

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario, y en Centros de Detención Transitoria

#### AUTO 1745 DE 2024

**Asunto:** Formulación de medidas para mejorar la Atención al Estado de Cosas Inconstitucionales en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

**Magistrado Ponente:** Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., 21 de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, y en los Centros de Detención Transitoria, declarado, reiterado y extendido en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022 (en adelante, “Sala” o “Sala Especial”), integrada por las Magistradas Diana Fajardo Rivera y Paola Andrea Meneses Mosquera, y por el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, profiere el presente

#### AUTO

por medio del cual, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, y en cumplimiento de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional, requerirá a las diferentes entidades involucradas en el sistema, para que adopten, diseñen y formulen medidas para mejorar la atención al Estado de Cosas Inconstitucionales en el Sistema Penitenciario y Carcelario, de conformidad con los siguientes:

#### I. ANTECEDENTES

1. En la Sentencia T-153 de 1998, la Corte Constitucional declaró la existencia del primer estado de cosas inconstitucional en las prisiones del país. Dicha declaratoria se fundamentó en que, con fecha del 30 de septiembre de 1997, había una población de 42.118 personas en los establecimientos de reclusión, los cuales solo contaban con 29.217 cupos, presentando un hacinamiento del 44%.<sup>1</sup> Como consecuencia de ello, esta Corporación encontró que los reclusos no tenían las

---

<sup>1</sup>Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998, fundamento jurídico 11.

condiciones mínimas para llevar una vida digna en reclusión, en temas tan básicos “*como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc*”.<sup>2</sup>

2. La Corte evidenció que se trataba de un problema estructural que se había gestado desde hacía varios años, hasta llegar a una situación de hacinamiento que, si bien no se presentaba en todos los casos con la misma intensidad, sí era amplio y generalizado.<sup>3</sup> Posteriormente, la Corte Constitucional consideró que el estado de cosas inconstitucional había sido superado en gran parte por las medidas legislativas y administrativas adoptadas en los años siguientes, que implementaron cambios al sistema penitenciario y carcelario.<sup>4</sup>

3. En el año 2013 la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-388 de 2013, declaró por segunda vez un Estado de Cosas Contrario a la Constitución en el Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia (ECI). En esta oportunidad a diferencia de la declaratoria del año 1998, se encontró que, si bien en el sistema persistían problemas como el hacinamiento y la vulneración masiva de otros derechos de la población privada de su libertad, sus causas eran diferentes. Mientras que la causa del ECI de 1998 fue principalmente el abandono del sistema en cuanto a inversión e infraestructura, la situación de hacinamiento detectada en 2013 se derivó de fallas estructurales de la política criminal en su conjunto.

4. Con la Sentencia T-762 de 2015, la Corte reiteró la existencia del ECI penitenciario y carcelario, como consecuencia del manejo de la política criminal. La Corporación reconoció que la política criminal colombiana ha sido “*reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad*”,<sup>5</sup> lo que ha perpetuado la violación masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y ha impedido que se cumpla el fin resocializador de la pena.

5. En esta oportunidad, en la citada Sentencia T-762 de 2015, se estableció un plan de seguimiento y se dictaron órdenes complejas que debían ser atendidas por los actores vinculados en la superación del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario. Por ejemplo, la aplicación de estándares constitucionales mínimos para que la política criminal fuera respetuosa de los derechos humanos en todas sus fases. De igual forma, la Corte ordenó al Gobierno nacional **identificar** las condiciones mínimas de vida digna y humana en reclusión, y **cumplirlas** de manera obligatoria. Es importante destacar el rol asignado al Ministerio de la Presidencia de la República,<sup>6</sup> para articular las entidades administrativas y los entes territoriales en aquellos casos en los que deban concurrir para la solución de los problemas estructurales identificados por la sentencia.

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998, fundamento jurídico 35.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 1998, fundamentos jurídicos 10 y 11.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013, fundamento jurídico 4.3.1

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, fundamento jurídico 67 y el numeral tercero de la parte resolutive.

<sup>6</sup> Actualmente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

6. En cuanto a los criterios para determinar cuándo se entenderá superado el ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, la Corte Constitucional definió criterios generales y específicos. Como criterio general estableció que no basta con la ejecución de simples gestiones administrativas de las instituciones vinculadas al sistema; por el contrario, se requiere la adopción de medidas progresivas y sostenibles en el tiempo que impacten de manera favorable en el goce efectivo de derechos. Sobre los criterios específicos, la Corte dispuso metas sobre las problemáticas que se mencionan en la sentencia y sobre el carácter de *masividad*<sup>7</sup> y *generalidad*.<sup>8</sup>

7. Teniendo en cuenta las dificultades encontradas en el sistema penitenciario y carcelario, en el año 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional creó una Sala Especial con el fin de unificar el seguimiento de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, en las cuales habían declarado y reiterado el ECI penitenciario y carcelario. Una de las primeras y más importantes medidas que adoptó esta Sala fue la valoración de la estrategia de seguimiento y la verificación de su pertinencia en el Auto 121 de 2018.

8. Dentro de las medidas adoptadas en el Auto 121 de 2018, se encuentran los seis (6) ejes de vida en reclusión. Estos responden a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana en los centros penitenciarios y carcelarios, estos son: (i) acceso a la administración pública y de justicia, (ii) alimentación, (iii) infraestructura, (iv) salud, (v) servicios públicos y (vi) resocialización. La Sala aclaró que estos no agotan otros aspectos que pueden ser identificados por las autoridades en sus planes de acción para garantizar la vida digna en los centros de reclusión.

9. La Corte Constitucional mediante la Sentencia SU-122 de 2022, extendió la declaratoria del estado de cosas inconstitucional a los denominados “Centros de Detención Transitoria”,<sup>9</sup> en atención a la grave situación que se presenta en las

---

<sup>7</sup> Se compone de cuatro fases: (i) La fase inicial: en la que las medidas de política pública empiezan su implementación y que culminan cuando más del 60% de las personas reclusas del país vean satisfechos los mínimos constitucionalmente asegurables. (ii) Fase intermedia: en la que se renueva la política criminal y en la que se afianza una perspectiva de derechos. Esta fase culmina cuando el goce de derechos sea efectivo para más del 70% de la población privada de la libertad. (iii) Fase en la que se solidifica la política criminal adecuada y eficiente. Esta etapa se entenderá agotada cuando pueda entenderse que el avance en la superación del ECI se logrará de forma continua y sostenida y cuando más del 86% de la población privada de la libertad vea satisfechos sus derechos. Y (iv) La cuarta fase: en la que se supera el carácter masivo del compromiso de derechos y en la que se debe declarar superado el ECI. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015.

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, fundamento jurídico 118. La Corte dispuso que “cuando solo el 30% de los establecimientos no hayan registrado el umbral de cumplimiento de la meta frente a la masividad de la afectación de los derechos se podrá entender que el carácter generalizado se ha desvirtuado y podrá analizarse si es pertinente la declaratoria de superación del ECI.”

<sup>9</sup> En la Sentencia SU-122 del 2022, la Corte advirtió que la denominación de “Centros de Detención Transitoria” era meramente jurisprudencial y se trata de una respuesta jurídica a la grave situación que se presenta en las estaciones, subestaciones de policía y unidades de reacción inmediata, así como en lugares similares, en donde se mantienen en una situación inconstitucional a personas detenidas por más de las 36 horas establecidas por la Constitución. Así mismo, señaló que el uso de estos espacios constituye una violación sistemática a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad de manera preventiva, toda vez que estos lugares no están diseñados para custodiar a personas más allá del límite constitucional de las 36 horas.

estaciones, subestaciones de policía y unidades de reacción inmediata, así como en lugares similares, en dónde se mantienen en una situación inconstitucional a las personas detenidas por más de las 36 horas permitidas por la Constitución y la ley.

10. Para efectos asegurar la notificación y comunicación de la Sentencia SU-122 de 2022, la Presidencia de la Sala Especial de Seguimiento profirió un Auto del 3 de octubre de 2022 en el que se solicitó, entre otras, a la Secretaria General de la Corte Constitucional, notificar la Sentencia SU-122 de 2022 a las 32 gobernaciones del país.<sup>10</sup>

11. Ahora, el 21 de noviembre de 2022 la Sala Especial de Seguimiento realizó una sesión técnica con los actores vinculados al sistema carcelario y penitenciario, con la finalidad de verificar el estado de avance del cumplimiento de las órdenes impartidas en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, y la necesidad de que las autoridades competentes adopten las medidas necesarias para cumplir las medidas encaminadas a garantizar la efectividad de los derechos de las personas privadas de la libertad y, en consecuencia, superar el ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

12. En la sesión se abordó la estrategia de superación del ECI penitenciario y carcelario, los avances en el cumplimiento de algunas órdenes de la SU-122 de 2022 y las alternativas para el seguimiento conjunto de las tres sentencias en las que se declaró, reiteró y extendió dicho ECI.<sup>11</sup> Se solicitó previamente a las entidades del orden nacional y territorial, responder cuestionarios sobre la respuesta y atención institucional al ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, y sobre el avance en el cumplimiento de algunas de las órdenes de la Sentencia SU-122 de 2022.

13. Tras analizar los aportes de los representantes de las entidades vinculadas al sistema penitenciario y carcelario, la Sala dejó constancia sobre la falta de existencia de un compromiso concreto por parte del Gobierno Nacional para la superación del ECI en la materia, y señaló que la situación no era un problema exclusivo de algunas entidades de manera aislada como el Ministerio de Justicia, el INPEC y la USPEC, sino que exigía una estrategia articulada y una respuesta institucional del Estado y de los diversos actores. En esta oportunidad también quedó evidenciada la grave problemática del sistema frente al suministro de la alimentación a las personas privadas de la libertad.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Mediante certificación expedida por la Secretaría de la Corte Constitucional, se tiene constancia que la notificación a las 32 gobernaciones fue realizada el 20 de octubre de 2022.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sala de Seguimiento al ECI. Auto 1629 de 2022, fundamento jurídico 34. “El objetivo de la sesión técnica fue: *“(i) encontrar posibles soluciones que conduzcan a la garantía efectiva de los derechos de la población privada de su libertad y a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional penitenciario y carcelario; (ii) verificar el estado de avances del cumplimiento a las órdenes cuarta y quinta contenidas en la sentencia SU-122 de 2022; y, por último (iii) identificar alternativas para un seguimiento conjunto de las órdenes estructurales contenidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022”*.

<sup>12</sup> Así mismo, la problemática surgida frente al deber de suministro de alimentos de la población sindicada donde se suma la grave advertencia de la USPEC en junio de 2023 de suspender el suministro de alimentación a dicha población a partir del 31 de julio. Situación problemática además frente a este mínimo constitucionalmente asegurable y que

14. En el marco del seguimiento realizado por la Sala Especial, se expidió el Auto 066 de 2023, por medio del cual la Sala le solicitó al Gobierno Nacional que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, se considerará la posibilidad de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo y en la ley del Plan Nacional de Inversiones, las acciones encaminadas a la superación del ECI del sistema penitenciario, carcelario y en los centros de detención transitoria, como uno de los objetivos de la acción estatal y de las políticas a su cargo, así como un programa de acción concreto para este fin en los próximos años.

15. Posteriormente, durante las inspecciones judiciales realizadas por la Sala Especial en los meses de marzo, abril y junio del 2023, en ocho (8) centros de detención transitoria<sup>13</sup> y tres (3) establecimientos de reclusión,<sup>14</sup> el Presidente de la Sala Especial de Seguimiento realizó requerimientos de información a distintos actores del sistema, como es el caso del Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa. A quien se le solicitó que presentara una respuesta formal a la Corte Constitucional sobre el Auto 066 de 2023 en cuanto a la incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo de la estrategia de superación del ECI, haciendo énfasis en los planes de inversión y los recursos presupuestales.

16. Frente a ello, mediante oficio MJD-OFI23-0013120-DPC-30000 del 17 de abril de 2023, el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa informó a la Corte Constitucional que el Gobierno Nacional y el Ministerio de Justicia y del Derecho asumieron la tarea de mejorar las condiciones de reclusión y la superación del ECI a través de la implementación de distintas iniciativas legislativas, medidas administrativas, y el hecho de que *“el Plan Nacional de Desarrollo incluye el Plan Plurianual de Inversiones, el cual constituye el conglomerado de recursos económicos por el cual se financiará dicho plan. Entre las inversiones, encontramos el componente de seguridad humana y justicia social con una asignación de 744,2 billones de pesos para ser ejecutados en los cuatro años de Gobierno y que contiene una línea estratégica de inversión denominada “Fortalecimiento de las capacidades para la defensa, seguridad, el bienestar de la Fuerza Pública, la justicia social humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario y los Centros de Detención Transitoria.”*<sup>15</sup>

---

valga decir constató la Sala en desarrollo de las visitas de inspección llevadas a cabo durante el primer semestre de 2023.

<sup>13</sup> En el Auto de 27 de febrero de 2023, la Sala Especial de Seguimiento ordenó la realización de inspecciones judiciales en diferentes Centros de Detención Transitoria, de las cuales, el 6 de marzo de 2023 se visitaron las primeras cinco (5) Estaciones de Policía, esto es, Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy, y Terminal de Transporte. En el Auto del 10 de abril de 2023 se decidió reanudar las inspecciones judiciales en tres centros de detención transitoria de Bogotá D.C. y, en consecuencia, la Sala Especial visitó la Estación de Policía de La Candelaria, la URI de Puente Aranda y la Estación de Policía de Engativá el 17 de abril de 2023.

<sup>14</sup> En el Auto del 2 de junio del 2023, la Sala Especial de Seguimiento ordenó la realización de inspecciones judiciales en diferentes ERON a cargo del INPEC, de los cuales, el 9 de junio de 2023 se visitó la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad Para Mujeres de Bogotá – Buen Pastor, el Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá – La Picota y la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres y el lote destinado para su ampliación.

<sup>15</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Documento titulado: *“Oficio respuesta Corte”*. Ref: *“Solicitud de información en el marco de las inspecciones judiciales a los Centros de Detención Transitoria de Bogotá D.C.”*, p.3.

17. Además, comunicó que el Gobierno Nacional se compromete con lo dispuesto en el CONPES 4082 de 2022 que *“define la “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” mediante la edificación de 9.805 cupos con una inversión de 851.522 millones de pesos ejecutados hasta el año 2026.”*<sup>16</sup>

18. Por otro lado, mencionó que en la Ley 2276 de 2022 *“por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023” se incluyó el artículo 100 que indica que “los departamentos y municipios podrán destinar hasta el 15% de los fondos territoriales de seguridad (FONSET), y el Ministerio del Interior hasta el 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), al cumplimiento del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.”*<sup>17</sup> Y concluye, que esta es una medida de carácter presupuestal adoptada con el fin que las entidades territoriales cumplan con su misión legal, en concordancia con lo reiterado en la Sentencia SU-122 de 2022.

19. Ahora bien, en las inspecciones judiciales realizadas el 09 de junio de 2023 y el 31 de mayo de 2024, en la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad para Mujeres de Bogotá – Buen Pastor, el Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá – La Picota y la Cárcel Distrital de Varones y su Anexo de Mujeres, la Sala pudo constatar una situación irregular en el suministro de alimentos para los privados de la libertad, tanto en el Buen Pastor, como en La Picota. En estos establecimientos los internos e internas habían declarado una huelga de hambre por la mala calidad, porciones insuficientes, incumplimiento de los menús y tiempos irregulares en la entrega de la alimentación. Adicionalmente, se observó una precariedad y vetustez en varias edificaciones, baños en mal estado, patios afectados por humedades y amenaza de ruina, así como cocinas (ranchos) en mal estado y en riesgo para la seguridad de los internos, en ambos establecimientos.

20. Finalmente, la Sala Especial ha recibido numerosas comunicaciones, sobre múltiples establecimientos penitenciarios y carcelarios donde se exponen situaciones irregulares y negativas frente a los derechos de las personas privadas de la libertad. De estas comunicaciones, se hará referencia en cada uno de los ejes de la vida en reclusión, que se desarrollan a continuación.

## II. CONSIDERACIONES

### A. Competencia

---

<sup>16</sup> Ibidem., p.3.

<sup>17</sup> Ibidem. p.4.

21. La Constitución Política es un instrumento jurídico que se caracteriza por establecer tanto las garantías y derechos fundamentales que deben ser respetados; y por otra, los mecanismos judiciales por medio de los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento. En ese sentido, todas las actuaciones de las autoridades deben desarrollarse y entenderse a luz de los mandatos constitucionales.

22. La función integradora de la carta fundamental, se deriva de manera específica del principio de supremacía constitucional, el cual ha sido desarrollado por parte de la jurisprudencia, al establecer que *“la Constitución fija el modelo de Estado como democrático y social de Derecho, determina los valores fundantes de dicho modelo, propugna por la primacía de la dignidad humana, la justicia y la eficacia de los derechos fundamentales, así como garantiza el pluralismo, la participación, el aseguramiento de la igualdad de oportunidades para todas las personas y el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural”*.<sup>18</sup>

23. En ese sentido, la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1991 confió la guardia de la integridad y la supremacía de la Constitución Política a la Corte Constitucional, como tribunal de cierre y garante último de los principios y derechos que dicha carta política consigna. La labor de la Corte Constitucional consiste en eliminar las trabas injustas que no debe soportar el ciudadano, y ordenar a la autoridad que niega la efectividad de la norma suprema que adecue su actuación a los mandatos constitucionales para conseguir la concordancia entre la realidad y lo ordenado por la norma de normas, muchas veces bajo el mandato de un derecho fundamental.

24. Ahora, al encontrar la Corte situaciones de vulneración masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales; esto es, una realidad vasta contraria a las normas superiores, la guardiana de la Constitución, ha declarado un Estado de cosas inconstitucional.<sup>19</sup> La declaratoria de un ECI implica un incumplimiento sistemático y reiterado de los derechos fundamentales, por lo cual la Constitución queda sin efectos en la realidad, en consecuencia, la Corte Constitucional ordena solucionar dicha situación por medio de acciones estructurales y de largo plazo. Estas son acciones producto de una política pública de Estado -bajo el periodo de varios gobiernos- que involucran al conjunto de la institucionalidad encargada de resolver la situación inconstitucional.

25. Como bien se explicó en los antecedentes de esta decisión, la Corte Constitucional desde hace 10 años en la Sentencia T-388 del 2013, declaró que el sistema penitenciario y carcelario está en un Estado de Cosas Inconstitucionales. A pesar de que en este periodo de tiempo, la Corte, en el marco de sus funciones ha diseñado planes y ordenado múltiples actuaciones a los actores vinculados al sistema, el escenario de vulneración masiva y generalizada de los derechos y garantías de las

<sup>18</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2016.

<sup>19</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-025 de 2004 y SU-022 de 2022, entre otras.

personas privadas de la libertad aún persiste sin que presente mejoría, incluso, la situación de los centros de detención transitoria, muestra mayor vulneración a los derechos humanos de los privados de la libertad, lo cual obligó a la Corte a extender el ECI a dichos centros.

26. Dentro de las múltiples causas del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, se ha encontrado que en Colombia persiste la aplicación de una política criminal insuficiente que genera el uso excesivo de la punibilidad y de la privación de la libertad, sin que ofrezca las condiciones para su ejecución en respeto de la dignidad humana. Así mismo, no existe una articulación interinstitucional ni un compromiso concreto y respetuoso por parte de los actores vinculados al sistema, que implique el reconocimiento de la responsabilidad en la ejecución de los actos vulneradores de las garantías de la población privada de la libertad, situación que impide un progreso en la superación del ECI tanto en el corto, mediano y largo plazo.

27. A través del seguimiento al ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, esta Sala ha constatado que los Gobiernos Nacionales desde el año 2013, han fallado en la ejecución y aplicación de medidas concretas con el fin de superar el ECI, el cual cumple una década. Por tanto, la Corte Constitucional ha buscado que el seguimiento, en una lógica dialógica, sea el espacio para retroalimentar las acciones del Estado y favorecer una mayor coordinación que permita superar estas situaciones de estancamiento. Más aún, cuando el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, establece como obligación del juez constitucional, verificar el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones públicas frente a los derechos fundamentales protegidos en los fallos de tutela.

28. En este contexto, la Sala Especial de Seguimiento al ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario, y en los Centros de Detención Transitoria, es competente para orientar el seguimiento, dar pautas a las entidades encargadas del mismo y adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos, todo con la finalidad de dar cumplimiento a las órdenes estructurales contenidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022.

29. En efecto, de acuerdo con el Auto 121 de 2018, son funciones generales de la Sala Especial en el marco del proceso de superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria: (i) orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas del mismo; (ii) adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos cuando, pese a la intervención de los organismos de control, tales bloqueos persisten; y (iii) verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de derechos con miras a evaluar la superación de dicho ECI.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento. Auto 121 de 2018. Fundamento jurídico 139.

