, ya que permite a las personas privadas de la libertad expresar sus necesidades, inquietudes y quejas de manera formal ante las autoridades penitenciarias y otras entidades estatales. Este derecho, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, es esencial para garantizar la materialización de los mínimos constitucionales asegurables, así como establecer un canal de comunicación con la vida en el exterior, promover los procesos de redención punitiva, suspensión de la pena y aplicación de beneficios y modulaciones de las sanciones penales.

En un entorno carcelario, donde la libertad de los individuos está restringida, el derecho de petición se convierte en una vía crucial para salvaguardar otros derechos fundamentales, como el acceso a la salud, la integridad personal y el debido proceso. La población privada de la libertad puede utilizar este derecho para solicitar mejoras en las condiciones de reclusión, atención médica adecuada, o la revisión de situaciones judiciales y administrativas que afecten sus casos.

Además, el ejercicio del derecho de petición contribuye a la transparencia y a la rendición de cuentas en el sistema penitenciario. Al permitir a los internos plantear sus inquietudes, se facilita el control y la supervisión de las condiciones de detención, promoviendo así un trato más justo y humano. En resumen, el derecho de petición es un mecanismo esencial en los entornos carcelarios colombianos para proteger otros derechos fundamentales de los internos, garantizar la supervisión adecuada de las condiciones carcelarias y promover un sistema de justicia más equitativo y respetuoso de la dignidad humana.

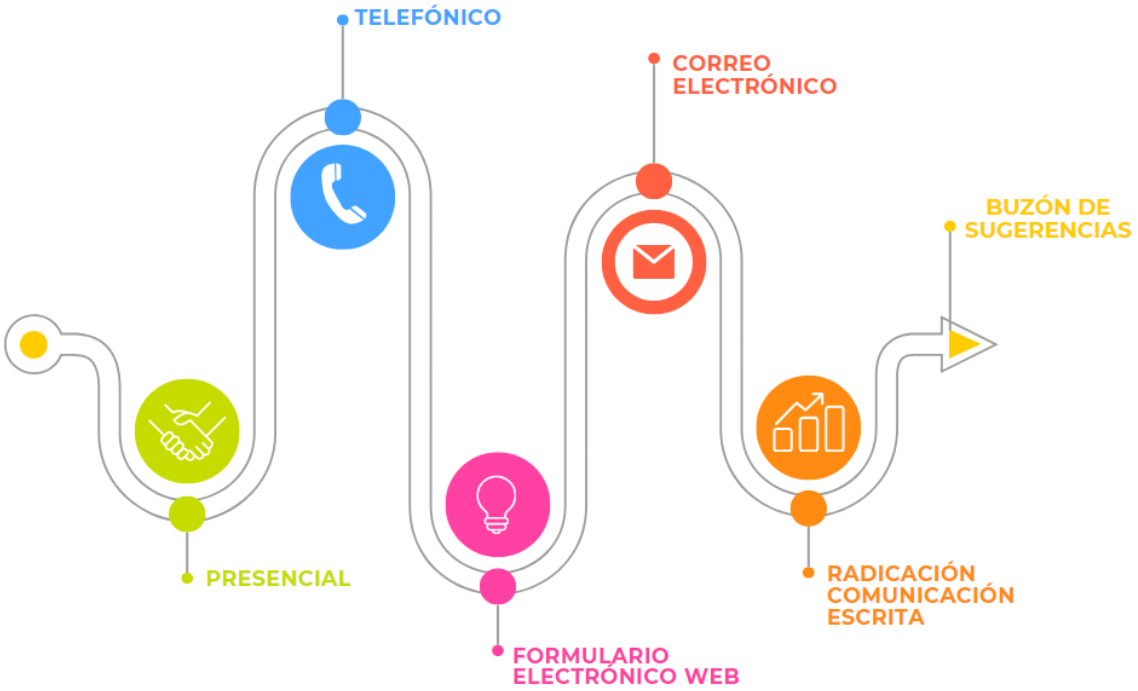
Para el cumplimiento de estos contenidos mínimos, el INPEC ha creado un sistema de pasos para la recepción de peticiones por parte de las personas internas, el

sector externo y los funcionarios que modulan la política penitenciaria. Esta ruta se activa a través de los siguientes canales:

Primero, presencial*:* Se brinda información de manera personalizada y se contacta con los responsables de la información de acuerdo con la consulta, solicitud, queja y/o reclamo; los cuales se ingresan al aplicativo GESDOC – PQRSD, para asegurar la trazabilidad del trámite. Segundo, telefónico*:* Línea de atención al ciudadano, en la cual se brinda información y orientación sobre trámites y servicios que son competencia del INPEC, los cuales se ingresan al aplicativo GESDOC – PQRSD, para asegurar la trazabilidad del trámite. Así como la línea anticorrupción celular, chat de WhatsApp y nacional. Tercero, formulario electrónico web: Permite registrar en el aplicativo GESDOC – PQRSD las Peticiones, Quejas y Reclamos, para asegurar la trazabilidad del trámite.

Cuarto, correo Electrónico: Por este canal, se reciben peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y/o denuncias, solicitudes, sugerencias, felicitaciones, actos de corrupción, las cuales se ingresan al aplicativo GESDOC – PQRSD, para asegurar la trazabilidad del trámite. Es de anotar que se incluye el correo electrónico para denuncias por hechos de corrupción: anticorrupcion@inpec.gov.co. Quinto, radicación de comunicación escrita: Se pueden radicar peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias relacionadas con los servicios y por actos de corrupción y solicitudes en general por Gestión Documental. Sexto, buzón de sugerencias: Recibir periódicamente sugerencias de los funcionarios, servidores, ciudadanos y usuarios del INPEC que se encuentran en los pabellones de los ERON.

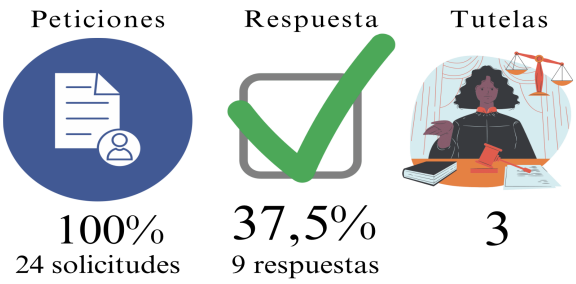
Gráfica 16. Ruta "Derecho de petición".



Fuente: INPEC, Respuesta a derecho de petición, 2023.

En el anterior informe, esta Comisión manifestó las trabas administrativas impuestas por parte del INPEC a las personas privadas de la libertad para la presentación de peticiones respetuosas, así como de otros actores interesados en promover causas justas ante las entidades penitenciarias. Con el objetivo de actualizar este dato, la Comisión presentó múltiples peticiones a las entidades, las cuales se relacionan a continuación:

Gráfica 17. Peticiones presentadas por la CSSC



Fuente: Base de datos de la Corte Constitucional, 2024.

Del total de peticiones, tan solo en el 37,5% se obtuvieron respuestas de fondo. En tres de ellas se presentaron acciones de tutela para obtener la información necesaria para la construcción de los informes y escritos temáticos remitidos a la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional. No se promovió el amparo en las otras solicitudes, en tanto que en algunos asuntos se complementó los datos con otras técnicas de recolección de la información, por ejemplo, el visitas, entrevistas y observación participante. Las entidades que no respondieron a las solicitudes son las siguientes: (i) Procuraduría general de la Nación; (ii) Consejo Superior de la Judicatura; (iii) INPEC; (iv) USPEC; (v) Ministerio de Justicia; (vi) Ministerio de Salud, y la (vii) Defensoría del Pueblo.

3. Conclusiones

El presente análisis demuestra que el acceso a la administración pública y de justicia —como uno de los mínimos constitucionales asegurables dentro del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en materia carcelaria— continúa enfrentando serios desafíos estructurales y operativos en Colombia. A pesar de que la acción de tutela ha sido ampliamente empleada por las personas privadas de la libertad como un mecanismo de defensa directa, evidenciando su papel protagónico como sujetos constitucionales activos, persisten limitaciones que dificultan la plena efectividad de este derecho, especialmente cuando se interpone mediante apoderados o agentes oficiosos, dadas las barreras normativas y procesales que reducen su admisibilidad.

Asimismo, se constata que la mayoría de las tutelas presentadas directamente por las personas reclusas son resueltas favorablemente o se declaran improcedentes por hecho superado, lo que refleja tanto un ejercicio efectivo de agencia jurídica como una limitada respuesta estructural por parte del sistema penitenciario frente a sus reclamos. Esta tendencia se refuerza con la baja tasa de impugnación de los fallos judiciales, lo cual evidencia obstáculos en la continuidad del litigio y en el acceso a una doble instancia efectiva.

Respecto al derecho de petición, se confirma su importancia estratégica como herramienta de exigibilidad administrativa dentro de los establecimientos de reclusión. No obstante, la escasa respuesta por parte de las instituciones del

Estado, incluso frente a solicitudes presentadas por la Comisión de Seguimiento, da cuenta de un déficit institucional preocupante en términos de transparencia, rendición de cuentas y garantía efectiva de los derechos fundamentales.

En suma, aunque el estándar del acceso a la justicia ha permitido visibilizar la agencia jurídica de las personas privadas de la libertad y ha promovido una narrativa constitucional dentro de los contextos carcelarios, su cumplimiento material sigue siendo parcial y altamente dependiente de factores como el actor interviniente, el territorio y la respuesta institucional. Esto obliga a repensar los canales de exigibilidad y a fortalecer los mecanismos de control, supervisión y garantía, para avanzar hacia una reforma penitenciaria real, incluyente y garantista.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones sobre los seis capítulos temáticos en los que abordamos el derecho a la resocialización, la infraestructura como presupuesto necesario para garantizar la dignidad humana, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación y el acceso a la justicia y a la administración pública.

1. **Recomendaciones para fortalecer el enfoque de género en la estrategia de seguimiento, especialmente en lo relativo a la implementación de la Ley 2292 de 2023 o Ley de Servicios de Utilidad Pública.**

Primero: Es indispensable que el sistema de información sea robustecido con datos básicos para poder evaluar los avances en la implementación de la Ley 2292 de 2023. Para esto es esencial que el Gobierno obtenga y recopile la información que tengan otras instancias vinculadas en la implementación de esta Ley, como el número de solicitudes que esté acompañando la Defensoría del Pueblo, el número de medidas solicitadas por la Fiscalía General de la Nación en virtud de la Directiva 0002 de 2024[145], o las solicitudes que están siendo negadas por los jueces de conocimiento y de ejecución de penas, así como las razones jurídicas que sustentan los fallos. Para esto resulta de suma importancia la colaboración y recolección de datos por parte de cada una de estas instituciones del Estado y su articulación para facilitar el acceso a la información y la compilación de datos relacionados con la aplicación de esta Ley.