30. Adicionalmente, mediante la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte señaló que esta Sala Especial está *“encargada de la verificación del cumplimiento de las órdenes [allí] impartidas, lo cual la faculta para tomar las medidas que resulten pertinentes en relación con la situación del Sistema Penitenciario y Carcelario, la política criminal y los llamados centros de detención transitoria, como manifestaciones del estado de cosas inconstitucional que supervisará.”*<sup>21</sup> Para ese propósito, la Sala Especial quedó *“facultada para verificar su cumplimiento y tomar las medidas que correspondan para superar el estado de cosas inconstitucional en todas sus manifestaciones. Este mecanismo de seguimiento podrá ser sometido a los ajustes que la Corte Constitucional disponga en el futuro, si existiesen”*.<sup>22</sup>

31. Los anteriores presupuestos de competencia se encuentran en concordancia con el artículo 86 y numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, así como con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

## **B. Objeto de la decisión y estructura de la providencia**

32. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la "universalidad" de las medidas destinadas a resolver las fallas en el Sistema Penitenciario y Carcelario, lo que implica la implementación de diversos mecanismos institucionales para garantizar el respeto de los derechos humanos de la población privada de la libertad. La Sala Especial de Seguimiento ha identificado la necesidad de emitir una serie de órdenes a las entidades involucradas en el Sistema Penitenciario y Carcelario, con el fin de que adopten y diseñen medidas para mejorar la atención del ECI en materia penitenciaria y carcelaria.

33. En consecuencia, en el presente auto se expondrán hallazgos que sustentan la necesidad y urgencia de adoptar medidas eficaces frente a la vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Por lo cual se desarrollarán los siguientes asuntos: (1) diferencias entre una penitenciaría y una cárcel, (2) necesidad de adoptar medidas frente a la vulneración de los mínimos constitucionalmente asegurables de: i) infraestructura, ii) alimentación, iii) salud, iv) acceso a la administración pública y de justicia, v) servicios públicos y vi) resocialización, (3) observaciones preliminares realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH y, (4) conclusiones.

### **1. Diferencias entre una penitenciaría y una cárcel**

34. Dentro de la estructura del Sistema Carcelario y Penitenciario colombiano existe una clasificación de los diferentes lugares en los que se encuentran recluidas las personas privadas de la libertad.

---

<sup>21</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022, fundamento jurídico 550.

<sup>22</sup> Ibidem, fundamento jurídico 552.

35. Así el artículo 20 del Código Penitenciario y Carcelario, establece que los establecimientos de reclusión pueden ser: “1. *Cárceles de detención preventiva.* 2 *Penitenciarías.* 3. *Casas para la detención y cumplimiento de pena por conductas punibles culposas cometidas en accidente de tránsito o en ejercicio de toda profesión u oficio.* 4. *Centros de arraigo transitorio.* 5. *Establecimientos de reclusión para inimputables por trastorno mental permanente o transitorio con base patológica y personas con trastorno mental sobreviniente. Estos establecimientos estarán bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, en los cuales serán reclusas las personas con trastorno mental permanente o transitorio con base patológica.* 6. *Cárceles y penitenciarías de alta seguridad.* 7. *Cárceles y penitenciarías para mujeres.* 8. *Cárceles y penitenciarías para miembros de la Fuerza Pública.* 9. *Colonias.* 10. *Demás centros de reclusión que se creen en el sistema penitenciario y carcelario”.*

36. De esta clasificación, dos categorías resultan relevantes para efectos de esta decisión: (i) las cárceles y pabellones de detención preventiva, concebidas para la reclusión de personas imputadas o acusadas, esto es procesados en general,<sup>23</sup> a quienes se les ha impuesto una medida de aseguramiento privativa de la libertad de detención preventiva en establecimiento de reclusión, y (ii) las penitenciarías, las cuales fueron creadas para la privación de la libertad de personas condenadas por sentencia en firme.

37. Conforme a los artículos 19 y 21 de la Ley 65 de 1993, las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva, esto es una medida de aseguramiento privativa de la libertad en establecimiento de reclusión. Estas cárceles están a cargo de los departamentos y municipios.

38. Los departamentos y municipios que no cuenten con instalaciones carcelarias pueden acordar con el INPEC la recepción de las personas bajo su custodia, mediante convenios que establezcan el pago por estos servicios específicos y su compensación. Del mismo modo, las cárceles municipales tienen la posibilidad de admitir a reclusos nacionales en términos similares a cómo los centros de reclusión nacionales reciben a personas bajo la responsabilidad de los municipios. Adicionalmente, pueden existir *pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas. Las entidades territoriales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán realizar las gestiones pertinentes para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones”.*<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Incluso en el sistema procesal de la Ley 600 de 2000, una persona se consideraba formalmente vinculada al proceso penal, esto es la calidad de procesada, desde la indagatoria.

<sup>24</sup> Artículo 21 de la Ley 65 de 1993, modificada por el artículo 12 de la Ley 1709

39. En relación con las cárceles para la ejecución de la detención preventiva, el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, señala que es competencia de los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y del Distrito Capital, la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, para lo cual deben proveerse los recursos y pueden celebrar los convenios con la Nación a efecto de mejorar la infraestructura y el sostenimiento de estos centros de reclusión.

40. El INPEC ejerce la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales y, como lo resaltó la Corte Constitucional en la Sentencia T- 471 de 1995, será éste el responsable de *“la ejecución de las sentencias penales y la detención precautelativa, la evaluación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, dejando solamente a los departamentos y municipios, así como a las áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, la creación, fusión o supresión de cárceles para aquellas personas detenidas precautelativamente”*.

41. Esta posición del INPEC no surge por el lugar en donde haya sido confinado el detenido o condenado, sino por el mandato judicial que requiere que la persona permanezca bajo custodia y privada de la libertad.

42. Frente a la responsabilidad de las entidades territoriales con las cárceles, la jurisprudencia constitucional, en la reciente Sentencia SU-122 de 2023 concluyó que la *“interpretación literal de la norma permite establecer que son las entidades territoriales las llamadas a atender a la población bajo detención preventiva. Lo anterior, como lo dice la Ley, implica proveer la infraestructura necesaria, las condiciones adecuadas y los recursos suficientes para garantizar los derechos de las personas detenidas preventivamente. De tal forma, el reparto de competencias varía en tanto se hable de la situación jurídica en la que se encuentra la persona privada de la libertad, bien sea en calidad de sindicado (bajo detención preventiva) o condenado (con una pena en firme) (...) Lo expuesto quiere decir que la articulación de la política criminal no solo está a cargo de los jueces sino de las distintas autoridades nacional y territoriales que velan por el cumplimiento de las condenas. De modo que no existe justificación válida que releve al Inpec, la Uspec y los entes territoriales de concurrir para tal finalidad (...) En todo caso, el Inpec y la Uspec deben garantizar que la población privada de la libertad con situación jurídica definida cumpla la medida de detención o la condena en condiciones dignas. Esto necesariamente implica que estas entidades, el Inpec y las Uspec deben construir más cupos carcelarios y garantizar las condiciones dignas de todos los centros de reclusión”*.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibidem*. Fundamento jurídico 477 a 479.

43. Ahora, la duración de una medida de aseguramiento privativa de la libertad de detención preventiva en establecimiento de reclusión es definida por el Código de Procedimiento Penal en el parágrafo 1 del Artículo 307 (modificado por la Ley 1786 de 2016), donde se establece un término máximo de un año. No obstante, cuando el proceso se surte ante la justicia penal especializada o sean tres (3) o más los acusados contra quienes estuviere vigente la detención preventiva, o se trate de investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011 o de cualquiera de las conductas previstas en el Título IV del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), dicho término podrá prorrogarse a solicitud del fiscal o del apoderado de la víctima, hasta por el mismo término inicial. Vencido dicho término, el Juez de Control de Garantías, a petición de la Fiscalía, de la defensa o del apoderado de la víctima, podrá sustituir la medida aseguramiento privativa de la libertad por otra u otras no privativas de la libertad.

44. De manera excepcional, el artículo 307A del Código de Procedimiento Penal, (adicionado por el artículo 23 de la Ley 1908 de 2018), establece que cuando se trate de delitos cometidos por miembros de Grupos Delictivos Organizados el término de la medida de aseguramiento privativa de la libertad no podrá exceder de tres (3) años. Cuando se trate de Grupos Armados Organizados, el término de la medida de aseguramiento privativa de la libertad no podrá exceder de cuatro (4) años. Vencido el término anterior sin que se haya emitido sentido del fallo, se sustituirá la medida de aseguramiento por una no privativa de la libertad que permita cumplir con los fines constitucionales de la medida en relación con los derechos de las víctimas, la seguridad de la comunidad, la efectiva administración de justicia y el debido proceso.

45. Por otro lado, el artículo 317 del Código de Procedimiento penal, establece 6 causales de libertad del imputado o acusado: (1) cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga, o se haya decretado la preclusión, o se haya absuelto al acusado, (2) como consecuencia de la aplicación del Principio de Oportunidad, (3) como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento, (4) cuando transcurridos sesenta (60) días contados a partir de la fecha de imputación no se hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión, conforme a lo dispuesto en el artículo 294, (5) Cuando transcurridos ciento veinte (120) días contados a partir de la fecha de presentación del escrito de acusación, no se haya dado inicio a la audiencia de juicio y (6) cuando transcurridos ciento cincuenta (150) días contados a partir de la fecha de inicio de la audiencia de juicio, no se haya celebrado la audiencia de lectura de fallo o su equivalente.

46. Con base en lo expuesto, la Sala concluye que tanto las cárceles como los pabellones de detención preventiva, son instalaciones destinadas a la ejecución de medidas de aseguramiento que implican una privación de la libertad con carácter transitorio con un máximo de 4 años. En estas instalaciones se recluyen individuos con la condición de imputados o acusados (procesados), cuya presunción de inocencia no ha sido refutada.

47. La segunda clasificación que destacar, la establece el Código Penitenciario y Carcelario en el artículo 22,<sup>26</sup> donde se describe que las *“penitenciarías son establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión, mediante un sistema progresivo para el tratamiento de los internos, en los términos señalados en el artículo 144 del presente Código. Estos centros de reclusión serán de alta o máxima, media y mínima seguridad. Las especificaciones de construcción y el régimen interno establecerán la diferencia de estas categorías”*. En otras palabras, quien cumple una pena ha sido objeto de una sentencia condenatoria en su contra, se ha vencido la presunción de inocencia y su permanencia en la penitenciaría, dependerá de la duración de la pena impuesta<sup>27</sup> y del programa de redención y resocialización que desarrolle.

48. Las penitenciarías son creadas, fusionadas, suprimidas y vigiladas por el INPEC, mientras que los servicios de suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura, el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de las penitenciarías y cárceles a cargo del INPEC, corresponden a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC. Ambas entidades se encuentran adscritas al Ministerio de Justicia y del Derecho.<sup>28</sup>

49. Tanto la USPEC como el INPEC, hacen parte del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho, el cual está compuesto por las dos entidades mencionadas, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Superintendencia de Notariado y Registro.<sup>29</sup>

50. Ahora, para efectos de esta decisión es importante destacar que el Ministerio de Justicia y del Derecho se encarga de *“formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, drogas, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo”*.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 1709 de 2014.

<sup>27</sup> Según el numeral 1 del artículo 63 de la Ley 599 de 2000, la suspensión condicional de la ejecución de la pena, se da cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años.

<sup>28</sup> El artículo 15 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 7 de la Ley 1709 de 2014, establece: *“El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), como, adscritos al Ministerio de Justicia y del Derecho con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país; por la Escuela Penitenciaria Nacional; por el Ministerio de Salud y Protección Social; por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y por las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema”*.

<sup>29</sup> Decreto 1427 del 2017. *“Por medio del cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”*. Artículo 3.

<sup>30</sup> Decreto 1427 del 2017. *“Por medio del cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”*. Artículo 1

51. El Ministerio de Justicia y del Derecho, es la cabeza del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho, coordina las relaciones entre la rama ejecutiva, la rama judicial, el Ministerio Público, los organismos de control y demás entidades públicas y privadas para desarrollar y consolidar la política pública en materia de justicia y del derecho.<sup>31</sup>

52. El artículo 1 del Decreto 1427 del 2017, definió que el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene como objetivo *“la formulación, dirección, coordinación y ejecución de la política pública en materia de (...) asuntos carcelarios y penitenciarios”*.<sup>32</sup> Por su parte el numeral 2 del artículo 2 del Decreto 1427 del 2017, establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene la función de *“diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria (...)”*.<sup>33</sup>

53. En términos prácticos, el Ministerio de Justicia y del Derecho es el competente de formular, dirigir, ejecutar, evaluar y revisar la política pública en materia penitenciaria y carcelaria, así como articular a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.

54. Regresando a las penitenciarías, en ellas es obligación del Estado garantizar las condiciones adecuadas para una vida en reclusión respetuosa de los derechos humanos del penado, después de todo los derechos humanos del condenado no se detienen en las puertas de la prisión.<sup>34</sup>

55. Las penitenciarías son el escenario donde se debe cumplir el fin principal de la pena, esto es la resocialización.<sup>35</sup> Esta concepción de la resocialización como fin principal de la pena de prisión, reafirma los derechos del condenado, su condición de persona digna y el papel del Estado Social de Derecho, en el entendido que la infracción de la ley penal y la condena, no hacen perder la humanidad al condenado y es deber del aparato público, proporcionar las alternativas que permitan reconocer el daño que causó, pero también impulsar un nuevo comienzo y proceso de vida, que inicia desde la reclusión y finaliza con su reincorporación a la sociedad, con una mentalidad readaptada y un plan de vida, respetuoso de los derechos de los demás y del ordenamiento jurídico.<sup>36</sup>

56. Ahora, vale la pena reiterar que el citado artículo 21 del Código Penitenciario y Carcelario, permite que existan *“pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de*

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Decreto 1427 del 2017. *“Por medio del cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”*. Artículo 1. Negrilla fuera del original.

<sup>33</sup> Decreto 1427 del 2017. *“Por medio del cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”*. Numeral 5 del Artículo 2.

<sup>34</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencias *Hirst v. the United Kingdom* 2005. *Khodorkovskiy and Lebedev v. Russia* 2013 y *Klibisz c. Polonia* 2016.

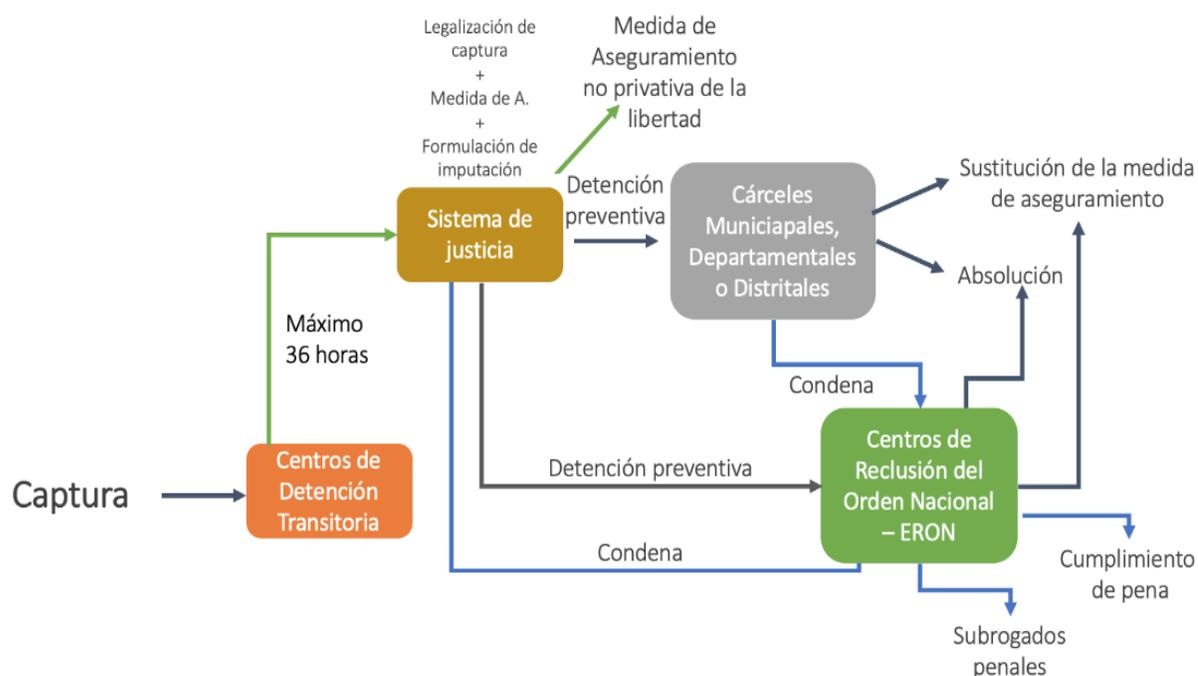
<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-009 de 2022.

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-306 de 2023.

*seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas”. Incluso, el párrafo del artículo 304 de la Ley 906 de 2004, establece que el Director del INPEC, podrá ordenar “el traslado de cualquier imputado afectado con medida de aseguramiento, consistente en detención preventiva, cuando así lo aconsejen razones de seguridad nacional, orden público, seguridad penitenciaria, descongestión carcelaria, prevención de actividades delictivas, intentos de fuga, o seguridad del detenido o de cualquier otro interno”.*

57. Lo anterior significa que el INPEC, también tiene a su cargo pabellones para detención preventiva o cárceles, donde se recluyen a personas no condenadas, debido a su nivel de seguridad. En este sentido, la denominación ERON -Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, corresponde a cárceles (pabellones para detención preventiva) y penitenciarías a cargo del INPEC.

58. La siguiente gráfica ilustra las consideraciones anteriores y muestra la manera en que las personas procesadas, llegan a los diferentes establecimientos de reclusión:



## ***2. Necesidad de adoptar medidas para la atención del estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario.***

59. Desde el año 2013 y 2015, esta Corporación encontró que el sistema carcelario y penitenciario tenía un hacinamiento grave, lo cual afectaba los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. En este contexto, le correspondió al Gobierno Nacional a través de los Ministerios, el INPEC y la

USPEC, el cumplimiento de unas órdenes complejas, con el fin de salvaguardar las garantías constitucionales de los reclusos.

60. En el 2022 la Corte encontró que el Estado de Cosas Inconstitucional no solo pervive, sino que se ha extendido a los centros de detención transitoria del país, es decir, a las inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, y a las unidades de reacción inmediata, en donde se mantienen personas privadas de la libertad en lugares cuya infraestructura no es idónea, sin la garantía de las condiciones mínimas de vida digna en reclusión y por tiempos superiores a las treinta y seis (36) horas permitidas por la Constitución y la ley, a pesar de que dicha situación se torna ilegal.

61. En este sentido, mediante las Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, el Gobierno Nacional adquirió una responsabilidad fundamental en la superación del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, y en los Centros de Detención transitoria. Muy a pesar de las órdenes expedidas por la Corte Constitucional, los hechos que dieron lugar al ECI persisten y no se observa por parte de esta Sala un compromiso real y concreto en el cumplimiento de las órdenes dictadas para superar el ECI. A continuación, se expondrán los hallazgos de la Sala frente a cada uno de los mínimos constitucionalmente asegurables establecidos en el Auto 121 del 2018<sup>37</sup> y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional.

#### **i. Infraestructura**

62. Es una obligación del Estado garantizar condiciones dignas de reclusión, la importancia del espacio en el cual las personas privadas de la libertad cumplen su pena o están detenidas, no es poca, en el no solo habitan y conviven los internos, se interactúa con el personal de custodia y complementario, para desarrollar una vida en reclusión enfocada en la resocialización.<sup>38</sup> En las instalaciones también se reciben las visitas íntimas, de los familiares y amigos, se cumplen actividades educativas y laborales que buscan contribuir a la formación del recluso, se accede a beneficios y se prepara para el retorno a la vida en libertad.

63. La Corte Constitucional ha reconocido que la infraestructura es una herramienta indispensable para el ejercicio de múltiples derechos en la privación de la libertad, como lo es la intimidad, la salud, la resocialización, la alimentación y el acceso a los servicios públicos domiciliarios.<sup>39</sup> En efecto, garantizar condiciones mínimas de espacio, iluminación, ventilación y de instalaciones sanitarias tiene una relevancia constitucional especial, pues se trata de un requisito previo para proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

---

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sala de Seguimiento al ECI. Auto 121 del 2018, “Análisis y reorientación de la estrategia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia penitenciaria y carcelaria”.

<sup>38</sup> Cfr. Sentencia SU-306 de 2023.

<sup>39</sup> Cfr. Auto 121 del 2018.