Segundo: Es necesario que el Gobierno publique un diagnóstico o análisis estadístico que haya realizado para identificar a las posibles beneficiarias de la Ley, así como los análisis y datos que tenga sobre las barreras y obstáculos que identifica en la implementación de la misma. De esta manera, la sociedad civil y otras instancias vinculadas a la implementación pueden articularse para lograr avances en la superación de dichos obstáculos.

Tercero: Debido a las deficiencias en la infraestructura carcelaria para mujeres en regiones y zonas periféricas del país, muchas de ellas son recluidas en centros de

[145] "Por la cual se establecen lineamientos para facilitar la aplicación de las medidas contenidas en la Ley 2292 de 2023 en la Fiscalía General de la Nación" (https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/DIRECTIVA-NRO.-0002.pdf)

reclusión alejados de su núcleo familiar. En este sentido, resulta fundamental que el gobierno reporte los esfuerzos que está llevando a cabo para que las mujeres de municipios alejados de las prisiones centrales del país puedan cumplir los servicios de utilidad pública en el lugar donde reside su familia y las acciones de articulación con las instancias del gobierno local que se han realizado para su acompañamiento.

Cuarto: Tal como lo reconoce la Ley 2292 de 2023, la marginalidad socioeconómica es un factor común en los delitos que más cometen las mujeres en Colombia, así, con miras a lograr una efectiva reintegración social y prevenir la reincidencia, es fundamental que desde las distintas instancias del gobierno a nivel central y local se adelanten acciones específicas para contrarrestar la pobreza y desigualdad socioeconómicas de las mujeres que prestan los servicios de utilidad pública. Es necesario, también, que el Gobierno reporte cuáles han sido los avances en este sentido, como los avances en la construcción de la política pública de empleabilidad, formación y capacitación que establece la Ley y las acciones para disminuir impactos negativos de los antecedentes penales en la reintegración socioeconómica de las mujeres.

2. Sobre el derecho de resocialización

Luego del análisis expuesto en el primer capítulo, como Comisión se emitirán las siguientes recomendaciones con el objetivo de fortalecer el proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad, así como el seguimiento de estos programas:

- Es fundamental que el INPEC y el Ministerio de Justicia y el Derecho empiecen a hacer evaluaciones de impacto para evidenciar las correlaciones o las causalidades existentes entre los programas que se están desarrollando y los niveles de reincidencia. A la fecha no se puede hacer una evaluación completa del proceso que realizan las personas privadas de la libertad debido a que el seguimiento y el monitoreo de los mismos se hace sobre números de asistencia y de participación pero no sobre los efectos.
- Es necesario que el seguimiento de los programas contenga información sobre las condiciones de ejecución de actividades de enseñanza, trabajo,

educación, recreación, entre otras. No hay datos suficientes para tener un panorama completo sobre cómo se desarrollan dichos procesos, lo cual tiene una incidencia directa en el resultado de los mismos.

- En la información entregada por el INPEC se hizo énfasis en que había un acceso efectivo a la información sobre los programas de resocialización que estaban disponibles y a los procesos de inscripción y participación. Sin embargo, la Comisión ha podido constatar que el acceso a los mismos presenta grandes barreras, sobre todo por las demoras en las actualizaciones de fase de tratamiento penitenciario y por las dificultades en la actualización de redención de pena. Este es un elemento sobre el cual se debe fortalecer el seguimiento por parte del Ministerio de Justicia y por parte de la Dirección de Tratamiento del INPEC.
- Dentro del capítulo de resocialización se hizo un análisis preliminar sobre los indicadores con los que se mide el avance en la superación del ECI respecto al proceso de resocialización. No obstante, se proponen indicadores adicionales que pueden fortalecer dicha evaluación y que también facilitan el proceso de monitoreo de aspectos que han sido mencionados en este informe.
- La Comisión de Seguimiento hace un llamado a que se amplíe el enfoque restaurativo del proceso de resocialización a través de la concesión de subrogados penales y a través de un tratamiento penitenciario que reconozca otras modalidades además de las existentes. Como se mencionó en el informe, este tipo de herramientas jurídicas favorecen el proceso de resocialización y por ende tienen un impacto en las tendencias de reincidencia. Es esencial que la resocialización deje de medirse sólo en términos de los programas que llevan al descuento de pena, y se vincule, como lo ha mencionado la Corte, a la garantía de derechos como las comunicaciones (Ver informe anexo sobre el tema donde se aborda específicamente su vínculo con la resocialización), la unidad familiar, la salud mental, entre otros.
- No se evidenció información específica respecto a los procesos de resocialización de poblaciones con enfoques diferenciales. Esto da lugar a que se desarrollen actividades sin un contexto claro sobre las necesidades

específicas y que las mismas no respondan de manera satisfactoria a los retos relacionados a la resocialización en distintos ámbitos. Tampoco se evidencia ningún programa de resocialización que involucre a las familias o comunidades de acogida. Por ello, es fundamental que se implementen acciones desde los enfoques diferenciales donde se involucren a las familias y/o comunidades de acogida de las PPL en el marco de la resocialización.

- Todas las autoridades y tomadores de decisión dentro del sistema carcelario y penitenciario deben implementar planes de acción urgente para superar las barreras existentes en resocialización con aquellas personas que se encuentran en Centros de Detención y respecto a los que han sido identificados con la población sindicada.