*“[L]as limitaciones de una persona cuando está privada de la libertad, deben desarrollarse en condiciones dignas lo que se traduce en la necesidad de garantizar una reclusión libre de hacinamiento, con una infraestructura adecuada con acceso a servicios básicos, alimentación adecuada, ambiente salubre e higiénico y acceso a los servicios de salud que se requieran, entre otras prerrogativas”.*<sup>40</sup>

64. Además de una reclusión libre de hacinamiento, este mínimo constitucionalmente asegurable, comprende el derecho a no estar sometido a temperaturas extremas; a habitar un lugar con acceso a servicios públicos, a vivir en un ambiente salubre e higiénico y a disponer de un espacio para las visitas.<sup>41</sup>

65. En la Sentencia **T-762 de 2015**, la **Corte Constitucional** definió el mínimo constitucionalmente asegurable en materia de espacio total de reclusión por interno, de conformidad con lo dispuesto por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR):

*“El espacio de alojamiento por recluso se estima dividiendo el número de metros cuadrados de la prisión destinados para el alojamiento de los internos, entre el número de reclusos. Dicho espacio se encuentra contabilizado en el espacio total por recluso. Ambas cifras deberán mantenerse actualizadas en la base de datos cuyo acceso ofrecerá el Ministerio de Justicia y del Derecho a cada centro de reclusión.*

*“El objeto de la estimación del espacio de alojamiento por recluso es el respeto por los siguientes 3 principios, conforme los cuales los detenidos deben lograr, (i) dormir acostados; (ii) circular sin obstáculos dentro de su celda o dormitorio; (iii) tener espacio para situar sus efectos personales; y (iv) efectuar procesos de evacuación de emergencia sin obstáculos dentro de la celda.*

*“Pueden distinguirse dos tipos de espacio de alojamiento, conforme la situación sea de normalidad o de emergencia. Para el CICR “la superficie útil mínima recomendada es de 5,4 m<sup>2</sup> por detenido, así esté solo”, aunque de un lado, hace distinciones entre la reclusión individual (5,4 m<sup>2</sup>) y colectiva (3,4 m<sup>2</sup>), y reconoce que hay situaciones de emergencia (transitorias y esporádicas) que pueden implicar una reducción considerable en el área de alojamiento de los reclusos.*

*“Con todo, se destaca que el mínimo razonable por persona, en condiciones de emergencia, debe ser de 2 m<sup>2</sup>, que debe ser tenido en cuenta en la fijación de planes de emergencia y acatado en mayor medida posible. Sin embargo la reducción del metraje implica mayores esfuerzos en otros aspectos, pues debe estar acompañada por celdas ventiladas en forma óptima; un suministro efectivo mínimo diario de 10 a 15 litros de agua por interno, con acceso continuo a ella; una dieta balanceada; un número suficiente de servicios sanitarios en buen estado; acceso al patio de ejercicios o a cualquier otro lugar al aire libre durante el día; y atención médica.*

*“Conforme la Guía complementaria al Manual Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárceles del Comité Internacional de la Cruz Roja, la experiencia en las cárceles*

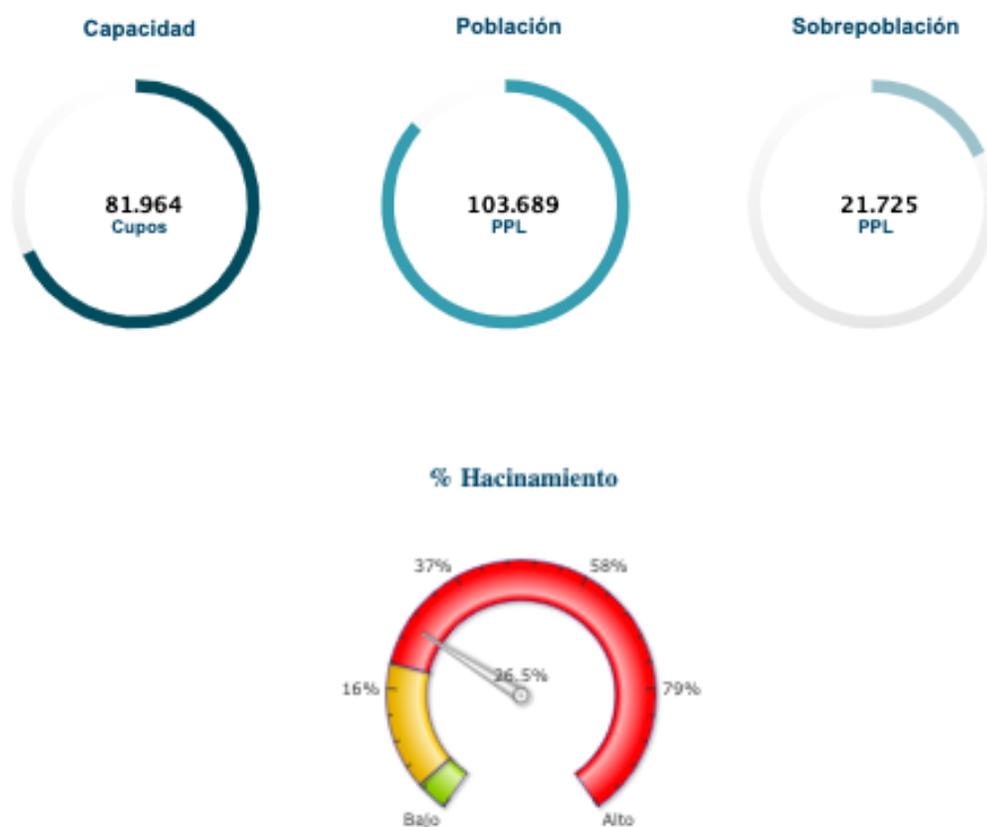
<sup>40</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-409 de 2015

<sup>41</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-388 de 2013 y Sentencia T-002 de 2018.

*a nivel mundial muestra que el metraje de alojamiento mínimo se considera apenas adecuado en 3,4 m<sup>2</sup> (para reclusión en celda compartida) y 5,4 m<sup>2</sup> (en celda individual). Se advierte que el espacio por recluso debe variar en función de la “cantidad de tiempo que el recluso pasa, al día, en la celda”.*<sup>42</sup>

66. Siguiendo los lineamientos establecidos por el CICR, la Sentencia T-762 de 2015 y el Auto 121 de 2018, se debe asegurar que cada recluso tenga al menos 3.4 metros cuadrados de espacio en su celda, con un mínimo de 20 metros cuadrados por persona detenida. La verificación de este requisito se realiza de manera binaria, es decir, se verifica simplemente si se cumple o no, con el objetivo de determinar si se supera el ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

67. Esta Sala de Seguimiento tiene registro que, con cierre a octubre de 2024, la población privada de la libertad en establecimientos de reclusión del orden nacional es de 103.689 personas y que existe una capacidad en los ERON a cargo del INPEC para 81.964 personas.<sup>43</sup> Esto significa una sobrepoblación de 21.725 personas, lo que representa un hacinamiento global del 26.5%.



Fuente. Tableros estadísticos del INPEC, reporte octubre de 2024.

<sup>42</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, fundamento jurídico 131.

<sup>43</sup> Este dato admite discusiones, pues en la Sentencia T-762 de 2015, la Corte advierte la ausencia de un parámetro técnico para definir el espacio total de reclusión por persona, lo que permite controvertir la fiabilidad de la información suministrada por el INPEC, que puede crear cupos sumando literas o camastros a una misma área, por ejemplo.

68. Esta situación puede ser aún más alarmante cuando se analiza la situación de los 20 ERON a cargo del INPEC con mayores índices de hacinamiento del país.

	Establecimiento	Departamento	Capacidad	Población	Hacinamiento
1	CPMS RIOHACHA	La Guajira	100	348	248%
2	CPAMS LA PAZ	Antioquia	365	1.107	203,3%
3	EPMSCVAL-ERE VALLEDUPAR	Cesar	256	760	196,9%
4	EPMSCAND ANDES	Antioquia	168	442	163,1%
5	EPMSCSBA SANTA BÁRBARA	Antioquia	50	131	162,0%
6	CPMSAPD APARTADÓ	Antioquia	296	747	152,4%
7	EPMSCRIS RIOSUCIO	Caldas	54	135	150,0%
8	EPMSCCAU CAUCASIA	Antioquia	63	148	134,9%
9	EPMSCSON SONSON	Antioquia	75	175	133,3%
10	EPMSCBA-ERE BARRANQUILLA	Atlántico	640	1.432	123,8%
11	CPMSLMS LA MESA	Cundinamarca	60	122	103,3%
12	EPMSCPAR PÁCORA	Caldas	58	116	100,0%
13	CPMSAGU AGUACHICA	César	78	154	97,4%
14	EPMSCSRO SANTA ROSA DE OSOS	Antioquia	76	149	96,1%
15	CPMSTALT TIERRALTA	Córdoba	135	260	92,6%
16	CPMSCAL-ERE CALI	Valle del Cauca	2.009	3.808	89,5%
17	CPMSCHO CHOCONTÁ	Cundinamarca	112	212	89,3%
18	EPMSCLCJ LA CEJA	Antioquia	114	213	86,8%
19	EPMSCGRA GRANADA	Meta	120	218	81,7%
20	CPMSBEL BELLO	Antioquia	1.778	3.210	80,5%

Fuente: Tableros estadísticos del INPEC, reporte agosto de 2024.

69. La Corte Constitucional ha reconocido la imperiosa necesidad de los cupos carcelarios y penitenciarios en condiciones mínimas de dignidad, por lo cual ha proferido múltiples órdenes estructurales, dentro de estas se destacan:

- En la Sentencia T-388 de 2013, la Corte Constitucional en la orden decimoséptima (17), estableció: *“El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad de todas las medidas a implementar para dar cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia.”*
- En la Sentencia T-762 de 2015, se dieron múltiples órdenes estructurales para asegurar la disponibilidad de cupos, condiciones de subsistencia dignas y la financiación de estos, al respecto destaca la Sala:

**22.21:** *“ORDENAR al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes*

*legales o quienes hagan sus veces, que en un término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, ajusten todos los proyectos que se estén ejecutando o implementando a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia”.*

**22.23:** *“ORDENAR al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en un término de dos (2) meses a partir del enteramiento de la expedición de los lineamientos a cargo del Gobierno Nacional, adecúen todos los proyectos que se estén ejecutando o implementando, relacionados con la adecuación y refacción de nuevos cupos dentro de los establecimientos carcelarios y penitenciarios en funcionamiento, para que se cumplan con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia.”*

**22.24:** *“ORDENAR al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en adelante se aseguren de que todos los proyectos y diseños en infraestructura carcelaria y penitenciaria, cumplan de manera obligatoria con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia y/o con aquellas que compile el Gobierno Nacional en cumplimiento del numeral 22 de las órdenes generales. Los proyectos que no satisfagan tales condiciones no podrán ser ejecutados. Esas condiciones mínimas deberán consagrarse como requisitos previos para la aprobación de proyectos.”*

**22.25:** *“ORDENAR a la USPEC, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que emprenda todas las acciones necesarias para que, en un término no superior a un (1) año contado a partir de la notificación de esta sentencia, las inversiones de toda índole se focalicen no sólo en la construcción de cupos, sino además en la satisfacción de otras necesidades de los reclusos, en especial, las relacionadas con la adecuada prestación de los servicios de agua potable, salud, alimentación y programas de resocialización.”*

**22.27:** *“ORDENAR al Ministerio de la Presidencia de la República que asuma la articulación de las distintas entidades administrativas y los diferentes entes territoriales, diseñando una estrategia al respecto en el término de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia.”*

**22.34:** *“ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación que las erogaciones que sean consecuencia de esta sentencia sean efectuadas con el fin de colaborar a las instituciones concernidas, para efectuar las acciones que les correspondan, en los términos conferidos.”*

- En la Sentencia SU-122 de 2022, se definió en la resolutive decimoséptima (17) ordenar al “Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluir en el Presupuesto General de la Nación un rubro destinado específicamente a la ampliación de cupos en

*establecimientos carcelarios y a superar las causas que han llevado al hacinamiento carcelario”. Esto, en concordancia con la obligación de aquellas autoridades, junto con el Departamento Nacional de Planeación de “promover la aprobación de un documento CONPES para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993, que están a cargo de las entidades territoriales, con el objeto preciso de definir las fuentes y los recursos para el financiamiento de tales obligaciones legales”.<sup>44</sup>*

70. En el contexto anterior, el ocho (8) de agosto de 2023, el Director de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, presentó vía correo electrónico a la Sala Especial de Seguimiento, el Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario, el cual en su opinión resalta el compromiso del Gobierno Nacional para mejorar las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad.

71. El Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario establece nueve (9) ejes estratégicos y define 40 acciones concretas que se implementarán como medidas urgentes para solventar la situación del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, dentro de los seis (6) meses siguientes, esto respecto a infraestructura penitenciaria y carcelaria, enfoque de género, protección del derecho a la vida, alimentación, salud, acceso efectivo a la justicia, lucha contra la corrupción, productividad para la resocialización y educación y cultura para la resocialización.

72. Así mismo, la Sala tiene conocimiento del proyecto de *Ley de Humanización de la Política Criminal*,<sup>45</sup> con el cual se pretende contribuir a la superación del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, promoviendo medidas legislativas que contrarresten el endurecimiento punitivo, la ampliación de las hipótesis en que proceden las medidas de aseguramiento y medidas alternativas a la prisión para las conductas delictivas.<sup>46</sup>

73. La Sala observa que existen posiciones disímiles respecto de lo manifestado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en distintos escenarios, medios de comunicación y las estrategias descritas en los documentos remitidos a la Sala. Por un lado, se afirma que “(...) *no es algo prioritario (construir cárceles) buscamos disminuir el hacinamiento carcelario y para eso tenemos que pensar en alguna fórmula para disminuir el número de personas en las cárceles*”.<sup>47</sup> Por el contrario,

---

<sup>44</sup> Ibidem. Orden decimoctava.

<sup>45</sup> Si bien el proyecto de Ley fue archivado en la primera legislatura del 2023, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia ha manifestado que lo radicará nuevamente con algunos ajustes.

<sup>46</sup> Exposición de motivos al Proyecto de Ley (sin radicación al 4 de agosto de 2023) “*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*”.

<sup>47</sup> El Heraldo. “*Este gobierno no gastará un solo peso en construir cárceles*” Fecha: 18 de agosto del 2022. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/gobierno-dice-que-no-habra-mas-dineros-para-construccion-de-carceles-931689>

se afirmó en el Decimoquinto (15°) Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional, correspondiente al segundo semestre del año 2023, que se realizó una entrega de 996 cupos distribuidos de la siguiente manera: 510 cupos en el ERON de Cartagena y 456 en el ERON de Girón “(...) los cuales están en proceso de registro oficial en SISIPPEC”<sup>48</sup>. Así mismo, informó la USPEC que hay un avance limitado en la entrega de otros cupos para el segundo semestre del 2023. La referida situación se describe en el siguiente cuadro:

**Tabla 10. Avances en generación de cupos**

Establecimiento	Valor	Cupos	Avance
RM Cartagena	15.696.360.835	152	16,42%
Pabellón Calarcá	18.056.145.810	258	5,06%
Pabellón 4 Bellavista	19.118.667.200	514	2%
RM Barranquilla	13.367.146.094	143	Acta de inicio firmada 30 de octubre de 2023

Fuente: USPEC, noviembre de 2023

Fuente: Tabla No.10 página 102 del 15° Informe Semestral de seguimiento al ECI

74. En efecto, refiere la USPEC la entrega de un total de 996 cupos nuevos para aumentar la capacidad del sistema, sin embargo, al compararse con la totalidad de la población privada de la libertad en los ERON su impacto, como lo ha señalado la Sala Especial en diferentes escenarios, es intrascendente como estrategia para “mitigar el hacinamiento en el país”.

75. Lo anterior se fundamenta en el análisis de las siguientes cifras:

- Para el mes de octubre del presente año, las cifras generales de ocupación de los ERON son las siguientes:

CAPACIDAD	POBLACIÓN TOTAL	SOBREPOBLACIÓN	HACINAMIENTO
81.964	103.689	21.725	26,5%

Fuente: Elaboración propia de tableros estadísticos INPEC octubre 2024.

- Se sumarán a la capacidad de los ERON, los 996 cupos entregados entre el mes de julio y diciembre de 2023:

CAPACIDAD	POBLACIÓN TOTAL	SOBREPOBLACIÓN	HACINAMIENTO
81.964+996= <u>82.960</u>	103.689	21.725	26,5%
82.960	103.689	20.729	25%

Fuente: Elaboración propia con los tableros estadísticos del INPEC 2024.

<sup>48</sup> Decimoquinto informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria. Pág. 102.

76. Como se observa en el ejercicio estadístico anterior, el argumento de la construcción y entrega de cupos carcelarios no responde a una efectiva política pública que disminuya el hacinamiento que hoy soportan las personas privadas de la libertad en los ERON. Ello se sustenta en el hecho que este índice se reduciría de un 26.5% a un 25%, es decir, tan sólo tendría un impacto real en el hacinamiento en un 1.5%.

77. En concordancia con los argumentos expuestos, la Sala observa que la tesis sostenida por el Gobierno Nacional respecto del aumento de cupos, como estrategia institucional para disminuir el hacinamiento en los ERON, no tiene un impacto significativo en la reducción de la sobrepoblación carcelaria.

78. Adicional a lo anterior, la Sala comparte el análisis realizado por la Defensoría del Pueblo en el 14° Informe de Contraste de Seguimiento al ECI respecto a que, la adecuación de cupos en los establecimientos de reclusión existentes no puede constituirse en un factor que aumente la capacidad del sistema carcelario y penitenciario, indicó la Defensoría:

*“Sin embargo, resulta importante destacar que, este ítem hace referencia a la ampliación de cupos en los ERON antiguos, que, desde la experiencia en las visitas de inspección de la defensoría, únicamente corresponden a la construcción de camastros sin que se tenga en cuenta la ampliación de otras áreas como sanidad, rancho, aulas y lugares destinados al proceso de resocialización”.*<sup>49</sup>

79. En otras palabras, mientras la USPEC no demuestre que efectivamente realizó obras de infraestructura que impliquen la ampliación proporcional de otros espacios necesarios para el ejercicio de actividades de resocialización, recreación y áreas propias de atención a las personas privadas de la libertad, no será posible afirmar que aumentó la capacidad en el Sistema Carcelario y Penitenciario colombiano.

80. En este contexto, resulta importante destacar que en el marco del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, se han asignado órdenes a cada uno de los actores vinculados a dicho sistema. Por lo que, al analizar la situación actual de hacinamiento, se encuentra:

- La construcción de nuevos establecimientos de reclusión y la entrega, en corto plazo, de cupos carcelarios tiene necesariamente que incluir la compleja dimensión de los niveles de hacinamiento previamente expuestos, pues resulta **insuficiente** si se tiene en cuenta que existe una sobrepoblación en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a cargo del INPEC de aproximadamente 20.000 personas.

---

<sup>49</sup> Defensoría del Pueblo. 14° Informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria. p.15.

- Así mismo, resulta preocupante que se establezca un tiempo de cuatro (4) años para avanzar en la construcción de 9.805 cupos a nivel nacional, pues el número de las personas privadas de la libertad exige un plan de acción proporcional para garantizar que las obras se ejecuten en un tiempo determinado y contribuyan de manera eficaz a la disminución de la sobrepoblación carcelaria y al mejoramiento de las condiciones de reclusión.

81. De la misma manera, el proyecto de ley de Humanización de la Política Criminal fue presentado con la finalidad de “*contribuir a la superación del ECI*” a través de: i) la despenalización de conductas punibles, ii) el fortalecimiento de la justicia restaurativa, iii) la implementación del modelo de progresividad dentro de la fase de ejecución penal, iv) la ampliación de la capacidad instalada en materia de resocialización y, v) la gestión de las prisiones que tengan como base la resocialización.

82. En ese sentido, el proyecto de ley plantea la eliminación de los siguientes tipos penales: supresión, alteración o suposición del estado civil,<sup>50</sup> emisión y transferencia ilegal de cheque,<sup>51</sup> la elección ilícita de candidatos<sup>52</sup>, la aceptación indebida de honores,<sup>53</sup> la inasistencia alimentaria,<sup>54</sup> los delitos de injuria y calumnia,<sup>55</sup> el incesto,<sup>56</sup> la violación a la libertad religiosa,<sup>57</sup> el impedimento y perturbación de ceremonia religiosa,<sup>58</sup> daños o agravios a personas o a cosas destinadas al culto,<sup>59</sup> el irrespeto a cadáveres,<sup>60</sup> entre otros. No obstante, en este punto se debe verificar el impacto de las medidas que se pretenden adoptar, teniendo en cuenta la población privada de la libertad en razón a los citados delitos.

83. Con corte a octubre del 2024,<sup>61</sup> se reporta lo siguiente:

DELITO	PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD	TOTAL PPL	IMPACTO EN EL HACINAMIENTO
Supresión, alteración o suposición del estado civil	1	103.689	0,0%
Emisión y transferencia ilegal de cheque	3	103.689	0,0%
Inasistencia alimentaria	117	103.689	0.1%

<sup>50</sup> Artículo 238. Código Penal.

<sup>51</sup> Artículo 248. Código Penal.

<sup>52</sup> Artículo 389<sup>a</sup>. Código Penal.

<sup>53</sup> Artículo 462. Código Penal.

<sup>54</sup> Artículo 233. Código Penal.

<sup>55</sup> Artículos 220 y 221. Código Penal.

<sup>56</sup> Artículo 237. Código Penal

<sup>57</sup> Artículo 201. Código Penal.

<sup>58</sup> Artículo 202. Código Penal

<sup>59</sup> Artículo 203. Código Penal

<sup>60</sup> Artículo 204. Código Penal

<sup>61</sup> INPEC. Tablero estadístico del INPEC. Disponible en: <https://www.inpec.gov.co/ca/estadisticas-/tableros-estadisticos>

Incesto	250	103.689	0.1%
Violación a la libertad religiosa	0	103.689	0,0%
Impedimento y perturbación de la libertad religiosa	0	103.689	0,0%
Daños o agravios a personas o a cosas destinadas al culto	0	103.689	0,0%
Irrespeto a cadáveres	4	103.689	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>375</b>	-	<b>0,2%</b>

Elaboración propia con datos del INPEC, octubre 2024.

84. Por el contrario, los cinco delitos por los cuales hay un mayor número de privados de la libertad en Colombia son:

<b>DELITO</b>	<b>PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD</b>	<b>TOTAL PPL</b>	<b>IMPACTO EN PPL</b>
Homicidio	26.120	103.689	15,7%
Hurto	23.778	103.689	14,3%
Concierto para delinquir	19.527	103.689	11,7%
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	17.347	103.689	10,4%
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	17.112	103.689	10,3%
<b>TOTAL</b>	<b>103.884</b>	-----	----

Elaboración propia con datos del INPEC, octubre 2024.

85. Como se observa, el total de personas privadas de libertad por tipo de delito es superior al total general de las personas en prisión en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a cargo del INPEC, ello se explica en la siguiente afirmación realizada en el Informe Estadístico del INPEC: *“La incidencia delictual es superior al total de PPL intramural teniendo en cuenta que un interno puede estar incurso en la comisión de más de una conducta punible, razón por la cual el privado de la libertad se contabiliza en cada una de las tipificaciones contenidas en el Código Penal, a que haya lugar”*.<sup>62</sup>

86. En síntesis, la despenalización de las conductas punibles descritas en la consideración 82, no tiene incidencia significativa en la disminución de la población

<sup>62</sup>INPEC. Informe estadístico Población Privada de la Libertad, oficina asesora de Planeación – Grupo estadística febrero 2024. Disponible en: <https://www.inpec.gov.co/documents/20143/1577845/INFORME+JUNIO+2023.pdf/8497d022-b9e9-d610-6ec4-41e14178259d>

privada de la libertad en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a cargo del INPEC. Menos del 1% de los privados de la libertad, se encuentran condenados por los delitos que se pretenden despenalizar.

87. Dicho lo anterior, resulta importante realizar un análisis minucioso referente a los informes de contraste remitidos por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013 al Decimoquinto (15°) Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia Penitenciaria y Carcelaria. Este documento fue presentado por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional en el mes de diciembre de 2023.

88. Respecto al mínimo constitucionalmente asegurable de infraestructura, la Procuraduría General de la Nación señaló:

*“Para la Procuraduría General de la Nación, la presentación de este informe, sin avances claros en materia de infraestructura resulta preocupante. Este ente de control manifiesta su inconformidad con este punto, habida cuenta de que existen todavía proyectos de infraestructura penitenciaria en curso que no han sido concluidos. Es por ejemplo el caso de la obra para la construcción del ERON denominado el Pílamó, en el departamento de Risaralda, así como también la construcción de la cárcel de Sabanas de San Ángel. Este es un punto que debe ser reforzado, habida cuenta de que en este momento existe un hacinamiento en los 126 ERON del 24%”.*<sup>63</sup>

89. Así mismo, la Procuraduría destacó el marcado retraso en la entrega de los cupos proyectados por la USPEC para la vigencia 2023:

*“EPMSC Girón. Construcción de un bloque de alojamiento de guardia y obras complementarias en el establecimiento de Girón. Avance: 55,17%.  
EPMSC Ipiales. Construcción de un bloque de alojamiento de guardia y obras complementarias en el establecimiento de Ipiales. Avance: 25,22%.  
EPMSC Espinal. Vía conexión establecimiento, manejo de aguas superficiales. 25,30%.  
EPAMS CAS-ERE - JP Itagiú. Construcción de las edificaciones de control de integración, rancho, depósito transitorio de residuos sólidos, cerramiento de seguridad; obras de urbanismo Avance: 3,86%  
EPMSC Barranquilla. Construcción de la edificación de control de acceso, cuatro garitas, un sector de cerramiento perimetral. Avance: 1,84%”.*<sup>64</sup>

90. La Defensoría del Pueblo indicó en su 15° informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional, el escaso impacto en el mejoramiento de las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad en el país:

---

<sup>63</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste al décimo quinto informe de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU 122 de 2023. p.24.

<sup>64</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste al décimo quinto informe de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU 122 de 2023. p.24.

*“Advierte la Defensoría del Pueblo que la información presentada en el componente de infraestructura es meramente enunciativa y no ahonda en cómo la construcción de estos cupos impactará en la garantía de los derechos de las personas en reclusión. Adicionalmente, los datos únicamente dan cuenta de ampliaciones de celdas sin hacer mención sobre las consecuentes ampliaciones en espacios para el tratamiento penitenciario, sanidad, rancho o si se requirieron modificaciones para la entrega de comida en los nuevos pabellones o cuántas duchas y sanitarios adicionales se incluyeron. (...)*

*Esta ausencia de información se replica en los informes estadísticos del INPEC que presentan los datos de hacinamiento de forma global y no por estructura de cada establecimiento de reclusión, sin que se pueda evidenciar afectaciones de los derechos de forma discriminada en aquellos establecimientos de reclusión en los cuales se concentre el hacinamiento en pabellones específicos o en donde haya patios cerrados porque no hay guardia suficiente para cubrir la totalidad de los espacios.”<sup>65</sup>*

91. La Defensoría también indica que es necesario reevaluar la estrategia del mantenimiento preventivo y correctivo diseñada por la USPEC en los centros carcelarios y penitenciarios del país:

*“Por último, se hace necesario verificar la pertinencia de realizar el mantenimiento y la atención de contingencias de infraestructura a través de los “planes anuales” debido a que no resultan realistas ante las necesidades de los establecimientos de reclusión, siendo esta una excusa para no atender requerimientos inmediatos respecto de la refacción de los centros penitenciarios, vulnerando los derechos de las personas en reclusión cuya vida está permeada por la infraestructura carcelaria”<sup>66</sup>*

92. La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 manifestó en el documento titulado *“Décimo Primer Informe de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia”*, la importancia en la inclusión de estándares internacionales de Derechos Humanos en el diseño y ejecución de los nuevos proyectos de infraestructura carcelaria:

*“Sin embargo, la evaluación y las medidas deben ser integrales y sistemáticas, abordando las deficiencias en la infraestructura carcelaria que han sido motivo de preocupación durante mucho tiempo. La planificación y ejecución de proyectos de infraestructura deben estar en línea con los estándares internacionales de derechos humanos y centrarse en la creación de espacios seguros y saludables para las personas en reclusión. Esperamos que, tras la planificación y evaluación de la infraestructura, se tomen medidas concretas para abordar las deficiencias identificadas y mejorar las condiciones en los establecimientos de reclusión. Esto es fundamental para proteger los*

---

<sup>65</sup> Defensoría del Pueblo. Decimoquinto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI-en materia penitenciaria y carcelaria extendido a los centros de detención transitoria. p.p.15-16.

<sup>66</sup> Defensoría del Pueblo. Decimoquinto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI-en materia penitenciaria y carcelaria extendido a los centros de detención transitoria. p.17.

*derechos humanos de la población en reclusión y lograr un sistema penitenciario y carcelario más justo y respetuoso de los derechos fundamentales”.*<sup>67</sup>

93. Así mismo, indica la Comisión la necesidad en la inclusión de los indicadores establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015 referente a la construcción de centros de reclusión que garanticen la dignidad de la población privada de la libertad:

*“Es importante señalar que resulta incoherente llevar a cabo inversiones significativas en la construcción de infraestructura carcelaria cuando el Gobierno Nacional no ha logrado establecer un conjunto de indicadores de infraestructura que cumplan con los mínimos constitucionalmente asegurables, como lo estableció la Sentencia T-762 de 2015. En dicha sentencia, la Corte Constitucional advirtió que, a pesar del aumento en la construcción de cupos carcelarios y penitenciarios, estos espacios en la mayoría de los casos no son adecuados para satisfacer las necesidades humanas más básicas y no respetan los estándares mínimos reconocidos a nivel nacional e internacional.*

*La Comisión reconoce la importancia de la construcción y adecuación de infraestructura carcelaria para abordar la crisis, pero subraya que estas inversiones presupuestales deben realizarse considerando parámetros mínimos que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de las personas privadas de la libertad. Lamentablemente, en los documentos CONPES y en los informes del Gobierno a la Corte, no se han realizado ejercicios serios ni consideraciones concretas en relación con estos parámetros, lo que plantea una preocupación significativa”.*<sup>68</sup>

94. Por último, se destaca un informe remitido por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, del 26 de abril de 2024, en el que se informa las precarias condiciones de reclusión de las mujeres privadas de la libertad en la Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad CPMSMPY de Popayán:

*“(…) el hacinamiento existente en la Reclusión de Mujeres de la ciudad de Popayán, que cuenta con una capacidad instalada para 100 reclusas y en el momento de la visita carcelaria efectuada por este despacho el día 26 de abril de 2024, se encontró en el parte diario un total actual de 154 internas, 51 sindicadas y 103 condenadas. En Detención Domiciliaria 60, Prisión Domiciliaria 26, con Vigilancia electrónica.*

***Es evidente que se encuentra un hacinamiento dentro del centro de reclusión es del 54% de la capacidad del establecimiento, lo que implica que las acomodaciones en dormitorios excedan la capacidad de los mismos y se requiera uso de colchonetas en el piso, escasez en baterías sanitarias, disminución en los espacios de recreación y tratamiento penitenciario, saturación en la atención en salud, comunicación, recreación, oportunidades de trabajo, estudios o enseñanza para descuento de pena y hasta el derecho a que se le dé trámite, dentro de los términos legales, a las diferentes peticiones que elevan ante estos Despachos Judiciales, que laboramos con el mismo***

<sup>67</sup> Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. Décimo Primer Informe de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia. p.19.

<sup>68</sup> Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. Décimo Primer Informe de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario de Colombia. p.28.

*personal y que atiende los 9 Establecimientos Carcelarios en el departamento del Cauca, escenario expuesto en anteriores comunicaciones ante la Dirección General del INPEC sin que la entidad se manifieste y actúe en relación a fortalecer la capacidad institucional, en construir, ampliar y conservar la estructura carcelaria, y suministrar bienes y servicios en condiciones de calidad, para la atención e internalización de personas privadas de la libertad”.*<sup>69</sup>

95. En tanto el Estado no asuma con plenitud el compromiso de implementar medidas alternativas a la privación de libertad intramural, debe garantizar, como mínimo, la finalización de los nuevos cupos carcelarios en construcción. Estos deben cumplir con los estándares mínimos de dignidad humana establecidos en la Sentencia T-762 de 2015 y en el Auto 121 de 2018. Ejemplos de ello incluyen la conclusión de la construcción del Establecimiento de Reclusión en Píllamo, Risaralda, el proyecto penitenciario Sabanas de San Ángel en Fundación, Magdalena, y las obras de conexión de dichos establecimientos con los centros urbanos.

96. La Corte Constitucional ha definido que el hacinamiento constituye una forma de trato cruel, inhumano y degradante, incluso equiparable a la tortura.<sup>70</sup> Esto llevó a la Sala Plena de esta Corporación a confirmar mediante la Sentencia SU-068 de 2023, la responsabilidad del Estado por el hacinamiento del pabellón de mujeres del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad (EPCMS) del Cunday, declarada en la Sentencia del 20 de noviembre de 2020, por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado.<sup>71</sup>

97. Lo anterior obliga al Estado colombiano, ha establecer un sistema penitenciario y carcelario, que disponga de los cupos suficientes para todos los privados de la libertad. Después de todo, en las puertas de la prisión, no se extinguen los derechos humanos.<sup>72</sup>

98. Ahora, el sistema penitenciario y carcelario, no sólo debe procurar por el respeto de los derechos humanos de los privados de la libertad, el personal del INPEC, cumple -en sus diversas funciones- un papel fundamental que conduce al éxito de los objetivos de la privación de la libertad.<sup>73</sup> Ciertamente, los guardianes o

---

<sup>69</sup> Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán. Oficio No. 157. 26 de abril de 2024. Negrilla y subrayado fuera del texto original.

<sup>70</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, así como el Auto 121 de 2018.

<sup>71</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 20 de noviembre de 2020. Radicado 18001233300020130021601 (AG). También se pueden consultar las Sentencia de tutela del 20 de agosto de 2021. Radicación número: 11001-03-15-000-2021-03866-0, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado y la Sentencia de tutela del 20 de septiembre de 2021. Radicación número: 11001-03-15-000-2021-03866-01(AC), proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado.

<sup>72</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-306 de 2023. Fundamento jurídico 163.

<sup>73</sup> Abbey Bertelsen. A Social Service of Great Importance: Recognising the role of prison staff in rehabilitation. Disponible en: <https://www.penalreform.org/blog/a-social-service-of-great-importance-recognising-the/>: “Un buen funcionario de prisiones puede tener un enorme impacto en la rehabilitación de las personas encarceladas y en garantizar la protección de los derechos humanos de los reclusos. Por lo tanto, los gobiernos de todo el mundo deben respetar más esta profesión e invertir en ella, ya que los beneficios tanto para los reclusos como para la sociedad en

custodios, el personal de atención social y tratamiento penitenciario, y quienes realizan actividades administrativas y de dirección, son eslabones fundamentales en la cadena de la rehabilitación social, por lo cual el desarrollo de sus actividades debe darse en respeto de condiciones mínimas y de sus derechos humanos.<sup>74</sup>

## ii. Alimentación

99. El suministro de alimentación en los establecimientos penitenciarios se encuentra regulado en el artículo 52 de la Ley 65 de 1993, el cual dispone que la alimentación debe ser uno de los componentes incluidos en el reglamento general que debe ser expedido por el INPEC. Adicionalmente, el artículo 67 modificado por el artículo 48 de la Ley 1709 de 2014, establece:

*“La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad.*

*Cuando resulte necesario y únicamente por razones de salud, el médico podrá establecer la modificación del régimen alimentario de las personas privadas de la libertad o podrá autorizar que estas se provean su propia alimentación desde el exterior del establecimiento penitenciario siempre y cuando se cumpla con las condiciones de seguridad e higiene del mismo. En los demás casos solo podrá ser autorizado por el Consejo de Disciplina. Se tendrán en cuenta, en todo caso, las convicciones religiosas de la persona privada de la libertad.*

*Bajo ninguna circunstancia las personas privadas de la libertad podrán contratar la preparación de alimentos al interior de los centros de reclusión. Está prohibida la suspensión o limitación de la alimentación como medida disciplinaria.*

*El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) tendrán a su cargo, conforme a sus competencias la dotación de elementos y equipos de trabajo, sanidad, didácticos, deportivos, de recreación y vestuario deben suministrarse en los establecimientos de reclusión”.*

100. El artículo 68 de la Ley 65 de 1993 modificado por el artículo 49 de la Ley 1709 de 2014, al referirse a las políticas y planes de provisión alimentaria, establece:

*“La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) fijará las políticas y planes de provisión alimentaria que podrá ser por administración directa o por contratos con particulares. Los alimentos deben ser de tal calidad y cantidad que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad. La alimentación será suministrada en buenas condiciones de higiene y presentación. Los internos comerán sentados en mesas decentemente dispuestas.*

---

general serán enormes. Ser funcionario de prisiones es un trabajo enormemente gratificante y se consigue crear positividad y esperanza en espacios negativos.”

<sup>74</sup> Liebling A, *Prisons and Their Moral Performance*, Oxford University Press, 2004, pp375-430.

*En la manipulación de los alimentos se deberá observar una correcta higiene. Los equipos de personas encargadas del mantenimiento de las cocinas de los establecimientos penitenciarios deberán conservarlas limpias y desinfectadas evitando guardar residuos de comida y dándoles un uso correcto a los utensilios, de conformidad con el manual que para tal efecto expida la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).*

*La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) expedirá el manual correspondiente dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley”.*

101. De las normas citadas, esta Sala concluyó en el Auto 121 de 2018 que: (i) en los establecimientos carcelarios, la obligación de asegurar el goce efectivo del derecho a recibir una alimentación adecuada se encuentra en cabeza de la USPEC y que, en cumplimiento de esta obligación, esa unidad debe fijar las políticas y planes de provisión alimentaria, (ii) la modificación del régimen alimentario de las personas privadas de la libertad es una facultad de los Consejos Disciplinarios, (iii) los establecimientos de reclusión se encuentran obligados a proveer alimentación a los internos en la forma y con las condiciones que imponga el dictamen médico o las reglas culturales o religiosas, que se establezcan en cada caso especial, (iv) los alimentos que se proveen a los internos deben cumplir con los criterios de calidad y cantidad necesarios para asegurar la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad, (v) los alimentos deben cumplir con condiciones mínimas de higiene y presentación, y (vi) los internos deben contar con espacios adecuados para el consumo de alimentos.

102. La Corte Constitucional, desde 1996 con la Sentencia T-714 de 1996, señaló que las autoridades encargadas de los centros de reclusión “*tienen bajo su cargo velar porque la alimentación de los detenidos sea **nutritiva, higiénica y balanceada**. Sin embargo, tal obligación pueden delegarla a particulares, conservando la potestad de vigilar y controlar la correcta ejecución de los mismos, so pena de responder tanto disciplinaria como penalmente*” (negrilla fuera del original).

103. En la Sentencia T-208 de 1999, la Corte reconoció que la alimentación era un factor para mantener la integridad personal de los reclusos, “*deberán recibir su alimentación diaria, la cual tendrá que responder a condiciones mínimas de higiene, valor nutricional y una calidad y cantidad que les permita su sana y completa nutrición*”.

104. La Sentencia T-388 de 2013 señaló:

*“La jurisprudencia constitucional ha tutelado el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad, en tanto es una violación al derecho al mínimo vital. Ninguna persona puede vivir sin alimentarse, y no se puede conservar la salud ni la integridad, si la alimentación no es adecuada y suficiente. Que la comida sea*

*inadecuada, puede implicar que la persona esté mal nutrida o que, incluso, llegue a padecer infecciones o indigestiones, si está en mal estado. Que la comida sea insuficiente implica desnutrición. En cualquiera de estos escenarios la salud de la personas termina comprometida, no sólo por el deterioro que se puede causar directamente, sino por la manera como se puede debilitar a la persona en sus defensas y exponerla a enfermedades. (...) Ahora bien, cuando la ausencia de la comida es tan grande que genera hambre, se comete un acto de tortura. Pasar hambre en una cárcel, en razón a que no se suministra alimentos, es una violación a un ámbito de protección del derecho a la alimentación que está en estrecha conexión con la vida, la integridad personal y la salud, que debe ser protegida de forma inmediata”.*<sup>75</sup>

105. En la Sentencia T-268 de 2017, la Corte Constitucional consideró que la falta de una alimentación en condiciones de cantidad, calidad y valor nutricional pertinentes contribuye a la aparición de enfermedades en los internos, debilita su sistema inmunológico e incluso, en casos de ausencia total, podría considerarse como una modalidad de tortura o trato cruel, en contra de lo previsto en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

106. En el Auto 121 de 2018, esta Sala definió los nueve (9) deberes específicos del Estado frente a la alimentación de los privados de la libertad:

*“1. De conformidad con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, toda persona debe recibir alimentos en condiciones óptimas de conservación, calidad y preparación, en un horario que se ajuste al del común de la sociedad.*

*2. El personal médico de los establecimientos penitenciarios debe realizar inspecciones regulares y asesorar al director respecto a la cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos con la finalidad de asegurar que el valor nutritivo de los mismos sea suficiente para el mantenimiento de la salud de los internos.*

*3. Los elementos y zonas utilizadas para prestar servicios alimentarios y consumir alimentos deben ser adecuados y deben permitir a los internos consumir sus alimentos en un espacio higiénico y, además, sentados en mesas en condiciones higiénicas.*

*4. Los establecimientos penitenciarios deben recibir asesoramiento sobre el régimen de alimentación (cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos) y el sistema de mantenimiento de higiene y el aseo de las instalaciones.*

*5. Los establecimientos carcelarios se encuentran obligados a proveer alimentación a los internos en la forma y con las condiciones que imponga el dictamen médico o las reglas culturales o religiosas, que se establezcan en cada caso especial.*

*6. Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social establecer los parámetros que deben cumplir los establecimientos carcelarios para asegurar condiciones alimenticias saludables a los internos y precisar las cantidades y la composición de las porciones necesarias para su bienestar. Lo anterior conforme a un enfoque diferencial*

---

<sup>75</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia T-388 de 2013, fundamento jurídico 7.8.5

*que consagre particularidades médicas importantes y grupos de especial protección constitucional, cuya igualdad dependa del factor alimenticio.*

7. *Los lineamientos establecidos por la autoridad competente sobre alimentación en las cárceles colombianas, deben ser acogidos por la generalidad de los establecimientos penitenciarios, sin importar si los alimentos son suministrados a través de la contratación con empresas particulares.*

8. *En el caso de los niños, nacidos en la prisión o presentes en ella con ocasión de la lactancia, corresponde a la Presidencia de la República, a través del programa De Cero a Siempre, implementar: (i) la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre; y (ii) el Esquema de los Primeros Mil Días de Vida, conforme corresponda. Con apoyo de este programa el Ministerio de Salud y la Protección Social debe fijar los parámetros alimentarios y nutricionales generales para los neonatos y los bebés a cargo del establecimiento penitenciario.*