3. Sobre la infraestructura carcelaria

La Comisión destaca los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en materia de infraestructura y reconoce que este es un avance importante para la garantía de los derechos de la población privada de la libertad. Sin embargo, la información suministrada sólo refiere a la ampliación en la cantidad de cupos (para lo cual reporta los que deben entregarse porque las obras ya están en ejecución, aquellos que se contratarán y los convenios que se han suscrito) ignorando otros aspectos relevantes tales como el contar con espacios suficientes y adecuados para las actividades de educación o laborales, la atención en salud, las visitas familiares e íntimas, entre otros aspectos de la vida penitenciaria. En este sentido, la Comisión recuerda que no basta con ampliar cupos de manera nominal si en su conjunto la infraestructura carcelaria no garantiza las condiciones de existencia digna y adecuada de la población privada de la libertad. Por ello, se presentan las siguientes recomendaciones:

- Es importante que se evalúen las soluciones a los problemas de infraestructura desde ópticas distintas a la construcción de nuevos espacios para quienes resultan afectados con la privación de su libertad. Han sido años en los que la demanda ha estado por encima de la oferta y el Estado no puede seguir pensando que la solución para todas las problemáticas en materia de política criminal tiene que ser la construcción de cárceles, más aún, si en cuenta se tiene que existen muchos otros

derechos fundamentales sin garantizarse en su totalidad, por ejemplo: la salud y la educación.

- En la misma medida, la información presentada por el Gobierno no permite realizar una evaluación del impacto que tendría la entrada de estos nuevos cupos en la superación de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, pues no indica qué tanto se reducirá el hacinamiento carcelario o cómo las medidas contribuyen a tal fin. El Informe tampoco permite considerar el cambio en las condiciones de existencia de la población reclusa y la mejora en las condiciones al interior de los centros de reclusión. Por ello, se recomienda que…
- Los indicadores actuales no cumplen con las condiciones necesarias para aportar información útil y pertinente al proceso de superación del ECI. Esto ocurre por ejemplo, en indicadores como los relacionados con la garantía de servicios públicos donde los indicadores hacen referencia a procesos administrativos (pago y gestión de limpieza dentro del establecimiento), lo que no permite evaluar la prestación continua y de calidad de los servicios y las condiciones generales del establecimiento para las personas privadas de la libertad. Debido a ello, el Gobierno Nacional anunció en su informe que pondrá en marcha una nueva estrategia de parametrización con los datos que pueda reportar el INPEC con el ánimo de brindar información que permita relacionar la infraestructura con la situación de habitabilidad en prisión. Sin embargo, no especifica cómo se construirá o desarrollará esta nueva estrategia de parametrización, por lo cual es importante que esta estrategia sea en lo posible participativa y atienda a los contenidos de los derechos de la población privada de la libertad.
- Ahora bien, es importante que esta estrategia también asuma enfoque territoriales, pues la necesidades de infraestructura pueden variar dependiendo de la región, especialmente debido a factores climáticos. Como lo ha recordado la Corte Constitucional de manera reciente[146], todas las personas privadas de la libertad tienen el derecho a no ser sometidas a temperaturas extremas, por cuanto ello conlleva un trato cruel e indigno. También, destacó el agudo problema que se presenta en los

[146] ver sentencia T 386 de 2024

establecimientos carcelarios que están ubicados en zonas cálidas, y los problemas que deben enfrentar quienes se encuentran recluidos allí, entre otros, por las deficientes condiciones de ventilación y por la insuficiente infraestructura, al no contar con espacios para poder descansar durante el día. De manera que los problemas de infraestructura en las cárceles ubicadas en zonas que presentan altas temperaturas, cobran relevancia en la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta un factor determinante en la actualidad, el cual es que las condiciones climáticas y ambientales se han visto afectadas por la confluencia del cambio climático, con los fenómenos del niño y la niña. Lo que repercute profundamente no solo en la salud de las personas recluidas, sino también en sus condiciones de vida en reclusión. Por ello, se recomienda que realice evaluaciones de las infraestructuras desde una perspectiva ambiental y considerando el cambio climático, identificando las necesidades particulares de cada territorio.

4. Sobre el derecho a la alimentación

A partir del estudio de datos propios, externos y de las entidades encargadas, la Comisión pudo constatar que, nuevamente, persiste la grave vulneración del derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad. Dicha vulneración es sistemática y generalizada pues se desarrolla simultáneamente en múltiples centros del país.

Existen serias deficiencias en la interacción institucional entre el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), que afecta sustancialmente la detección temprana, intervención y superación de las problemáticas en materia de alimentación. Es común encontrar en las respuestas de estas entidades, una constante remisión mutua de la responsabilidad sobre estos problemas y muy poca capacidad autocrítica y cooperación para la solución de las fallas reportadas. La información en poder de ambas entidades es disímil e incompleta, lo que significa que no existe una visión común, y tampoco un plan conjunto para la superación del ECI en este eje.

La persistencia del ECI en esta materia, se expresa en la entrega de alimentos en descomposición, con poco valor nutricional, en gramaje inferior al pactado contractualmente, los recurrentes problemas con el menaje, los utensilios y la infraestructura inadecuada de los ranchos, etc.

Se identifica la ineficacia y suficiencia de las medidas de interventoría y sanción al incumplimiento contractual por parte de los contratistas. Asimismo, se llama la atención sobre posibles irregularidades en el proceso de selección de contratistas.