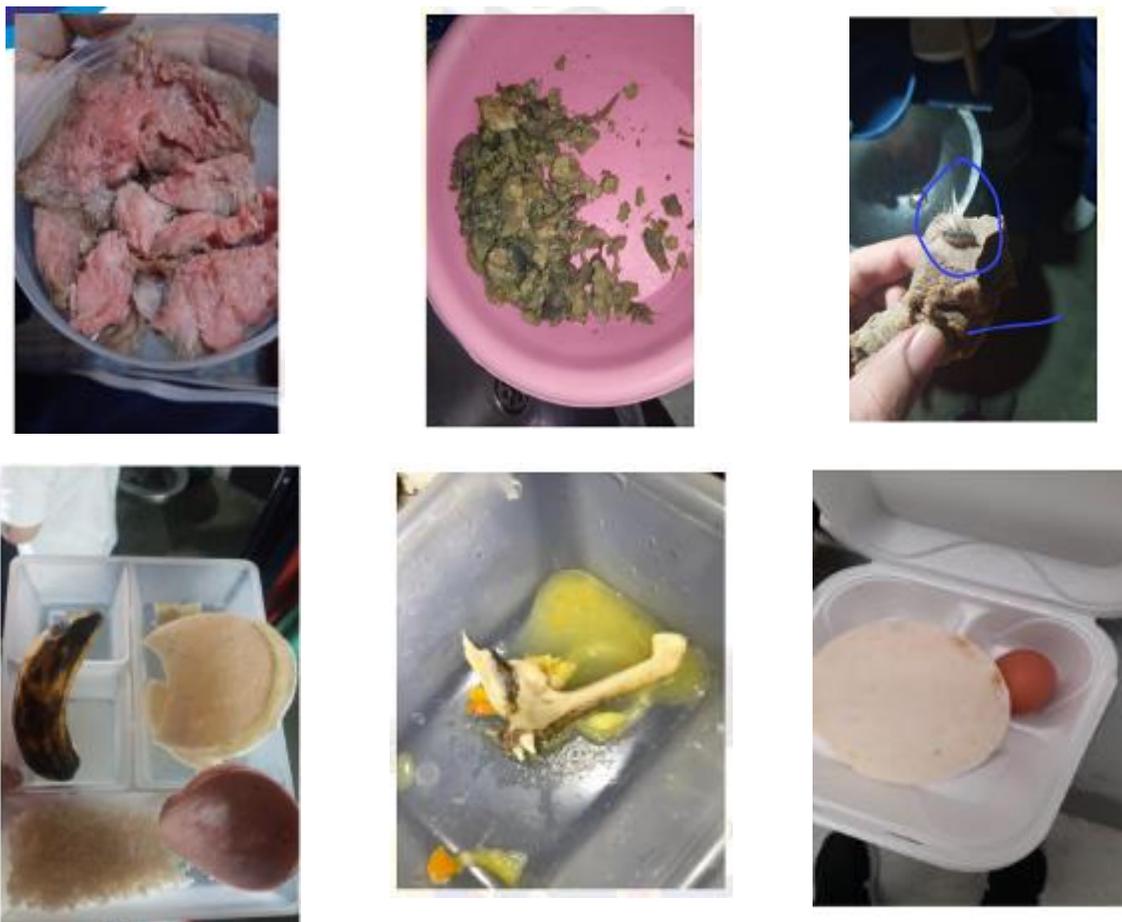
9. *Por último corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social regular el tratamiento y suministro de los alimentos, en la medida en que estos procesos deben garantizar su conservación y la higiene en todo el proceso de manipulación que conlleva la recepción y preparación de la comida de los internos, como en el procedimiento de suministro. Esto implica consolidar protocolos de tratamiento de alimentos para establecer de forma clara las reglas que deberán seguir los establecimientos penitenciarios”.<sup>76</sup>*

107. Esta Sala de Seguimiento ha recibido múltiples peticiones por parte de personas privadas de la libertad, juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, organizaciones de derechos humanos, organismos de control y de la Defensoría del Pueblo, en las que se exponen las terribles condiciones en las que se presta el servicio de alimentación en distintos centros de reclusión del país, tales como: el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín - PEDREGAL, el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta Media y Mínima Seguridad de Bogotá, incluye Reclusión Especial y Justicia y Paz – PICOTA, la Cárcel y Penitenciaría de Mediana Seguridad de Bogotá – MODELO, la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media seguridad para mujeres, el Buen Pastor, y la Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad de Puerto Triunfo, entre otros.<sup>77</sup>

108. Según la información suministrada a esta Sala, los privados de la libertad reciben alimentos crudos, en estado de descomposición, en cantidades insuficientes y fuera de los horarios pactados con los contratistas, **incluso han reportado el suministro de proteínas animales que no son normales en el consumo humano.** Con las peticiones se han allegado registros fotográficos, de los cuales la Sala destaca:

<sup>76</sup> Cfr. Corte Constitucional. Auto 121 de 2018.

<sup>77</sup> Se han elevado un promedio de siete peticiones informando sobre la alimentación en los ERON y CDT del país. Principalmente por actores como: la Veeduría Ciudadana al Sistema Penitenciario y Carcelario, el Movimiento Nacional Carcelario, personas privadas de la libertad, entre otros.



**Fuente:** Petición de la Veeduría Ciudadana al Sistema Penitenciario y Carcelario a la Sala Especial de Seguimiento en junio del 2023.

109. En el caso de la Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad de Puerto Triunfo, Antioquia, el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Santuario, Antioquia, ha informado a la Sala que las personas privadas de la libertad reciben en su mayoría alimentación compuesta de embutidos, sin el cumplimiento del menú pactado, sus gramajes y sin las condiciones organolépticas esperadas. Que en este ERON escasamente la interventoría hace presencia una vez al mes, y de las reuniones celebradas con el contratista, se ha informado que las fallas en la prestación del servicio se deben a atrasos en los pagos por parte de la USPEC.<sup>78</sup>

110. Ahora bien, en el marco de distintas inspecciones judiciales la Sala pudo constatar la ocurrencia de huelgas de hambre a causa de problemas relacionados con la alimentación. Por ejemplo, en la inspección judicial realizada el 09 de junio de 2023 en el Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá – La Picota, y el 31 de mayo de 2024 en la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media seguridad para mujeres, el Buen Pastor.

111. En ambos casos los directores de los establecimientos, los representantes de las distintas entidades como la USPEC, el INPEC, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, reconocen la existencia de fallas en el suministro

<sup>78</sup> Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Santuario Antioquia. Documento titulado: “Acta reunión – visita carcelaria”. Doradal 04 de julio de 2024.

de la alimentación, no obstante, ningún actor asume responsabilidad o formula propuestas concretas para solucionar la problemática.

112. En este contexto, el Plan de Intervención Inmediata del Sistema Penitenciario y Carcelario presentado por el Gobierno a esta Sala en el eje de alimentación señala entre otras que: *“la USPEC iniciará un nuevo proceso de selección para la prestación del servicio de alimentación en cual redefinirán criterios como la experiencia específica y capacidad financiera de los eventuales oferentes permitiendo así mejorar los estándares de calidad en la prestación del servicio”*.<sup>79</sup>

113. La Sala resalta que las medidas planteadas a mediano o largo plazo podrían ser adecuadas para solucionar la problemática relacionada con la alimentación, sin embargo, la urgencia de adoptar medidas eficaces que permitan superar esta situación es mayúscula, más aún si se tiene en cuenta que el alimento es el sustento mínimo que necesita cualquier ser humano para vivir. Por lo cual, se realizarán las siguientes consideraciones:

- Ni en el Plan de Intervención, ni en el 14° Informe Semestral de seguimiento al ECI en materia carcelaria y penitenciaria, el Gobierno nacional indicó las estrategias de implementación concretas para mejorar la prestación del servicio respecto de las condiciones de **nutrición, cantidad y calidad**.
- Ni en el Plan de Intervención, ni en el 14° Informe Semestral de seguimiento al ECI en materia carcelaria y penitenciaria, el Gobierno nacional informó cómo garantizará el cumplimiento irrestricto del **horario de entrega** de los alimentos, en concordancia con lo ordenado por esta Corporación en las sentencias T-388 del 2013, T-762 del 2015 y SU-122 del 2022.
- En los distintos informes allegados a esta Sala Especial de Seguimiento, se evidencia las precarias condiciones de salubridad en las que son almacenados y preparados los alimentos al interior de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a cargo del INPEC. En consecuencia, no se observa, ni en el Plan de Intervención, ni en el 14° Informe Semestral de seguimiento al ECI en materia carcelaria y penitenciaria, líneas de acción que permitan realizar intervenciones en infraestructura para mejorar en: i) las zonas de almacenamiento y refrigeración, y ii) los sistemas de alcantarillado y disposición de aguas residuales en el área del rancho o cocina de los establecimientos de reclusión.
- Respecto a los contratos de alimentación celebrados por la USPEC, el Plan de Intervención no establece ninguna iniciativa de control disciplinario, penal y fiscal en el cumplimiento de estos de manera inmediata.

---

<sup>79</sup>Ministerio de Justicia y del Derecho. Documento titulado: *“Plan de intervención inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario”*, p-10.

114. En el 14° Informe Semestral de Seguimiento, correspondiente al primer semestre del 2023, la Defensoría del Pueblo señaló los siguientes hallazgos producto de sus visitas de inspección a los ERON:

- *“Se puede observar que la cantidad en la proteína es la más escasa en cada una de las 3 comidas diarias que se suministran, situación que pese a que ha sido puesta en conocimiento de la USPEC y los operadores contratados, sigue siendo desatendida de manera constante.*
- *Respecto de la calidad de la alimentación, preocupa a la Defensoría del Pueblo que el gobierno nacional en su informe semestral no haya relacionado los avances para el mejoramiento de las condiciones de los productos alimenticios, siendo un parámetro fundamental en garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad que se han visto flagrantemente perjudicadas.*
- *Es claro que un retraso en el pago de los servicios alimentarios para el 53% de los centros de reclusión del orden nacional analizados, representa un preocupante panorama, en el entendido que repercute de manera directa en el cumplimiento de los estándares de calidad y cantidad de los alimentos, menú establecidos, alimentación balanceada con los componentes adecuados de nutrición.*
- *De las visitas realizadas en los 30 centros de reclusión antes mencionados, se tiene que la USPEC no realiza desde hace más de un (1) año reparaciones locativas al área del rancho de 22 ERON, evidenciándose fisuras, humedades y empozamiento de aguas negras, lo que puede llegar a generar graves problemas de salubridad pública.”<sup>80</sup>*

115. En el mismo sentido, la Procuraduría General de la Nación, indicó en su 14° Informe de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional los siguientes hallazgos:

- *“Se resalta la contratación de la interventoría con la Fundación Universidad del Valle, sin embargo, no se evidencia en el presente informe un análisis definitivo de los hallazgos evidenciados por parte de la interventoría en la prestación del servicio de alimentación, así como tampoco de las acciones tomadas por la USPEC frente a los mismos.*
- *Continúan los reiterados incumplimientos por parte de los operadores de servicios de alimentación, asociados a las condiciones de aseguramiento y control de calidad del servicio de alimentación, así como las condiciones de saneamiento del servicio de alimentación.*
- *Las características y gramajes de los alimentos; manejo de dietas terapéuticas en aspectos técnicos; mala higiene sanitaria de las instalaciones donde se preparan y almacenan los alimentos, lo que genera la constante vulneración de derechos fundamentales.*

---

<sup>80</sup> Defensoría del Pueblo. Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI-en materia penitenciaria y carcelaria extendido a los centros de detención transitoria.

- *Las medidas adoptadas por la USPEC y la interventoría no son efectivas de cara a la mitigación, prevención y corrección de la problemática que se viene presentando en los establecimientos carcelarios.*
- *Finalmente, concluye que la problemática relacionada con la prestación del servicio de alimentación en los establecimientos de reclusión se agudiza, debido a que se continúan identificando fallas que son persistentes. Se requiere entonces que la USPEC priorice dentro de su plan de adquisiciones las actividades tendientes al mantenimiento de los ranchos dentro de los establecimientos de reclusión.”*

116. Ahora bien, esta Sala observa que en el “*Decimoquinto 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 en el mes de diciembre de 2023, no se consignó información relevante que permita evaluar el avance en la superación del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, respecto del mínimo constitucionalmente asegurable de alimentación.

117. En desarrollo del citado capítulo,<sup>81</sup> la USPEC se limitó a: (i) describir los procesos contractuales que se están adelantando para ser ejecutados hasta el 31 de diciembre de 2024 y (ii) indicar que el contrato de interventoría celebrado con la Fundación Universidad del Valle se prorrogó hasta el 5 de enero de 2024, sin aclarar si su ejecución continúa para la restante vigencia del presente año.

118. Fenecido el plazo de la ejecución del contrato interadministrativo No. USPEC-CTO-442-2022 con la Fundación Universidad del Valle, mediante resolución No. 000268 del 22 de abril de 2024, la USPEC adjudicó el concurso de méritos USPEC-CM-A-001-2024 a la sociedad proponente CONSORCIO INTERALIMENTOS 2024, por lo cual se celebró el contrato interadministrativo No. USPEC-CTO-159-2024 con el objeto de realizar una “*interventoría técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica sobre la prestación del servicio de alimentación por el sistema de ración, para la población privada de la libertad (ppl) a cargo del instituto nacional penitenciario y carcelario (INPEC), interna en la modalidad intramural en los establecimientos de reclusión de orden nacional (ERON), centros de reclusión militar, estaciones de policía, unidades tácticas a cargo del inpec y demás centros de reclusión (exceptuando las ppl en detención domiciliaria) cuyo suministro corresponda a la unidad de servicios penitenciaros y carcelarios – USPEC*”.<sup>82</sup>

119. En ese sentido, a efectos de determinar el cumplimiento de las distintas órdenes emitidas por la Sala y las acciones puntuales que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de calidad, cantidad, cumplimiento de los menús y horarios de entrega establecidos en los diferentes contratos celebrados entre la

<sup>81</sup> Gobierno Nacional. Decimoquinto informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria. p.p. 97-100.

<sup>82</sup> Unidad de servicios penitenciaros y carcelarios. “Contrato No. USPEC-CTO-159-2024”.

USPEC y los operadores que prestan el servicio de alimentación en los ERON, resulta importante requerir a la Fundación Universidad del Valle y al Consorcio Inter alimentos 2024, para que remitan un informe detallado de los hallazgos encontrados y acciones adelantadas respecto de la prestación del servicio de alimentación durante la vigencia 2023 y 2024.

120. Adicionalmente, las entidades competentes para estructurar los informes semestrales de contraste coinciden en señalar que la prestación del servicio de alimentación presenta falencias críticas. Referente a esta situación, indicó la Procuraduría General de la Nación:

*“(...) la Procuraduría General de la Nación ha evidenciado a través de las diferentes visitas preventivas y de control de gestión, actas COSAL, quejas y denuncias remitidas por las PPL, y directores de establecimientos carcelarios y penitenciarios, debilidad en la prestación del servicio de alimentación asociadas a la entrega de alimentos en estado de descomposición, gramaje incompleto, deficiente preparación de los alimentos, cambio de menú sin previa autorización, incumplimiento en los horarios de entrega de los alimentos, entre otros”.*<sup>83</sup>

121. Recalca ese ente de control que, pese al *“(...) aumento del 11% frente a la garantía del derecho a la alimentación”*<sup>84</sup> informada por el Gobierno Nacional, la situación evidenciada en las visitas de inspección dista de la realidad de la prestación de este servicio en condiciones dignas:

*“Es importante mencionar que, en los seguimientos preventivos realizados por este Ministerio Público, se ha evidenciado lo contrario, es decir los menús de algunos establecimientos carcelarios y penitenciarios se incumplen con regularidad.*

*En tal contexto se concluye que, en la mayoría de los casos no se cumple con los estándares establecidos para el tema de alimentación, como lo son cantidad, calidad, gramaje, cumplimiento de minuta, temperatura, entre otros. Lo anterior, se evidencia con las constantes quejas recibidas en este Ministerio Público por parte de los PPL. La prestación del servicio de alimentación es deficiente, y al parecer no ha tenido mejora alguna”*<sup>85</sup>.

122. Referente a la regionalización de la problemática descrita, indicó la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos:

*(...) hemos recibido y tramitado varias quejas provenientes de varios centros de reclusión, en las cuales se evidencian graves fallas en la prestación de este servicio. Asimismo, hemos intervenido en varias acciones constitucionales de tutela, en las*

---

<sup>83</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste al décimo quinto informe de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU 122 de 2023. p.6.

<sup>84</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste al décimo quinto informe de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU 122 de 2023. p.7.

<sup>85</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste al décimo quinto informe de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU 122 de 2023. pp.7-8.

*cuales la población privada de la libertad manifiesta su inconformidad con la prestación de este servicio.*

*A través de nuestras procuradurías en territorio, hemos conocido casos graves de fallas en el servicio de alimentación, como es el caso en el ERON de la ciudad de Cúcuta, en el ERON el Barne, en el municipio de Cóbbita en Boyacá, en la cárcel el Pedregal de la ciudad de Medellín y en particular en el COBOG Picota, en dónde la situación con los incumplimientos en materia de alimentación es preocupante”.*<sup>86</sup>

123. Por su parte, la Defensoría del Pueblo advirtió en su informe de contraste un alarmante hallazgo referente a la clasificación de los niveles de riesgo en cada uno de los ERON:

*“(…) preocupa a la Defensoría del Pueblo que según el COSAL, i) 34 ERON se encuentran identificados en nivel alto de riesgo por la mala y deficiente prestación del servicio de alimentación, ii) 73 ERON en nivel moderado de riesgo y, iii) 18 ERON presentan nivel de riesgo leve. Todos los establecimientos cuentan con algún nivel de riesgo, es decir, ninguno de los operadores cumple a cabalidad con los estándares para los cuales fueron contratados. Información reportada por el mismo INPEC y verificada en algunos establecimientos penitenciarios y carcelarios por parte de la Defensoría del Pueblo”.*<sup>87</sup>

124. Así mismo, referente a la distribución de la población privada de la libertad en cada uno de los niveles señalados, este ente de control destacó que la mayoría de las personas afectadas se encuentran en los rangos de alto y moderado incumplimiento:

*“Para la Defensoría del Pueblo, la situación es alarmante no solo por la cantidad de centros de reclusión que se encuentran en nivel alto y moderado de riesgo, sino por el total de personas privadas de la libertad en estos lugares afectadas por el riesgo de incumplimiento generado por la USPEC y los operadores del servicio, toda vez que, del total **102.191** personas privadas de la libertad que habían para la fecha del reporte COSAL – septiembre de 2023 -, **56.202 PPL (54.9%)** se encuentran reclusas en establecimiento con alto nivel de riesgo de incumplimiento; **38.857 PPL (38%)** en centros de reclusión con nivel de riesgo moderado y solo **7.132 PPL (6.9%)** reclusas en ERON con leve nivel de riesgo, es decir, que al 93% (riesgo alto y moderado) de las personas privadas de la libertad, se le vulnera de manera reiterada, constante, sistemática y permanente el derecho a una alimentación sana, nutritiva y adecuada.”*

125. Tal y como fue establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-216 de 2024 al evaluar el servicio de alimentación en el Complejo Carcelario y Penitenciario Pedregal -COPED, las irregularidades en el cumplimiento de los

---

<sup>86</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste al décimo quinto informe de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU 122 de 2023. pp.10-11. Subrayado fuera del texto original.

<sup>87</sup> Defensoría del Pueblo. Decimoquinto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI-en materia penitenciaria y carcelaria extendido a los centros de detención transitoria. p.19.

contratos de alimentación celebrados por la USPEC son una constante, sin importar el ERON. Se ha observado con preocupación por parte de la Corte Constitucional, que muchos de los contratistas incumplen con la prestación del servicio relacionada con la calidad, cantidad y con los horarios de entrega, sin que se adopten medidas reales para una solución efectiva.<sup>88</sup>

126. Estos factores deben ser evaluados por la Sala Especial, para la disposición de medidas que garanticen una alimentación en calidad, cantidad y tiempo adecuadas.

127. La Sala resalta las reiteradas quejas sobre la prestación del servicio descritas por la Procuraduría Delegada de Derechos Humanos en los ERON de la ciudad de Cúcuta, en el ERON El Barne, en el municipio de Cóbbita en Boyacá, en la cárcel El Pedregal de la ciudad de Medellín y en particular en el COBOG La Picota del Distrito Capital. Así como los niveles de desnutrición que enfrentan las personas privadas de la libertad en la Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad de Puerto Triunfo, Antioquia.<sup>89</sup>

128. En conclusión, se considera que el Gobierno Nacional debe formular medidas para la atención del Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, con el fin de mejorar y garantizar la prestación del servicio de alimentación en condiciones dignas en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, con el objetivo de evitar una mayor crisis humanitaria, cumplir con las órdenes y estándares fijados por la jurisprudencia constitucional y salvaguardar los derechos fundamentales de los privados de la libertad.