Los número de procesos disciplinarios activos que adelanta la Procuraduría contra los funcionarios públicos de la USPEC e INPEC es bajo y no obedece en cifras al notable desconocimiento de los deberes funcionales atribuidos en la normativa de la ley 1952 de 2019 y la misma Constitución.

Por ello, se recomienda establecer un sistema de supervisión más riguroso y coordinado para asegurar el cumplimiento de los contratos por parte de los operadores de alimentos. Este debe incluir auditorías periódicas e *in situ* de los servicios de alimentación, así como mecanismos de comunicación y coordinación efectivos entre el INPEC y la USPEC para el intercambio de información y la toma de decisiones conjuntas. Además, se deben implementar sanciones mucho más severas y efectivas para los operadores que incumplan los contratos, incluyendo la posibilidad de terminación anticipada de los mismos. Por otro lado, es fundamental desarrollar planes de contingencia para asegurar la continuidad del servicio de alimentación en caso de incumplimiento o terminación de contratos, garantizando así que los problemas sean detectados y corregidos de manera oportuna.

En cuanto a la infraestructura y el equipamiento de los ranchos, es necesario implementar un plan de mejora y mantenimiento de la infraestructura de los ranchos para asegurar condiciones adecuadas en la preparación y manipulación de los alimentos. Este plan debe incluir evaluaciones periódicas del estado de las instalaciones y el equipamiento, la asignación de recursos (que las entidades competentes cumplan un rol activo) adecuados para el mantenimiento preventivo y correctivo, y la dotación de los ranchos con el menaje y los equipos necesarios para la preparación, manipulación y distribución de alimentos en condiciones

higiénicas y seguras. Asimismo, se debe supervisar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en la preparación de alimentos para reducir el riesgo de contaminación y así prevenir afectaciones severas a la salud de las personas privadas de la libertad.

Ya en lo concerniente a las necesidades nutricionales, se debe asegurar el suministro oportuno y adecuado de dietas especiales que cumplan con las recomendaciones médicas para atender las necesidades nutricionales específicas de las personas. Esto implica la identificación y registro de las necesidades dietéticas particulares, la coordinación efectiva entre los servicios de salud y los operadores de alimentos para la elaboración y entrega de dietas especiales, y la supervisión y seguimiento del cumplimiento en la entrega de estas dietas. Además, es necesario capacitar debidamente al personal encargado de la preparación y distribución de alimentos sobre las necesidades dietéticas especiales para garantizar que todas las personas reciban una alimentación adecuada según condiciones de salud.

Por otro lado, es fundamental fortalecer los mecanismos de participación y seguimiento de la población privada de la libertad en la supervisión del servicio de alimentación. Esto se puede lograr mediante la promoción de la participación activa de los Comités de Seguimiento de Alimentación (COSAL) y otros comités de derechos humanos, el establecimiento de canales de comunicación efectivos para la presentación y resolución de quejas y denuncias, la realización de encuestas periódicas a las personas privadas de la libertad sobre la calidad del servicio de alimentación, y la publicación de los resultados de las evaluaciones y las medidas adoptadas para mejorar el servicio.

Por último, se debe promover la transparencia y la rendición de cuentas en todas las etapas del proceso de contratación y gestión de los servicios de alimentación. Esto incluye la publicación de la información relevante sobre los procesos de contratación, como los criterios de selección, los contratos y los resultados de las evaluaciones, la realización de auditorías externas e independientes de la gestión de los servicios de alimentación, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas claros y efectivos para las autoridades responsables, y la capacitación

de los funcionarios públicos sobre sus responsabilidades en la garantía del derecho a la alimentación digna de las personas privadas de la libertad.

5. **Sobre el derecho a la salud:**

En materia de acceso y garantía del derecho a salud, el panorama en los años de 2023 y 2024 no parece ser esperanzador. Por el contrario, es el fiel reflejo de la crisis en la atención de salud de los últimos años en el sistema penal y penitenciario. En efecto, la atención de salud de las personas privadas de la libertad, tanto en los establecimientos penitenciarios y carcelarios como en los centros de detención transitoria, es alarmante y deficiente, lo que se ha traducido en una masiva vulneración de derechos humanos de la población privada de la libertad.

La deficiente atención de salud no solo ha ocasionado la propagación de enfermedades transmisibles a un ritmo acelerado, sino que, además, ha sentenciado a muerte a muchas personas privadas de la libertad, sin que la situación tienda a cambiar. Por ejemplo, enfermedades que en principio no son letales ni implican graves complicaciones, como la tuberculosis y la varicela, se han convertido en focos de muertes y graves afectaciones de salud. De esta manera, se puede decir que el sistema penitenciario no solo está fallando en proporcionar los mínimos constitucionales en materia de salud, sino que está exacerbando las condiciones de vulnerabilidad de una población históricamente marginada y sujeta de múltiples violencias y transgresiones a sus derechos.

El sistema penitenciario y de salud en privación de la libertad han tenido una tendencia y constante preocupación de lograr la garantía del derecho a la salud, en su connotación física. Sin embargo, se ha dejado de lado la salud mental, omitiendo las necesidades particulares de la población privada de la libertad, quienes sufren los efectos del encarcelamiento, lo cual muchas veces trae consigo síntomas en la esfera mental.

Por ello se presentan las siguientes recomendaciones:

- Es fundamental centrar la atención en la necesidad de afiliación al sistema de salud de la población privada de la libertad que se encuentra en CDTs. Hay una necesidad urgente en tomar acciones para garantizar el derecho a

la salud a la PPL en CDTs, esto teniendo en consideración la información proporcionada en el último capítulo del informe, donde se observa la escasa atención que recibe la población y las dificultades existentes a la hora de proporcionar el servicio. Ello, debido a la no afiliación al sistema de salud, pese a que, en esos casos, la obligación del Estado es aún más clara, al tener que estar vinculados a un régimen subsidiado.

6. **Sobre el derecho al acceso a la justicia y a la administración de justicia:**

Desde el año 2023 hasta mayo de 2024, ha habido una alta presentación de acciones de tutela por parte de personas privadas de libertad de manera directa. Este tipo de participación asegura que la narrativa constitucional se base en sus experiencias reales y cotidianas en las cárceles. No obstante, esto no refleja necesariamente un nivel elevado de activismo dentro de las instituciones penitenciarias. De hecho, la baja presentación de acciones de tutela por parte de terceros, como organizaciones de la sociedad civil, podría deberse a los altos requisitos procesales y obstáculos formales que dificultan la presentación de estas acciones. En el caso de la acción de tutela, esto incluye los requisitos para la procedencia de la agencia oficiosa y la representación por apoderados judiciales.

Se observó que un gran porcentaje de los casos constitucionales no son impugnados, lo que impide una reevaluación por un juez de segunda instancia. Esto es especialmente preocupante cuando las personas privadas de libertad están directamente involucradas, ya que aumenta la probabilidad de que no se impugnen las decisiones, dejando en manos de la primera instancia la determinación del alcance de sus derechos.

Es evidente que aunque es posible acceder a las acciones constitucionales, existen varios obstáculos procesales que dificultan la participación de terceros interesados en el litigio estratégico de las personas privadas de libertad, evitando represalias e incentivando la visibilización de problemáticas en la jurisdicción constitucional. Además, hay impedimentos técnicos para acceder a la segunda instancia, especialmente para las personas internas que no cuentan con mediación procesal.

La narrativa constitucional, a través de la acción de tutela (y presumiblemente de la acción popular), ha influido en el ámbito penitenciario hasta el punto de

modificar sus espacios físicos, relaciones y dinámicas humanas. Mediante un análisis de la geografía carcelaria, se constató que, en la mayoría de las regiones de Colombia, un juez constitucional ha intervenido en asuntos relacionados con el entorno carcelario.

Asimismo, la narrativa constitucional se ha centrado en ciertos derechos, como el debido proceso, el derecho de petición, la salud, la dignidad humana, la libertad y el acceso a la administración de justicia. En general, se ha enfocado en resolver problemas de acceso a la administración de justicia y cuestiones de salud. Se observa una tendencia recurrente de las entidades encargadas de la administración de las prisiones a no responder a las peticiones, incluso la Comisión de Seguimiento ha experimentado este bloqueo institucional.

Por ello, se recomienda que:

1. Es fundamental que el Estado garantice el acceso real y efectivo a la tutela como mecanismo judicial, eliminando las barreras procesales que aún persisten para las personas privadas de la libertad cuando recurren mediante apoderados o agentes oficiosos. Aunque la Corte Constitucional ha avanzado en la flexibilización de la figura de la agencia oficiosa, esta transformación aún no se implementa de forma homogénea. Se recomienda expedir una regla o precedente jurisprudencial que oriente a los jueces en la aplicación de estos nuevos estándares, evitando la improcedencia injustificada de acciones y protegiendo el principio de informalidad en contextos de vulnerabilidad.
2. El derecho de petición representa la principal herramienta de interlocución entre las personas privadas de la libertad y el Estado, sin embargo, su eficacia está debilitada por las omisiones institucionales. Es urgente establecer un sistema nacional de monitoreo, con indicadores públicos sobre recepción, trámite y respuesta de peticiones desde los centros penitenciarios. Además, debe fortalecerse el sistema GESDOC – PQRSD con mayor accesibilidad para los internos, incluyendo medios físicos y digitales que estén verdaderamente operativos dentro de los establecimientos.
3. El alto porcentaje de tutelas interpuestas directamente por personas privadas de la libertad refleja su capacidad de agencia y su interés en exigir

derechos, pero también revela una necesidad de acompañamiento y formación jurídica básica. Por ello, se recomienda institucionalizar programas permanentes de alfabetización legal, a través de alianzas con universidades, consultorios jurídicos y organizaciones de la sociedad civil, así como fomentar la creación de comités internos de derechos humanos en las cárceles, que fortalezcan la capacidad organizativa y jurídica de la población reclusa.

Referencias

Audiencia Pública sobre Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres Privadas de la Libertad. Parlamentarios citantes: Alirio Uribe Muñoz, Iván Cepeda Castro. Respuesta de la USPEC a la proposición 39 del 16 de mayo de 2018.

Canal Capital (2024). *Hacinamiento en las URI y Estaciones de Policía de Bogotá: una problemática que es urgente atender.* Disponible en: https://www.canalcapital.gov.co/hacinamiento-en-bogota-uri-estaciones-policia-2024

Caracol Radio (2023). *Suspensión de obra mega cárcel en Magdalena genera pérdida de $291 millones: Contraloría.* Disponible en: https://caracol.com.co/2023/06/28/suspension-de-obra-mega-carcel-en-magdalena-genera-perdida-de-291-millones-contraloria/

Código Penitenciario y Carcelario. Ley 65 de 1993. Agosto 18 de 1993. Art. 17.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 14, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrafo 12, literal b IV.