### iii. Salud

129. La existencia y persistencia de un ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, implica una vulneración masiva y generalizada de múltiples garantías constitucionales; en este caso, de las personas privadas de la libertad. Desde 1998, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la salud es un derecho que se mantiene incólume y sin restricciones, sin importar la relación de especial sujeción de los internos respecto del Estado. Por lo cual, este derecho no puede ser limitado *“independientemente de si la persona privada de la libertad lo ha sido por detención preventiva o como consecuencia de la imposición de una pena (...) desde el momento de su ingreso hasta el instante mismo de su salida”*.<sup>90</sup>

130. La jurisprudencia constitucional definió el derecho a la salud como: *“la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional,*

<sup>88</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-216 de 2024. Fundamento jurídico 144.

<sup>89</sup> Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Santuario Antioquia. Documento titulado: *“Acta reunión – visita carcelaria”*. Doradal 04 de julio de 2024.

<sup>90</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 1998

*tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser”.*<sup>91</sup>

131. La garantía del derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, está en concordancia con el artículo 2 de la Ley 1751 de 2015 (Ley Estatutaria de Salud) el cual reconoce a la salud como un derecho fundamental, autónomo e irrenunciable. A su turno, el artículo 104 de la Ley 65 de 1993<sup>92</sup> señala que, todas las personas privadas de la libertad *“tendrán acceso a todos los servicios del sistema general de salud de conformidad con lo establecido en la ley sin discriminación por su condición jurídica”*. En esa medida, se debe garantizar *“la prevención, diagnóstico temprano y tratamiento adecuado de todas las patologías físicas o mentales. Cualquier tratamiento médico, quirúrgico o psiquiátrico que se determine como necesario para el cumplimiento de este fin será aplicado sin necesidad de resolución judicial que lo ordene”*.

132. Adicionalmente, el artículo 105 de la Ley 65 de 1993 determinó que, *“el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios deberán diseñar un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género para la población privada de la libertad, incluida la que se encuentra en prisión domiciliaria, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Aclarando que dicho modelo “tendrá como mínimo una atención intramural, extramural y una política de atención primaria en salud”*.<sup>93</sup>

133. En desarrollo de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 5159 de 2015,<sup>94</sup> mediante la cual adoptó el Modelo de Atención en Salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC. En dicho modelo, se definió que quienes lo implementarían sería la USPEC en coordinación con el INPEC, entidades responsables de adelantar los trámites que se requieran ante el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad.<sup>95</sup>

134. Dentro de las funciones de la USPEC se encuentra: a) el analizar y actualizar la situación de salud de la población privada de la libertad; b) analizar el efecto de los determinantes sociales en la situación de salud de la población reclusa; c) contratar a la entidad fiduciaria con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas privadas de la Libertad y establecer las condiciones para que esta entidad contrate la prestación integral y oportuna de los servicios de salud; d)

---

<sup>91</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-494 de 1993.

<sup>92</sup> Modificada por los artículos 65 y 66 de la Ley 1709 de 2014.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> Por medio de la cual se adopta el Modelo de Atención en Salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Modificada por la Resolución 3595 de 2016, 'por medio de la cual se modifica la Resolución 5159 de 2015 y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 49.962 de 11 de agosto de 2016.

<sup>95</sup> Artículo 3 de la Resolución 5159 de 2015.

contratar las actividades de supervisión e interventoría sobre el contrato de fiducia mercantil que se suscriba con los recursos del Fondo Nacional de Salud; e) elaborar un esquema de auditoría para el control, seguimiento, monitoreo y uso racional de los servicios de salud por parte de los prestadores; f) garantizar la construcción, mantenimiento y adecuación de la infraestructura destinada a la atención en salud dentro de los establecimientos de reclusión del orden nacional, entre otros.<sup>96</sup>

135. En cuanto a la administración de los recursos del Patrimonio Autónomo Fondo de Atención en Salud PPL 2024, actualmente la entidad a cargo de su administración es la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. -FIDUPREVISORA S.A.,<sup>97</sup> la cual es una sociedad de economía mixta constituida bajo la forma de sociedad anónima, sometida al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado -conforme al artículo 97 de la Ley 489 de 1998. Como vocera del Fideicomiso es la responsable del control y seguimiento de la disponibilidad de recursos para la contratación derivada, los pagos y desembolsos que se requieran para la atención integral en salud para la población privada de la libertad, de conformidad a las instrucciones que imparta el Fideicomitente -en este caso la USPEC-.<sup>98</sup>

136. Por su parte, el INPEC debe: a) mantener y actualizar el Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) con la información que sea necesaria para la adecuada prestación y control de los servicios de salud; b) garantizar la articulación e interoperabilidad de los sistemas de información de los prestadores de servicios de salud y los de la USPEC; c) garantizar las condiciones y medios para el traslado de personas privadas de la libertad a la prestación de servicios de salud para atención al interior de los establecimientos de reclusión o cuando se requiera atención extramural; d) reportar al Ministerio de Salud y a la entidad fiduciaria la información de las personas bajo su vigilancia y custodia, entre otras.<sup>99</sup>

137. Adicionalmente, el modelo contempla una Red Prestadora de Servicios de Salud que consiste en un conjunto articulado de prestadores intramurales y extramurales que deben trabajar de manera organizada y coordinada para garantizar la calidad de la atención en salud y ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades de la población reclusa en condiciones de accesibilidad, continuidad, oportunidad, integralidad y eficiencia en el uso de los recursos.<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Modelo de Atención en Salud de para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, p. 11.

<sup>97</sup> Decreto 2519 de 2011.

<sup>98</sup> Manual Operativo Fiduciario del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, p. 14.

<sup>99</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Modelo de Atención en Salud de para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, p. 12.

<sup>100</sup> *Cfr.* Ministerio de Salud y Protección Social. Modelo de Atención en Salud de para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, p. 13.

138. Los prestadores de salud intramurales son aquellos que se encuentran en la Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria de cada Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional, estos sirven de puerta de entrada al sistema de salud. Les corresponde realizar la caracterización e intervención sobre los riesgos en salud a través de actividades preventivas, de protección específica, de detección temprana y búsqueda activa de personas con enfermedades prevalentes. También ejecutan las prestaciones individuales de carácter integral en medicina general y en especialidades básicas para la solución de las condiciones más frecuentes que afectan la salud, incluyendo manejo de eventos agudos en su fase inicial y los crónicos para evitar complicaciones.<sup>101</sup> Adicionalmente, los prestadores de servicios de salud primaria intramural, deben contar con un sistema de información organizado y un archivo físico y electrónico que albergue las historias clínicas y los registros asistenciales.<sup>102</sup>

139. Después de ser atendidos por la Unidad de Atención Primaria, los internos podrán ser remitidos a otro prestador de servicios de salud primario extramural o complementario que haga parte de la red de atención para la población privada de la libertad, previa indicación médica y por limitaciones en la capacidad instalada del prestador de servicios de salud primario intramural.<sup>103</sup>

140. Los prestadores de servicios de salud primarios extramurales se ubican por fuera de los establecimientos de reclusión y acceden los internos cuando no es posible la atención por parte del prestador de servicios de salud primario intramural. Según el modelo de atención, el INPEC debe garantizar la gestión administrativa que se requiera ante la USPEC y los prestadores de servicios de salud contratados por la fiducia para garantizar la atención en salud y también el traslado o remisión de los internos, el cumplimiento de los horarios de las citas y las condiciones de seguridad durante dicho traslado, evitando barreras de accesibilidad y oportunidad en la gestión.<sup>104</sup>

141. Adicionalmente, existen prestadores de servicios de salud complementarios extramurales que requieren recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura de mayor tecnología y especialización. Para el acceso a este tipo de servicios, el INPEC también deberá garantizar la gestión administrativa que se requiera ante la USPEC y los prestadores y los traslados o remisiones de los internos.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> Cfr. Ministerio de Salud y Protección Social. Modelo de Atención en Salud de para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, p. 13.

<sup>102</sup> Cfr. Ministerio de Salud y Protección Social. Modelo de Atención en Salud de para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, p. 17.

<sup>103</sup> Cfr. Ministerio de Salud y Protección Social. Modelo de Atención en Salud de para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, p. 14.

<sup>104</sup> Cfr. Ministerio de Salud y Protección Social. Modelo de Atención en Salud de para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, p. 16.

<sup>105</sup> Cfr. Ministerio de Salud y Protección Social. Modelo de Atención en Salud de para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, p. 17.

142. Ahora bien, en cuanto a la coordinación de la atención de salud, el modelo se basa en la referencia y la contrarreferencia. La primera de ellas es el traslado de pacientes o elementos de ayuda diagnóstica por parte de un prestador de servicios de salud a otro prestador para la atención o diagnóstico complementario por contar con una mayor tecnología y especialización. La segunda, es la respuesta que el prestador de servicios de salud da a quien remitió al privado de la libertad. Dicha respuesta es la contra remisión del paciente con las debidas indicaciones a seguir o simplemente la información sobre la atención prestada al paciente en la institución receptora o el resultado de las solicitudes de ayuda diagnóstica, las cuales deberán reposar en la historia clínica de los internos.<sup>106</sup>

143. Lo anterior tiene las siguientes implicaciones: a) para la referencia de internos hacia prestadores primarios o complementarios extramurales debe mediar una remisión del médico tratante; b) cuando un interno referido a atención especializada sea contra referido al prestador primario intra o extramural, deberá seguir siendo atendido por el profesional no especializado a menos que se deje constancia de lo contrario en la respuesta. Sin embargo, si el profesional no especializado lo considera podrá ser nuevamente remitido al especialista; y, c) una vez el interno sea contra referido al establecimiento de reclusión, el prestador de servicios de salud primario intramural debe garantizar el manejo indicado y la entrega de medicamentos. Los medicamentos, tratamientos de control especial o que representen riesgo de sobredosis deben ser supervisados por el prestador de servicios de salud primario intramural o previa instrucción y bajo responsabilidad de éste podrán ser entregados de manera fraccionada por el INPEC.<sup>107</sup>

144. Aunque en un primer momento se estableció que todas las personas recluidas debían recibir obligatoriamente los servicios de salud por parte del Estado,<sup>108</sup> a través del modelo de atención prestacional prevaleció este esquema sobre la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud.<sup>109</sup>

145. De manera posterior se expidió el Decreto 1142 de 2016,<sup>110</sup> a través del cual se incluyó a las Entidades Promotoras de Salud del régimen contributivo al modelo

---

<sup>106</sup> Cfr. Ministerio de Salud y Protección Social. Modelo de Atención en Salud de para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, p. 18.

<sup>107</sup> Cfr. Ministerio de Salud y Protección Social. Modelo de Atención en Salud de para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, pp. 18-19.

<sup>108</sup> Decreto 2245 de 2015. “Artículo 2.2.1.11.1.1 El presente capítulo tiene por objeto reglamentar el esquema para la prestación de los servicios de salud de la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC. (...) La población privada la libertad y los menores de tres (3) años que convivan con sus madres en los establecimientos reclusión, deberán recibir obligatoriamente los servicios asistenciales a través del esquema de prestación de servicios de salud definido en el presente capítulo y conforme al Modelo de Atención en Salud que se adopte. Este esquema prevalecerá sobre la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

<sup>109</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-193 de 2017, fj 6.4, 6.4.1

<sup>110</sup> Mediante el que se modifican algunas disposiciones contenidas en el Capítulo 11 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho y se adoptan otras disposiciones.

de atención en salud de las personas privadas de la libertad. El artículo 1° del Decreto en cita establece:

*“La población privada de la libertad que se encuentre afiliada al Régimen Contributivo o a regímenes exceptuados o especiales, conservará su afiliación y la de su grupo familiar mientras continúe cumpliendo con las condiciones establecidas para pertenecer a dichos regímenes en los términos definidos por la ley y sus reglamentos y podrá conservar su vinculación a un Plan Voluntario de Salud. (...)*

*En estos casos, las Entidades Promotoras de Salud - EPS, las entidades que administran los regímenes excepcionales y especiales y la USPEC, deberán adoptar los mecanismos financieros y operativos, necesarios para viabilizar lo dispuesto en el presente inciso, respecto de la atención intramural de los servicios de salud de la Población Privada de la Libertad a cargo INPEC”.*<sup>111</sup>

146. Finalmente, además de las entidades y prestadores de salud que hacen parte de este modelo de atención, la Superintendencia Nacional de Salud tiene un rol importante como encargada del Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social y como responsable de la inspección, vigilancia y control respecto de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.<sup>112</sup> En particular, porque los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos, son sujetos de inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia, conforme al artículo 121 de la Ley 1438 de 2011.

147. En el ECI penitenciario y carcelario, esta Corporación ha reconocido que el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad ha sido transgredido como consecuencia de la grave crisis del sistema. Por ejemplo, en la Sentencia T-762 del 2015, que reiteró la existencia del ECI, se encontró que *“las demoras excesivas en la atención, la ausencia de personal médico al interior de los centros de reclusión, la ausencia de contratos o el represamiento de las solicitudes de procedimientos y autorización de medicamentos, son algunas de las circunstancias que se denuncian y que permiten a esta Sala establecer que el Estado colombiano está incumpliendo sus deberes de protección y garantía de derechos.*<sup>113</sup>

148. En la citada sentencia, se dispuso *“Ordenar al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, que continúen tomando todas las medidas necesarias para lograr una adecuada prestación del servicio de salud al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. En especial, las acciones encaminadas a diversificar las Empresas Promotoras de Salud y a la instauración de brigadas médicas en los centros de reclusión, deberán implementarse en un término no superior a un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia. Lo anterior de*

<sup>111</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-013 de 2022.

<sup>112</sup> Artículo 3 del Decreto 1080 de 2021.

<sup>113</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 2015. Fundamento jurídico 91.

*conformidad con la regulación que haga el Ministerio de Salud y Protección Social”.*<sup>114</sup>

149. Asimismo, se estableció que dentro de las condiciones mínimas de prestación del servicio de salud, se encuentra la infraestructura las áreas de sanidad de los establecimientos, las cuales deben disponer de una zona de atención prioritaria, un abastecimiento mínimo de medicamentos y un área de paso para monitorear a las personas privadas de la libertad que fueron hospitalizados. Dichos espacios deben ser higiénicos. En cuanto al personal médico, se señaló que los establecimientos penitenciarios y carcelarios deben cumplir con personal multidisciplinario en salud, que incluya profesionales médicos, enfermeros, odontólogos y psicólogos.<sup>115</sup>

150. En adición, en la providencia referida se probó que la salud de las personas privadas de la libertad se agrava por el hacinamiento, en el cual se propicia la propagación y contagio de enfermedades, acrecentando los riesgos epidemiológicos.<sup>116</sup>

151. Recientemente en la Sentencia T-013 de 2022, la Corte Constitucional reiteró que la salud es un derecho fundamental de todo ser humano y que en esa medida, se debe garantizar a toda persona el acceso al sistema de salud de manera oportuna, sin que pueda verse afectada por barreras administrativas o burocráticas de las entidades encargadas de prestar los servicios de salud. Precisó además que esta garantía constitucional encuentra mayor relevancia frente a quienes se encuentran privados de la libertad, caso en el cual, el INPEC, la USPEC y de ser del caso, la EPS correspondiente, tienen la obligación de coordinar y articular sus funciones para garantizar la atención “oportuna, continua e integral” que requieran los privados de la libertad.

152. En el Auto 496 de 2022, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, la cual impartió órdenes dirigidas a las autoridades del Sistema General de Seguridad Social y de Salud, informó que en visitas realizadas a 29 establecimientos de reclusión en 12 departamentos en el año 2016, se encontró que “la entrega de medicamentos era deficiente, así como la cantidad de personal médico, que resultaba desproporcionado en relación con el número de detenidos en los establecimientos visitados y que en la mayoría de centros penitenciarios se evidenció ausencia de equipos adecuados para la atención de urgencias. De igual forma, se encontró un gran número de equipos de fisioterapia subutilizados y que el servicio de laboratorio clínico contratado no contaba con sedes en todas las ciudades donde debía atender a población interna”.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015, resolutivo 22.26.

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> Corte Constitucional. Auto 496 de 2022 “Seguimiento a la orden vigésima novena de la sentencia T-760 de 2008”. pp.114-115.

153. En el Auto 584 de 2022, la citada Sala de Seguimiento señaló la persistencia del problema en la asignación y el cumplimiento de las citas médicas con especialistas, respecto de las cuales únicamente el 67,7% de las citas solicitadas eran asignadas y sólo el 47% atendidas. En el mismo sentido, se indicó que la Defensoría del Pueblo había informado sobre la demora generalizada en la entrega de insumos y medicamentos odontológicos e insuficiencia de personal y de vehículos para el traslado de los privados de la libertad, por lo que las autoridades penitenciarias priorizaron las remisiones a las audiencias judiciales sobre las citas médicas.<sup>118</sup>

154. Las anteriores problemáticas fueron detectadas por parte de esta Sala de Seguimiento en el marco de las inspecciones judiciales realizadas en junio del 2023 y mayo de 2024, en la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad para Mujeres de Bogotá – Buen Pastor y el Complejo Penitenciario y Carcelario de Bogotá – La Picota. En dicha oportunidad se encontró que en los ERON a cargo del INPEC aún persisten obstáculos para que los privados de la libertad puedan acceder de manera integral al servicio de salud. Algunos obstáculos son: i) el desabastecimiento de medicamentos; ii) la existencia de patologías sin diagnóstico de fondo; iii) la imposibilidad de programar y asistir a citas médicas; iv) la no remisión a médicos especialistas; y v) la insuficiencia de vehículos y personal para el traslado y asistencia de citas médicas.

155. Así mismo, es importante mencionar la grave situación de salud de las personas privadas de la libertad en la Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad de Puerto Triunfo, Antioquia. Según el informe de visita realizada el 4 de julio de 2024 por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Santuario, Antioquia. De las 1.529 personas privadas de la libertad,<sup>119</sup> existen cuarenta y ocho (48) que padecen de tuberculosis, cuarenta y ocho (48) internos tienen desnutrición severa, (68) sesenta y ocho internos tienen desnutrición moderada y doscientos treinta y nueve (239) internos tienen desnutrición leve.<sup>120</sup> Este panorama es recurrente en dicho ERON, donde para septiembre de 2023 existían doscientos (200) internos con desnutrición severa.

156. Para la Sala, resulta innegable la vulneración reiterada y recurrente del derecho a la salud de los privados de la libertad, tanto así, que al día de hoy se dan de manera frecuente, fallos de esta Corte que amparan dicho derecho, dentro de estos se encuentran las Sentencia T-004 de 2023, T-027 de 2023, T-321 de 2023, T-494 de 2023, T-022 de 2024, T-217 de 2024 y el Auto de esta Sala 2365 de 2023, en el cual se ordenaron brigadas de salud en los centros de detención transitoria de Bogotá D.C.

157. Aunado a lo anterior, el ejercicio dialéctico planteado por la Sala Especial Seguimiento permitió la recolección de la siguiente información presentada por la

---

<sup>118</sup> Corte Constitucional. Auto 584 de 2022 “Valoración de la orden décima sexta de la sentencia T-760 de 2008”. pp.101.

<sup>119</sup> Cifra del 24 de julio de 2024 del tablero estadístico del INPEC.

<sup>120</sup> Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Santuario Antioquia. Documento titulado: “Acta reunión – visita carcelaria”. Doradal 04 de julio de 2024.

Defensoría del Pueblo al 14° Informe Semestral correspondiente a los meses de enero a junio de 2023:

*“En cuanto a la contratación del talento humano, para la Defensoría del Pueblo es bastante preocupante aquellos establecimientos de reclusión que actualmente no cuentan o que han perdurado sin personal mínimo indispensable, como lo son el médico general y el odontólogo. Esta situación se ha visto reflejada en los centros de reclusión sin médico general para la atención primaria: EPC Guaduas, EPAMCAS Combita, EC Modelo de Bogotá, EPMSC Paz de Ariporo, EPMSC Yarumal, EPMSC Barranquilla, EPMSC Cali y el Complejo Carcelario de Cúcuta (sindicados).*

*Para el mes de mayo del 2023, el INPEC, a través de la Dirección de Atención y Tratamiento reporto que, en los 98 establecimientos de reclusión que realizaron el reporte, la novedad por la falta de agenda disponible fue reportada por 33 centros de reclusión, seguida de la falla en la prestación del servicio de IPS con 16 reportes, y 14 establecimientos reportaron que el Servicio no contratado con la IPS; es decir, más del 50% de las fallas presentadas con la red extramural son atribuibles a estas 3 causas.*

*Suministro de medicamentos: una de las observaciones reiterativas de este órgano de control sigue siendo este ítem, debido a que el porcentaje de cumplimiento es frente al cumplimiento contractual más no a la entrega real y efectiva de medicamentos a la PPL de acuerdo a las patologías presentadas por este grupo poblacional”<sup>121</sup>*

158. A su turno, la Procuraduría General de la Nación informó que persisten las fallas en la prestación y acceso efectivo a los servicios de salud de la población privada de la libertad en los ERON:

*“Una de las falencias más relevantes en cuanto el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad es la falta de suministro de medicamentos para atender las patologías que padecen, sin embargo, no obra ningún indicador para este asunto.*

*Los incumplimientos se encuentran asociados a la entrega de medicamentos e insumos médicos, autorizaciones para el acceso a citas médicas con especialistas, cirugías, rayos x y traslado a los servicios de salud programados fuera de los establecimientos de reclusión entre otros. Asimismo, se ha evidenciado que en ocasiones es demorado el acceso a los servicios de especialidades intramurales a cargo de los operadores regionales, realizadas en la modalidad de brigadas como quiera que se debe contar con un cupo determinado de PPL para la asistencia de los especialistas al ERON”<sup>122</sup>*

159. En el Decimoquinto (15°) Informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional, enviado por la Procuraduría General de la Nación, se destaca:

*“Cabe entonces resaltar, que este Ente de Control ha evidenciado que, frente a la garantía del derecho a la salud de las PPL, en algunos casos no se observa atención*

<sup>121</sup> Defensoría del Pueblo Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI-en materia penitenciaria y carcelaria.