Conexión Putumayo (2024). *¡Es un hecho! Cárcel judicial para Putumayo, ya no se construirá en Mocoa; será en Villagarzón.* Disponible en: https://conexionputumayo.com/es-un-hecho-carcel-judicial-para-putumayo-ya-no-se-construira-en-mocoa-sera-en-villagarzon/

Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES (2022). *Documento CONPES 4082.* Disponible en: 13. CONPES 4082 DE 2022 (1).pdf (politicacriminal.gov.co)

Corte Constitucional de Colombia (2024). Sentencia SU122/22.

Corte Constitucional. Sentencia C-261 de 1996; Sentencia C-144 de 1996; Sentencia C-407 de 2020 y Sentencia C-294 de 2021.

Corte Constitucional. Sentencia T-298 de 2024. MP: Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Corte Constitucional. Sentencia C-294/19. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional. Sentencia SU-122/22. M.P. Diana Fajardo Rivera.

Corte Constitucional. Sentencia T-153/98. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia T-388/13. M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia T-596/92. M.P. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional. Auto 065 de 2023. MP: Jorge Enrique Ibáñez

Corte Constitucional. Sentencia T-003 de 2024. MP: Antonio José Lizarazo Ocampo.

Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013. MP: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia T-035 de 2013. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, SPR, T-596/92, M.P. Ciro Angarita Barón.

Corte Constitucional, SP, C-294/19, MP: José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional, Sentencia T-382 de 2021, Mag. Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera (08 de noviembre de 2021).

Decreto 1069 de 2015. Sector Justicia y del Derecho.

Dejusticia. Mujeres Políticas de Drogas y Encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en Colombia. Bogotá: Dejusticia, 2016.

Diario del Sur (2022). *La capital del Putumayo no tendría nueva cárcel.* Disponible en: https://www.diariodelsur.com.co/la-capital-del-putumayo-no-tendria-nueva-carcel/

El Espectador (2024). *La inédita cárcel indígena que se construirá en el corazón del Cauca.* Disponible en: https://www.elespectador.com/judicial/la-inedita-carcel-indigena-que-se-construira-en-el-corazon-del-cauca/

El País. "Nadie te explica qué es la tuberculosis (aunque te condenan a ella)." 2024. Recuperado de: https://elpais.com/america-futura/2024-04-16/nadie-te-explica-en-prision-que-es-la-tuberculosis-aunque-te-condenen-a-ella.html.

El Tiempo (2023). *Contraloría encontró graves hallazgos en proyecto de nueva cárcel en Pereira.* Disponible en: https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/graves-hallazgos-de-contraloria-en-proyecto-de-nueva-carcel-en-pereira-781251

Gobernación de la Guajira (2024). *La Cárcel ERON La Guajira fortalecerá la seguridad ciudadana: Gobernador.* Disponible en: https://laguajira.gov.co/Prensa/SaladePrensa/Paginas/carcel-eron-la-guajira-fortalecera-la-seguridad-ciudadana-gobernador.aspx

Gobierno Nacional de Colombia. Decimosexto Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en Materia Penitenciaria y Carcelaria Extendido a los Centros de Detención Transitoria. Bogotá, Junio de 2024. https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Informes%20de%20Seguimiento/DecimoSexto/VF-06.06.24_%20Informe%2016%20-%20ECI.pdf.

Infobae (2023). *Así está la megacárcel que prometieron en el Magdalena: se han gastado $291.000 millones y hace seis meses no ponen un ladrillo.* Disponible en: https://www.infobae.com/colombia/2023/06/29/asi-esta-la-megacarcel-que-

prometieron-en-el-magdalena-se-han-gastado-291000-millones-y-hace-seis-meses-no-ponen-un-ladrillo/

Infobae (2023a). *Ministerio de Justicia construirá nueva cárcel en Barrancabermeja: ya está abierta la licitación.* Disponible en: https://www.infobae.com/colombia/2023/08/22/ministerio-de-justicia-construira-nueva-carcel-en-barrancabermeja-ya-esta-abierta-la-licitacion/

Instituto Nacional de Salud. "Informe de evento Tuberculosis e período epidemiológico XII de 2023." https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/TUBERCULOSIS%20PE%20XII%202023.pdf.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Respuesta a derecho de petición. Rad: 2024EE0171749. 2 de agosto de 2024.

La hipótesis se extrae de: *Ariza, L. J., & Tamayo Arboleda, F. L. (2020). El cuerpo de los condenados. Cárcel y violencia en América Latina. Revista De Estudios Sociales, 1(73), 83–95.*

La Guajira Hoy (2024). *Obras de cárcel estarán listas al finalizar primer semestre de 2025.* Disponible en: https://laguajirahoy.com/riohacha/obras-de-carcel-estaran-listas-al-finalizar-primer-semestre-de-2025.html

Ministerio de Justicia (2023). *Mocoa tendrá una cárcel nueva y habilitaremos temporalmente el penal que fue desalojado por la avalancha de 2017: MinJusticia.* Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Mocoa-tendr%C3%A1-una-c%C3%A1rcel-nueva-y-habilitaremos-temporalmente-el-penal-que-fue-desalojado-por-la-avalancha-de-2017-MinJustici.aspx