<sup>122</sup> Procuraduría General de la Nación. Consideraciones de la Procuraduría General de la Nación Frente al Décimo Cuarto Informe Gubernamental.

*oportuna y de calidad en favor de las PPL, razón por la cual, esta Procuraduría Delegada solicita que se busquen los mecanismos de coordinación y articulación necesarios entre las entidades responsables de atender los requerimientos de salud de esta población a fin de evitar demoras injustificadas en la prestación de los servicios de salud. Así como, informar cuáles van a ser las acciones que se van a implementar para que esta situación no se siga presentando y vaya en detrimento de la salud, vida y dignidad de las PPL, quienes en razón a la privación de la libertad se encuentran en situación de vulnerabilidad”.*<sup>123</sup>

160. En el mismo sentido, afirmó la Defensoría del Pueblo referente a las brigadas en salud que anunció la USPEC para la atención en medicina especializada:

*“La oferta en la contratación con los operadores regionales en salud en la realización de brigadas de salud intramurales se considera oportuna, pero aún se siguen presentando obstáculos para las personas privadas de la libertad que deben esperar a que se cuente con un número mínimo de personas que requieran acceder a una especialidad específica para que se pueda adelantar la brigada al interior de los establecimientos de reclusión”.*<sup>124</sup>

161. En lo concerniente al tratamiento de la salud mental de las personas privadas de la libertad en el país, la Defensoría señaló que *“(…) se hace necesario fortalecer los programas de promoción y prevención de enfermedades al interior de los centros de reclusión; especialmente, en programas de prevención del suicidio, debido a los altos reportes que se reflejan en el sistema de salud carcelario”.*<sup>125</sup>

162. En este contexto, el Plan de Intervención Inmediata presentado por el Gobierno Nacional en el eje de Salud señala como medidas de intervención que: *“El Ministerio de Justicia y del Derecho, en **coordinación** con la USPEC, el INPEC y el Fondo Nacional de Salud para las Personas Privadas de la Libertad, desarrollará brigadas integrales de atención en salud al interior de los ERON para dar respuesta a las solicitudes y quejas que realiza la población privada de la libertad en materia de citas médicas, odontológicas y provisión de medicamentos, a través de un mecanismo de priorización y seguimiento”.* De igual forma, *“el Ministerio de Justicia y del Derecho instará al Fondo Nacional de Salud para las Personas Privadas de la Libertad para desarrollar un plan de mejoramiento del servicio de salud con los 6 operadores regionales (norte, occidente, viejo caldas, noroeste, oriente y central)”.*

163. En adición, *“el Ministerio de Justicia y del Derecho solicitará a la Contaduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República realizar, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, acciones*

---

<sup>123</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste al décimo quinto informe de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU 122 de 2023.

<sup>124</sup> Defensoría del Pueblo. Decimoquinto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria extendido a los centros de detención transitoria.

<sup>125</sup> Defensoría del Pueblo. Decimoquinto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria extendido a los centros de detención transitoria.

*precisas tendientes a la revisión contable y estricta supervisión de la gestión fiscal de los recursos administrados por el Consorcio Fondo de Atención en Salud, responsable en vigencias anteriores para el cierre financiero del contrato”*.<sup>126</sup>

164. Así las cosas, el desarrollo jurisprudencial del derecho fundamental a la salud de las personas privadas de la libertad en Colombia, permite delimitar los elementos más sensibles y críticos en la prestación del servicio; aspectos que no se observan ni en el Plan de Intervención, ni en el Decimocuarto (14°) ni en el Decimoquinto (15°) Informe Semestral de seguimiento al ECI en materia carcelaria y penitenciaria del Gobierno Nacional.

165. La Sala destaca la ausencia de los siguientes componentes:

- Adopción de acciones afirmativas que permitan garantizar a las personas privadas de la libertad, programar y asistir de manera efectiva a: i) citas médicas especializadas, ii) procedimientos ambulatorios y iii) cirugías ordenadas por los médicos tratantes en la red de atención externa en salud definida por el prestador del servicio.
- Planeación de una estrategia que permita priorizar el represamiento de los diferentes servicios autorizados y el desabastecimiento de medicamentos e insumos médicos al interior de las áreas de sanidad de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.
- Respecto de la realización de las “*brigadas integrales de atención*” que se proyectan ejecutar en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a cargo del INPEC, se deberá garantizar la continuidad en la prestación de los diferentes servicios de salud ofertados; es decir, hacer un seguimiento efectivo a las órdenes clínicas expedidas en desarrollo de la brigada, su respectiva autorización y la materialización de las citas médicas, entrega de medicamentos, procedimientos ambulatorios y cirugías, entre otros. Así mismo el INPEC, debe realizar el respectivo traslado de las personas privadas de la libertad a los diferentes centros médicos.
- Finalmente, no se evidenciaron programas de atención en salud diferencial, para la población privada de la libertad con enfermedades graves y estrategias de promoción y prevención de la salud, al interior de los ERON a cargo del INPEC.

166. La Sala Especial de Seguimiento encuentra que las medidas de intervención inmediata podrían impactar de manera favorable esta problemática del servicio de salud, no obstante, considera necesario que se incorporen las acciones que tenga en cuenta los parámetros anteriormente señalados, en las cuales el INPEC, la USPEC,

---

<sup>126</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Documento titulado: “*Plan de intervención inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario*”, p-12.

el Fondo Nacional de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y los contratistas, fijen soluciones específicas y responsables de acuerdo con sus competencias, para cada una de las situaciones previamente expuestas.

167. A partir del panorama actual, no basta con instar a los actores al cumplimiento de sus funciones, es necesario que se establezcan responsabilidades y compromisos específicos para superar dicha problemática. En consecuencia, la Sala resalta la urgencia de contratar un equipo médico que garantice un chequeo periódico en cada uno de los ERON que, según como lo informó la Defensoría del Pueblo, no cuentan con el personal mínimo para atender los servicios de salud (medicina general y odontología), específicamente en los establecimientos de: EPC Guaduas, EPAMCAS Combita, EC Modelo de Bogotá, EPMSC Paz de Ariporo, EPMSC Yarumal, EPMSC Barranquilla, EPMSC Cali y el Complejo Carcelario de Cúcuta (sindicados).<sup>127</sup>

168. La prestación de este servicio en dichos ERON será temporal, hasta tanto la USPEC coordine y garantice la presencia de los prestadores de salud intramurales y extramurales que deben trabajar de manera organizada y coordinada para garantizar la calidad de la atención en salud y ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades de la población reclusa en condiciones de accesibilidad, continuidad, oportunidad, integralidad y eficiencia en el uso de los recursos.

169. En igual sentido, teniendo en cuenta lo informado por parte del Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Santuario Antioquia, se debe diseñar y aplicar de manera inmediata un plan de atención y prevención al consumo de sustancias psicoactivas en el CPMSPTR- Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Puerto Triunfo, toda vez que el problema de desnutrición detectado tiene relación directa con el servicio alimentario y el consumo de sustancias psicoactivas, al punto que se han nombrado “compañeros voluntarios” encargados de vigilar que las personas privadas de la libertad sí consuman los alimentos, y no los vendan o intercambien por sustancias psicoactivas.<sup>128</sup>

#### **iv. Acceso a la administración pública y a la justicia**

170. La Corte Constitucional en las sentencias T-388 de 2013, T-762 del 2015 y la Sala Especial de Seguimiento en el Auto 121 del 2018, estableció que el Estado Colombiano tiene el deber específico de: i) informar a las personas privadas de la libertad el procedimiento para elaborar peticiones, de darles trámite y de llevar un registro y seguimiento de ellas, ii) dar respuesta y garantizar que la respuesta sea

---

<sup>127</sup> Defensoría del Pueblo Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria.

<sup>128</sup> Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Santuario Antioquia. Documento titulado: “Acta reunión – visita carcelaria”. Doradal 04 de julio de 2024.

puesta en conocimiento del interno, iii) establecer que la dirección de las oficinas jurídicas de los centros de reclusión esté a cargo de un abogado, y iv) actualizar, remitir y mantener disponibles las cartillas biográficas de los internos.<sup>129</sup>

171. Los anteriores deberes se establecieron al considerar que existe una demora o pérdida de las solicitudes elevadas por los internos, en razón a la intermediación que hace la administración carcelaria y penitenciaria para enviar y recibir comunicaciones y peticiones.<sup>130</sup>

172. De igual forma, se identificó que los destinatarios no emiten las respuestas a las peticiones elevadas o de hacerlo, estas son extemporáneas, insuficientes e inadecuadas. Por último, los internos tienen inconvenientes al recibir las respuestas a las peticiones elevadas, ya que existen restricciones para recibir la correspondencia, hay una dilación en la entrega y persiste un incumplimiento material de las peticiones por parte de los destinatarios.<sup>131</sup>

173. En consecuencia, la Sala ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho que diseñara un “(...) *sistema de registro, trámite y respuesta de las solicitudes que las personas privadas de la libertad realizan a través de la oficina jurídica de cada establecimiento carcelario que identifique claramente la fecha de: i) recepción de la solicitud en la oficina jurídica, ii) el envío y la radicación de la solicitud en caso de estar dirigida a entidades externas, iii) la recepción de la respuesta, iv) la entrega de la respuesta al peticionario*”.<sup>132</sup>

174. En segunda instancia, el Gobierno Nacional reportó en el 14° Informe de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional que, este mínimo constitucionalmente asegurable es “(...) *ejercido por la población privada de la libertad a través del INPEC adelanta a partir del sistema de gestión documental-GESDOC-, el seguimiento a la correspondencia en los establecimientos de reclusión y oficinas administrativas. Se cuenta con un procedimiento para el envío del correo de las personas en reclusión con la Empresa 472 que es el operador postal autorizado para enviar y recibir las comunicaciones como garantía de eficiencia al interior del proceso.*”<sup>133</sup>

175. Aunado a lo anterior, la Defensoría del Pueblo señaló en su informe de contraste lo siguiente:

*“Respecto de los componentes de acceso a administración de justicia, relacionados con la remisión a audiencias, audiencias judiciales virtuales y remisiones canceladas, a*

---

<sup>129</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento al ECI. Auto 121 del 2018 “Análisis y reorientación de la estrategia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia penitenciaria y carcelaria”.

<sup>130</sup> Cfr. Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional. Auto 121 del 2018. Fundamento jurídico 138.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento al ECI. Auto 121 del 2018. Orden novena.

<sup>133</sup> Gobierno Nacional. Decimocuarto informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria.

*juicio de la Defensoría del Pueblo siguen siendo factores que inciden negativamente en el cumplimiento de las metas.*

*Referente a las personas privadas de la libertad sindicadas con medida de aseguramiento en establecimiento carcelario, falta de capacidad administrativa, técnica, presupuestal y funcional del sistema judicial y administrativo para atender solicitudes de revocatoria o sustitución de las medidas de aseguramiento que dificultan el derecho de defensa y contradicción por lo cual se imposibilita el acceso a servicios judiciales idóneos y eficientes”.<sup>134</sup>*

176. Así mismo, la Procuraduría General de la Nación indicó que, en desarrollo de las diversas visitas de inspección realizadas, se evidenció un escaso avance en la garantía de este mínimo constitucionalmente asegurable:

*“De las visitas que este ente ha realizado a los Establecimientos de Reclusión, se evidencia dificultades en las salas para la realización de audiencias virtuales, como lo son; escasos equipos de cómputos, acceso a internet, dificultades en la notificación de las audiencias a los privados de la libertad. Por ejemplo, en el EPMSC Barrancabermeja, para un aproximado de 320 privados de la libertad, hay 5 computadores en el Establecimiento.*

*En lo que respecta a las brigadas jurídicas en los Establecimientos Penitenciarios, se informó que se realizaron dos brigadas en la cárcel y penitenciaría con alta y mediana seguridad para mujeres de Bogotá “Buen Pastor”, pero no se informa si se realizaron brigadas jurídicas en otros establecimientos penitenciarios en el primer semestre de 2023.*

*Nuevamente es necesario resaltar que las oficinas jurídicas de los ERON tienen graves problemas de personal. Estas oficinas no cuentan con un profesional del Derecho, ni con personal que permita atender de manera eficiente las solicitudes de los PPL. Desde la Procuraduría General de la Nación, hacen un llamado al Gobierno Nacional para que se fortalezcan estas áreas al interior de los 125 ERON y así garantizar el acceso a la Justicia de la población privada de la libertad”.<sup>135</sup>*

177. Ahora bien, en lo que respecta al 15° Informe Semestral de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los Centros de Detención Transitoria, el Gobierno Nacional centró su descripción de este mínimo constitucionalmente asegurable indicando las gestiones que ha realizado en los siguientes aspectos: (i) ejercicio del derecho fundamental de petición, (ii) remisiones a audiencias brigadas jurídicas en establecimientos de reclusión del orden nacional y (iii) capacitaciones en educación jurídica.

---

<sup>134</sup> Defensoría del Pueblo Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria.

<sup>135</sup> Procuraduría General de la Nación. Consideraciones de la Procuraduría General de la Nación Frente al Decimocuarto Informe Gubernamental.

178. Respecto del primer ítem, el derecho fundamental de petición, afirma que “(...) entre el 1 de mayo y el 9 de noviembre de 2023, El INPEC recibió 240 peticiones y 454 solicitudes de redención de la pena, según lo registrado en el Sistema de Gestión Documental- GESDOC”.<sup>136</sup> Sin embargo, no se observa en aparte alguno que se haga referencia a la adecuada, oportuna y suficiente respuesta de las solicitudes anteriormente descritas, pese a que la Corte Constitucional ha centrado su atención en este aspecto particularmente sensible en el sistema carcelario y penitenciario colombiano. En consecuencia, no se puede afirmar que se materializó el derecho, toda vez que no es claro en el informe, si se dio respuesta a cada una de las 240 peticiones y 454 solicitudes de redención de pena señaladas.

179. Adicional a ello, la Procuraduría insistió en el Decimoquinto (15°) Informe de Contraste que este mínimo constitucionalmente asegurable, pues los ERON no cuentan con la infraestructura, ni la logística necesaria para celebración de las audiencias virtuales, situación que afecta considerablemente el tiempo de duración de los procesos penales:

*“De las visitas que ha realizado este Ministerio Público a los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios, se evidencia que se siguen presentando dificultades en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios, en las salas para la realización de audiencias virtuales, no se cuenta con suficientes equipos de cómputos, en algunos establecimientos tienen dificultades en el acceso a internet, muchas veces los PPL en la notificación no se les informa de la realización de las audiencias.*

*Por lo anterior, este Ministerio Público reitera la necesidad de inversión en infraestructura tecnológica tanto en los Establecimientos penitenciarios y carcelarios como en los centros de detención transitoria, y las adecuaciones locativas que permitan citar en una audiencia a varias personas al tiempo”.<sup>137</sup>*

180. Dicho lo anterior, resulta necesario hacer un énfasis en la descripción realizada de las brigadas jurídicas “(...) A corte de noviembre de 2023, se habían llevado a cabo 13 brigadas jurídicas en 12 ERON. En estas jornadas se ha atendido a un total de 1.238 personas en reclusión”.<sup>138</sup>

181. Si bien es cierto que existe un importante número de personas beneficiadas con estas brigadas jurídicas, principalmente realizadas con instituciones universitarias, se evidencia una desarticulación con la Defensoría del Pueblo y el Consejo Superior de la Judicatura para “ (...) (ii) coordinar el trabajo de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que concedan, a quienes corresponde, los beneficios establecidos en la ley, y para que las solicitudes se resuelvan a la mayor brevedad posible; y iii) en caso de ser necesario, crear cargos

<sup>136</sup> Decimoquinto informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucionales en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria. Gobierno Nacional. 2023. P. 91.

<sup>137</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste al décimo quinto informe de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU 122 de 2023.

<sup>138</sup> Decimoquinto informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria. Gobierno Nacional. 2023. P. 94.

*de descongestión para tal efecto*".<sup>139</sup> Así, no es claro cuántas solicitudes de subrogados penales y beneficios administrativos se presentaron ante los jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para que concedan los beneficios establecidos en la ley y con ello contribuir a la disminución del hacinamiento en los ERON.

182. Así las cosas, no se trata **simplemente de crear estrategias de asesoría jurídica para las personas privadas de la libertad, sino de implementar una estrategia conjunta** entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Superior de la Judicatura **para impactar la sobrepoblación en los establecimientos de reclusión.**

183. Finalmente, en el mes de agosto del 2023, el Gobierno Nacional presentó el Plan de Acceso a la Justicia con enfoque en derechos humanos, cuyo objetivo es *"fortalecer el acceso a la administración de justicia, el derecho a la defensa, el debido proceso y, con ello, los demás derechos de las personas privadas de la libertad en los ERON"*.<sup>140</sup>

184. El siguiente cuadro resume la estrategia adoptada en el Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario con el fin materializar la garantía del acceso a la administración pública y la justicia:



**Fuente:** Plan de Acceso a la justicia con enfoque en derechos humanos. Ministerio de Justicia y del Derecho. Pág.16.

185. La Sala encuentra que en el Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario se adoptan las medidas concretas y adecuadas con el fin de avanzar en la garantía de la administración pública y de justicia para la población privada de la libertad, por lo que es necesario que el Gobierno Nacional remita los avances y los resultados de la implementación como parte de la información semestral que se envía a esta Sala de Seguimiento.

<sup>139</sup> Sentencia T-762 de 2015. Pág. 199.

<sup>140</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. Plan de Acceso a la Justicia con enfoque en derechos humanos. p.13.

## v. Servicios públicos domiciliarios

186. La Corte Constitucional ha definido la prestación de servicios públicos domiciliarios como: i) una manifestación concreta del principio fundamental de solidaridad social,<sup>141</sup> ii) el principal instrumento del Estado para garantizar la efectividad de los principios y derechos establecidos en el texto constitucional,<sup>142</sup> y iii) el medio para asegurar a los ciudadanos condiciones mínimas de justicia material.<sup>143</sup>

187. En cuanto a la población privada de la libertad, se estableció que la sobrepoblación y el mal estado de las instalaciones penitenciarias, son los principales factores que inciden en la falta de salubridad que afecta a las personas privadas de la libertad.<sup>144</sup>

188. En consecuencia, esta Sala Especial definió en el Auto 121 del 2018 que: i) es obligación del Estado mantener en buenas condiciones de higiene al interior de las cárceles porque de ello depende la garantía del derecho a la vida en condiciones dignas de las personas privadas de la libertad; ii) la falta de recursos económicos no es una justificación para que el Estado no disponga de agua suficiente para limpiar los servicios sanitarios de las personas que están bajo su responsabilidad al encontrarse reclusas; y iii) determinó que no poner a disposición de las personas privadas de la libertad las cantidades de agua suficiente para limpiar los servicios sanitarios demuestra niveles altos de negligencia o, en el mejor de los casos, una falta de diligencia considerable, que no tiene atenuante alguno en el hecho de estar referida a personas que han cometido delitos.

189. Como se observa, este eje de la vida en reclusión es esencial para garantizar condiciones dignas de vida en las diferentes cárceles, penitenciarías del país, es por ello que la Corte Constitucional determinó unas fases de cumplimiento para evaluar la superación del Estado de Cosas Inconstitucional relacionado con el suministro efectivo de agua a la población privada de la libertad: *“La primera fase será de incumplimiento exacerbado de las directrices aquí formuladas y se entenderá configurada hasta tanto se aprecie que el número de litros de agua potable por recluso es de 5; la segunda será una fase de incumplimiento bajo configurado hasta tanto cada persona goce de 8 litros diarios; la tercera será de cumplimiento bajo cuando se verifique que a cada recluso cuenta se le suministran 12 litros, y la tercera y última será de cumplimiento, declarado cuando en el establecimiento penitenciario se provea a cada interno de 15 litros, o más, por persona. Lo anterior mientras persistan las condiciones que han generado el ECI”*.<sup>145</sup>

<sup>141</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-540 de 1992.

<sup>142</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-380 de 1994.

<sup>143</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-540 de 1992.

<sup>144</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-596 de 1992.

<sup>145</sup> Cfr. Sentencia T-762 de 2015. Fundamento jurídico 164.