Ministerio de Justicia (2023a). *La próxima semana se adjudicará licitación para la construcción de nueva cárcel en Barrancabermeja.* Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/La-proxima-semana-se-adjudicara-licitacion-para-la-construccion-de-nueva-carcel-en-Barrancabermeja.aspx

Ministerio de Justicia (2023b). *Cerca de 100 mil millones invertirá MinJusticia en Buenaventura para acercar la justicia a los ciudadanos y construir más de 810 cupos carcelarios.* Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Cerca-de-mil-millones-invertira-el-sector-justicia-en-Buenaventura-para-acercar-la-justicia-en-Buenaventura.aspx

Ministerio de Justicia y del Derecho. *Lineamientos de resocialización con enfoque de justicia restaurativa.* 2020. Disponible en:

https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/PublicacionesPC/Lineamientos%20de%20resocializacion%20con%20enfoque%20en%20JR.pdf.

Ministerio de Salud y Protección Social. Lineamientos de para el fortalecimiento de las acciones de prevención de enfermedades transmisibles generadoras de brotes en Población privada de la libertad, Colombia, 2023. Bogotá, 2023.

Ministerio de Salud y Protección Social. Lineamientos de para el fortalecimiento de las acciones de prevención de enfermedades transmisibles generadoras de brotes en Población privada de la libertad, Colombia, 2023, folio 31.

Ministerio de Salud y Protección Social. Lineamientos de para el fortalecimiento de las acciones de prevención de enfermedades transmisibles generadoras de brotes en Población privada de la libertad, Colombia, 2023, folio 63.

Procuraduría General de la Nación (2024). *Procuraduría Investiga a la USPEC por construcción de cárcel en Pereira.* Disponible en: https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-investiga-uspec-construccion-carcel-pereira.aspx

Radio Nacional de Colombia (2023). *Buenaventura contará con 810 nuevos cupos carcelarios.* Disponible en: https://www.radionacional.co/actualidad/judicial/ministerio-de-justicia-anuncia-aumento-de-cupos-carcelarios-en-buenaventura

Revista Semana. "Recluso murió en la cárcel Modelo de Bucaramanga; alertan posible brote de tuberculosis." 2023. Recuperado de: https://www.semana.com/nacion/bucaramanga/articulo/recluso-murio-en-la-carcel-modelo-de-bucaramanga-alertan-posible-brote-de-tuberculosis/202347/.

Secretaría de Salud de Bogotá (2024) Informe Brigadas de Salud en Centros de Detención Transitoria Localidad de Usaquén.

Secretaría de Salud de Bogotá (2024) Informe Brigadas de Salud en Centros de Detención Transitoria Localidad de Puente Aranda.

Secretaría de Salud de Bogotá (2024) Informe Brigadas de Salud en Centros de Detención Transitoria Localidad de Saba.

Secretaría de Salud de Bogotá (2024) Informe Brigadas de Salud en Centros de Detención Transitoria Localidad de Tunjuelito.

Tablero estadístico, INPEC, intramural. Se extrae en: http://190.25.112.18:8080/jasperserver-

pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash__Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec.

USPEC. Oficio R-2024-011532 del 31 de julio de 2024

USPEC (2023). *La USPEC avanza en infraestructura carcelaria con la construcción de 1.067 nuevos cupos en la vigencia 2023.* Disponible en: https://www.uspec.gov.co/noticias/la-uspec-avanza-en-infraestructura-carcelaria-con-la-construccion-de-1067-nuevos-cupos-en-la-vigencia-2023

USPEC (2023a). *MinJusticia anuncia la construcción de un nuevo centro penitenciario en la Isla de San Andrés.* Disponible en: https://www.uspec.gov.co/noticias/minjusticia-anuncia-la-construccion-de-un-nuevo-centro-penitenciario-en-la-isla-de-san-andres

USPEC (2024). *Aclaraciones sobre el proceso de contratación y ejecución del ERON de Pereira – Fase II.* Disponible en: https://www.uspec.gov.co/noticias/aclaraciones-sobre-el-proceso-de-contratacion-y-ejecucion-del-eron-de-pereira-fase-ii

USPEC (2024a). *Avanza la obra del ERON de Riohacha*. Disponible en: https://www.uspec.gov.co/noticias/avanza-la-obra-del-eron-de-riohacha

USPEC (2024b). *Informe de gestión Vigencia 2023.* Disponible en: https://www.uspec.gov.co/sites/default/files/orden_de_pago-2024-02/informe-de-gestion-2023.f.pdf

W Radio (2022). *Hombres armados ingresaron a la cárcel que se construye en Sabanas de San Ángel, Magdalena.* Disponible en: https://www.wradio.com.co/2022/02/11/hombres-armados-ingresaron-a-la-carcel-que-se-construye-en-sabanas-de-san-angel/

W Radio (2023). *MinJusticia anunció licitación para construir nueva cárcel en Barrancabermeja.* Disponible en: https://www.wradio.com.co/2023/08/21/minjusticia-anuncio-licitacion-para-construir-nueva-carcel-en-barrancabermeja/#:~:text=La%20c%C3%A1rcel%20quedar%C3%A1%20ubicada%20a,todo%20el%20departamento%20de%20Santander

W Radio (2024). *USPEC llegó a un acuerdo con indígenas por construcción de cárcel en La Guajira.* Disponible en: https://www.wradio.com.co/2024/05/29/uspec-llego-a-un-acuerdo-con-indigenas-por-construccion-de-carcel-en-la-guajira/