190. Adicional a ello, la Defensoría del Pueblo en el marco de seguimiento a las órdenes emitidas en el auto anteriormente citado, realizó el “*Decimocuarto (14°) Informe de Contraste de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria*”<sup>146</sup>, documento en el que se efectúa un análisis de la respuesta del Gobierno Nacional al mínimo constitucionalmente asegurable de servicios públicos domiciliarios. Al respecto se destaca:

*“(...) estos en su gran mayoría, debido a su precaria infraestructura, como por ejemplo los establecimientos de primera generación en su gran número presentan fallas en las plantas eléctricas, como en las plantas hídricas, como lo manifestó el informe en mención; i) por deficiencias en la infraestructura, ii) cortes de energía no programados por los operadores de la red local, iii) ausencia de un respaldo de energía plantas eléctricas entre otros”.*<sup>147</sup>

191. En relación con la prestación continua y suficiente del servicio público del agua la Defensoría del Pueblo señaló que existen deficiencias en su prestación en razón a las precarias condiciones de la infraestructura necesaria para su distribución, particularmente en los establecimientos de primera generación: “*(...) en las diferentes visitas de inspección a los establecimientos de reclusión del orden nacional ha encontrado que en algunos ERON de primera generación tienen problemas en la prestación adecuada de este servicio, afectando la salud física y psicológica de la población privada de la libertad*”.<sup>148</sup>

192. Referente a regionalización de esta problemática, “*preocupa a la Defensoría que estos servicios no sean prestados en óptimas condiciones y tengan tantas falencias, ya que el saneamiento en los lugares de detención donde existe el hacinamiento y altas temperaturas produce varias enfermedades en la piel, y gastroenteritis cuando el agua que se ingiere no es apta para el consumo humano.*”<sup>149</sup>.

193. Como consecuencia de estos hallazgos, la Defensoría relaciona los establecimientos que mayores problemáticas presentan, con el acceso a los servicios públicos: “*(i) CAMIS Acacias, (ii) EPAMSCAS Cómbita, (iii) EPMSC Santa Rosa de Viterbo, (iv) EPMSC Puerto Triunfo, (v) EPMSC El Banco, (vi) EPMSC Neiva, (vii) EPAMS Valledupar, (viii) EPAMS Girón, (ix) EPAMS La Dorada, (x) EPAMS Yopal, (xi) EPAMS Jamundí, (xii) EPAMSCAS Popayán, (xiii) EPC La Esperanza Guaduas, (xiv) EPMSC Ipiales, (xv) EPMSC Quibdó y (xvi) EPMSC Istmina*”.<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup> Defensoría del Pueblo. Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria. 2023.

<sup>147</sup> Defensoría del Pueblo. Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria. 2023. p. 39.

<sup>148</sup> Defensoría del Pueblo. Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria. 2023.p. 40.

<sup>149</sup> Defensoría del Pueblo. Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria. 2023.p. 40

<sup>150</sup> Defensoría del Pueblo. Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria. 2023.p. 41.

194. Referente a la garantía de este derecho, durante el segundo semestre del 2023, el Gobierno Nacional afirmó en el 15° Informe Semestral de Seguimiento que tanto el INPEC como la USPEC tienen tareas conjuntas relativas a la prestación de este servicio. En primera medida, el instituto se encarga del pago respectivo de los servicios y la USPEC del mantenimiento de la infraestructura y elementos necesarios para su prestación en los diferentes ERON.

195. En relación con los diferentes temas desarrollados, el Informe se centra en describir gestiones propias que hacen parte del normal funcionamiento y mantenimiento de los equipos físicos necesarios para el suministro de los servicios de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado. Se destacan los siguientes: (i) plantas eléctricas, (ii) mantenimiento de equipos electromecánicos, calderas, aires acondicionados y lavanderías y (iii) plantas de tratamiento de agua potable y residual (PTAP y PTAR). Si bien es cierto, se relacionan importantes cifras en la inversión de recursos públicos en la instalación y mantenimiento de sistemas eléctricos, de equipos electromecánicos, calderas, aires acondicionados y lavanderías por un valor aproximado de \$3.300.562.388<sup>151</sup>

196. Sin embargo, lo anterior no implica en sí misma una adecuada prestación, en condiciones de calidad de los servicios que requieren las personas privadas de la libertad en los diferentes aspectos de la vida en prisión. Afirmación que se realiza en concordancia con los anteriores informes de contraste de seguimiento al ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, remitidos por la Defensoría del Pueblo.

197. En el mismo sentido, este ente de control señaló su preocupación por “(...) *la prestación deficiente de estos servicios esenciales. Las condiciones inadecuadas de saneamiento en centros de detención con problemas de hacinamiento y altas temperaturas pueden provocar enfermedades cutáneas y gastrointestinales, especialmente cuando el agua no es apta para el consumo humano. Por lo tanto, es crucial abordar estas deficiencias. Se insta a la implementación de reformas infraestructurales, en colaboración con la USPEC, para modernizar estos establecimientos. Esto garantizará condiciones dignas y la provisión de servicios básicos adecuados para las personas privadas de la libertad*”<sup>152</sup>.

198. Aunado a lo anterior, la Defensoría destacó:

*“Estas deficiencias se deben, en gran medida, a una infraestructura anticuada. Las cárceles de primera generación, construidas según estándares que ya no satisfacen las necesidades actuales, carecen de sistemas eficaces para asegurar un suministro*

---

<sup>151</sup> Decimoquinto informe semestral de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, extendido a los centros de detención transitoria. Pág. 121.

<sup>152</sup> Defensoría del Pueblo. Decimoquinto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria.

*constante y fiable de servicios públicos. En particular, el acceso al agua en estas instalaciones es problemático debido a la obsolescencia de sus sistemas.*

*La Defensoría del Pueblo expresa su preocupación por la prestación deficiente de estos servicios esenciales. Las condiciones inadecuadas de saneamiento en centros de detención con problemas de hacinamiento y altas temperaturas pueden provocar enfermedades cutáneas y gastrointestinales, especialmente cuando el agua no es apta para el consumo humano. Por lo tanto, es crucial abordar estas deficiencias. Se insta a la implementación de reformas infraestructurales, en colaboración con la USPEC, para modernizar estos establecimientos. Esto garantizará condiciones dignas y la provisión de servicios básicos adecuados para las personas privadas de la libertad”.*<sup>153</sup>

199. En este sentido, la Sala reafirma la importancia en la continuidad y suficiencia en el suministro de agua a la población privada de la libertad necesaria para su consumo (garantía agua potable), aseo personal, limpieza de las instalaciones carcelarias y de sus prendas de vestir. En concordancia con las recomendaciones emitidas por el CICR, la deficiencia de representa una grave afectación a los derechos de las personas en situación de detención, al respecto ha indicado que los estándares mínimos aceptables para el suministro de agua, en un establecimiento de reclusión, son:

*“Suministro (cantidades mínimas de agua):  
-10-15 litros por día (para cubrir todas las necesidades)  
-3-5 litros por persona por día para sobrevivir (ambiente caluroso o frío)  
-1 litro por persona por día para lavarse después de usar los retretes”*<sup>154</sup>

200. A propósito de lo anterior, en el marco de las inspecciones judiciales realizadas por parte de esta Sala de Seguimiento en junio del 2023 y el 31 de mayo de 2024 a algunos Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a cargo del INPEC en Bogotá, se halló que persisten situaciones como: i) insuficiencia y mal estado de baterías y duchas sanitarias, ii) exposición de la población a la intemperie por filtraciones en las planchas de los patios, iii) instalaciones hidrosanitarias y eléctricas en mal estado y deterioradas, iv) fallas en el manejo del sistema de aguas negras, residuales y en la recolección de basuras y finalmente, v) problemas con la presión y temperatura del agua potable.

---

<sup>153</sup> Defensoría del Pueblo. Decimoquinto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria extendido a los centros de detención transitoria.

<sup>154</sup> Comité Internacional de la Cruz Roja. CICR, Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles, CICR, Ginebra, capítulo 2.5.



Fuente: Inspección judicial del 09 de junio del 2023 y el 31 de mayo de 2024. Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad para Mujeres de Bogotá – Buen Pastor.

201. La Corte Constitucional, ha enfatizado la importancia de los servicios públicos en el contexto de los centros penitenciarios y carcelarios, toda vez que resulta esencial, al ser un instrumento fundamental para la realización de los fines del Estado Social de Derecho, y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y energía, repercuten directamente en la calidad de vida de los ciudadanos, es decir, en su dignidad, su vida, su salud y su trabajo. Del mismo modo, el adecuado flujo de éstos incide directamente en el funcionamiento de los centros de reclusión para que existan buenas condiciones de higiene, la disponibilidad de suficiente agua, y de igual forma garantiza la seguridad y convivencia pacífica dentro del recinto.<sup>155</sup>

202. La Sala quiere destacar la preocupante afirmación realizada por la Defensoría del Pueblo respecto del limitado avance en el cumplimiento de las diversas órdenes emitidas por la Corporación para la superación del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, y la restringida prestación de los diferentes servicios públicos necesarios para garantizar una vida en reclusión en condiciones de dignidad:

*“Lamenta la defensoría, que llevamos 25 años de estar luchando para acabar con el estado de cosas inconstitucional y cabe resaltar que en los catorce informes presentados al alto tribunal se puede observar que las falencias en los servicios públicos domiciliarios siguen iguales en los mismos establecimientos de reclusión del orden nacional, sin que haya compromiso por parte de la USPEC para superar esa crisis, y dejar atrás la vulneración masiva de los derechos humanos de la población privada de la libertad”.*<sup>156</sup>

203. Al respecto, se observa que en el Plan de Intervención Inmediata, el Gobierno Nacional no prevé medidas para contrarrestar los efectos de esta situación, por lo que esta Sala considera que se debe diseñar de manera urgente un estrategia puntual con responsables, cronogramas y fuentes de financiación, que permitan identificar e

<sup>155</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-288 de 2020

<sup>156</sup> Defensoría del Pueblo. Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria. 2023. P. 40.

intervenir de manera real la problemática que afecta el acceso a los servicios públicos domiciliarios de las personas privadas de la libertad.

204. Dicho plan también debe prever las condiciones del servicio de agua potable y saneamiento básico, en ocasión del actual esquema de racionamiento decretado en la ciudad de Bogotá D.C, que afecta principalmente el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta Media y Mínima Seguridad de Bogotá -La Picota, la Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Bogotá -Modelo, y la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad Para Mujeres de Bogotá -Buen Pastor.

## **vi. Resocialización**

205. La Sala Especial de Seguimiento estableció que la resocialización era un mínimo constitucionalmente asegurable en el marco de la declaratoria del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario.<sup>157</sup> En cuanto a su naturaleza, si bien la resocialización no hace parte de los derechos establecidos de manera específica en la Constitución Política de 1991, su importancia en un Estado Social de Derecho se desprende de múltiples instrumentos internacionales suscritos por Colombia. Los cuales le han otorgado un estatus de garantía indispensable para las personas privadas de la libertad.

206. En adición, la resocialización tiene una relación con las finalidades de la pena y la dignidad humana, ya que la ejecución de una sanción penal no despoja a las personas de la dignidad que les es inherente,<sup>158</sup> por el contrario, el cumplimiento de una pena privativa de la libertad es una forma de reafirmar la facultad punitiva del estado y esta facultad implica la responsabilidad del Estado para garantizar a las personas privadas de la libertad, el acceso a programas de tratamiento penitenciario que permitan su correcta reintegración a la vida en libertad.<sup>159</sup>

207. Ahora bien, la Sentencia T-388 de 2013, recalcó aquellos componentes del derecho a retornar a la sociedad. Parte de esta garantía, propia de la vida en reclusión, tiene que ver con la disposición de esquemas de trabajo remunerado y oficios en la prisión, de educación al interior de los establecimientos carcelarios y penitenciarios, de relación con los familiares y personas allegadas, y de la construcción de modelos recreativos.<sup>160</sup>

208. De igual forma, la Sentencia T-762 de 2015, precisó que la reclusión debe ser empleada para los fines de la transformación de las relaciones sociales y para potenciar el encuentro del interno con la sociedad, en la medida en que ello supone

---

<sup>157</sup> Cfr. Corte Constitucional, Auto 121 de 2018.

<sup>158</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-261 de 1996.

<sup>159</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2023.

<sup>160</sup> Corte Constitucional. Sala Especial de Seguimiento al ECI. Auto 121 del 2018.

beneficios para la sociedad y para el sujeto.<sup>161</sup> Para lograr la resocialización, sostuvo que era imperioso tener en cuenta que:

*“i) La pena y su fin resocializador debe tener tiempos mínimos y máximos para ser ejecutados, para que brinden una expectativa seria de vida en libertad al condenado. Sin embargo, la determinación de estos tiempos requiere de una investigación empírica que no se ha realizado aún.*

*ii) Es necesario reestructurar los modelos de trabajo, estudio y enseñanza en los centros de reclusión para que sean tomados como formas de resocialización, y no como simples factores de redención de la pena.*

*iii) Es necesario que se redistribuyan las cargas administrativas y presupuestales del sistema penitenciario, para que los programas de resocialización tengan posibilidades reales de ejecución”.*<sup>162</sup>

209. En dicha providencia en la orden decimotercera, se señaló que le correspondía al *“INPEC que, en coordinación con la USPEC, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de Política Criminal, elaborar un **plan integral de programas y actividades de resocialización**, tendiente a garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país”.*<sup>163</sup>

210. En la reciente Sentencia SU-306 de 2023, la Corte Constitucional concluyó que *“existe una relación inescindible entre la resocialización como una de las finalidades de la pena y la dignidad humana. Esto es así, porque la ejecución de una sanción penal no despoja a las personas de la dignidad que les es inherente. Por el contrario, las personas privadas de la libertad son titulares de los mismos derechos reconocidos a todos los miembros de la sociedad, con las limitaciones naturales que supone su condición de reclusión”.*<sup>164</sup>

211. Al respecto, en el informe 13° de seguimiento al ECI del Gobierno Nacional, se informó que desde el 2018 han venido trabajando en la consolidación del plan de resocialización y que con el fin de poder realizar seguimiento al avance de la construcción del documento final, se podría considerar abril del 2023 como fecha tentativa para la aprobación del PIPAR. No obstante, en el informe décimo cuarto del Gobierno, esta Sala no recibió noticias sobre la fecha para la presentación del documento final.

212. Por otro lado, el Plan de Intervención Inmediata del Sistema Penitenciario y Carcelario establece medidas en el eje de “productividad para la resocialización” como la creación de Centros de Reindustrialización y la implementación de la Ruta emprendedora, con la cual, en un primer momento se beneficiará un aproximado de

---

<sup>161</sup> Ibidem.

<sup>162</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015.

<sup>163</sup> Ibidem, orden decimotercera.

<sup>164</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-306 de 2023.

135 mujeres privadas de la libertad en el Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional -el Buen Pastor- en Bogotá D.C.

213. Así mismo, en el eje de “*educación y cultura para la resocialización*” se definieron medidas como la implementación del Plan Cultura para la Libertad, el diseño de un lineamiento de política pública que defina las líneas estratégicas del componente cultural en el tratamiento penitenciario, la implementación de la estrategia de formación integral a mujeres privadas de la libertad, la revisión del Modelo Educativo Flexible y la promoción de la suscripción de convenios con instituciones de educación superior.

214. Si bien las anteriores medidas pueden impactar de manera positiva la vida en reclusión de algunas personas privadas de la libertad, lo cierto es que persiste la necesidad de la implementación del plan integral de programas y actividades de resocialización (PIPAR), con lo cual se reestructure de manera profunda los modelos de trabajo, estudio y enseñanza en los centros de reclusión para que sean tomados como formas de resocialización, y no como simples factores de redención de la pena.<sup>165</sup> El PIPAR debe seguir los lineamientos establecidos por esta corporación en la reciente Sentencia SU-306 del 2023.

215. Por ejemplo, en la Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad de Puerto Triunfo, Antioquia, no existe un Comité de evaluación y tratamiento CET- que permita la clasificación de la población en los distintos programas, por lo que hay un atraso de cuatro años en la clasificación de tratamiento penitenciario de las personas privadas de la libertad.<sup>166</sup>

216. Dicho lo anterior, resulta importante destacar los principales hallazgos reportados por la Defensoría del Pueblo en el 14° Informe de Contraste de Seguimiento al ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, sobre el derecho a la resocialización se dijo:

*“En materia de oferta laboral, existe una falta de información sobre la existencia de infraestructura y espacios adecuados y suficientes para el desarrollo de los programas de resocialización.*

*Precariedad en la continuidad de los programas de capacitación; insuficiencia del recurso humano con preparación técnica; ausencia de programas que garanticen el enfoque diferencial y el contexto sociocultural de las personas privadas de la libertad con características especiales.*

*En relación con la educación y la enseñanza, la Defensoría expone una falta de oferta universal en todos los niveles de educación formal e informal; insuficiencia de infraestructura y espacios adecuados para el desarrollo de programas educativos y del recurso humano; falta de continuidad de los programas educativos sobre todo en el*

<sup>165</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 2015.

<sup>166</sup> Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Santuario Antioquia. Documento titulado: “Acta reunión – visita carcelaria”. Doradal 04 de julio de 2024.

*nivel de educación superior; insuficiencia en la variedad de oferta educativa y desconocimiento del enfoque diferencial.*

*Barreras en el acceso al Tratamiento Progresivo Penitenciario y sus fases. Dichas falencias comienzan a partir de la fase de observación, diagnóstico y clasificación que caracteriza al interno por su comportamiento, pensamiento y actitudes (observación), se le introduce al tratamiento a partir de sus fortalezas y debilidades (diagnóstico), permitiendo al sistema establecer un plan de acción o tratamiento del interno (clasificación).*

*El informe del Gobierno Nacional no mide ni indica la calidad de los procesos de formación en materia laboral, educación, enseñanza y relaciones afectivas con el entorno social y familiar”.<sup>167</sup>*

217. Referente al Decimoquinto (15°) Informe de Contraste al Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional, la Defensoría señaló:

*“En materia de oferta laboral, es permanente la falta de información sobre la existencia de infraestructura y espacios adecuados y suficientes para el desarrollo de los programas de resocialización; precariedad en la continuidad de los programas de capacitación; insuficiencia del recurso humano con preparación técnica; ausencia de programas que garanticen el enfoque diferencial y el contexto sociocultural de las personas privadas de la libertad con características especiales.*

*En relación con la educación y la enseñanza la falta de una oferta universal en todos los niveles de educación formal e informal; insuficiencia de infraestructura y espacios adecuados para el desarrollo de programas educativos y del recurso humano; falta de continuidad de los programas educativos sobre todo en el nivel de educación superior; insuficiencia en la variedad de oferta educativa y desconocimiento del enfoque diferencial.*

*La Defensoría del Pueblo ha identificado fallas estructurales de la jurisdicción de los Jueces de Penas y Medidas de Seguridad, entre otras, las siguientes: i) falta de capacidad de infraestructura, técnica, presupuestal y de personal que le impide cumplir de manera eficaz con sus funciones; ii) incumplimiento del deber de presencia permanente de al menos de un Juez de Penas y Medidas de Seguridad en los establecimientos de reclusión que los requieran; iii) desatención de resolver a tiempo las diferentes solicitudes que elevan las PPL a los despachos judiciales; iv) desarticulación entre las autoridades penitenciarias y 13 carcelarias (Consejo de Evaluación y Tratamiento-CET-, Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza-JETEE-, Consejo de Disciplina y Oficinas Jurídica), las PPL y los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad”.<sup>168</sup>*

218. Así mismo, la Procuraduría General de la Nación reiteró el sistemático retraso en la garantía de este mínimo constitucionalmente asegurable:

---

<sup>167</sup> Defensoría del Pueblo. Decimocuarto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria.

<sup>168</sup> Defensoría del Pueblo. Decimoquinto informe de contraste de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional-ECI- en materia penitenciaria y carcelaria extendido a los centros de detención transitoria.

*“Es pertinente señalar que históricamente este es uno de los ejes que ha estado más rezagado por parte de las entidades del Gobierno Nacional, habida cuenta de que los programas de trabajo, enseñanza y estudio (TEE) siempre han estado presentes.*

*En lo que respecta al porcentaje de condenados por establecimientos que han finalizado los programas de resocialización, se tiene como resultado el 18% de cumplimiento. Igualmente se tiene que el 45% de los establecimientos, diligenciaron con error la información”.*<sup>169</sup>

219. En relación con la información reportada por el Gobierno Nacional en el Decimoquinto (15°) Informe Semestral de Seguimiento, el ejecutivo se centra en la descripción de la gestión de las siguientes actividades: (i) atención psicosocial para personas con enfoque diferencial e interseccional, (ii) visitas virtuales familiares, (iii) entrega de dotación kits de aseo y elementos de cama y (iii) el trabajo penitenciario. Considerando lo expuesto anteriormente, es relevante subrayar que la provisión de kits de aseo y artículos de cama no constituye un componente intrínseco del derecho a la resocialización, concebido como el objetivo fundamental de la pena. Para la Sala, siguiendo con la jurisprudencia constitucional, la entrega de kits de aseo y de artículos de cama, es algo mínimo y una consecuencia lógica de la vida en reclusión, siendo una parte esencial del trato humano a los reclusos.

220. Aclarado el escenario anterior, ante el escaso desarrollo argumentativo en el informe semestral descrito, la Sala se permite realizar un análisis del panorama de todas las actividades de trabajo, estudio y enseñanza ofertadas por el INPEC en el mes de abril de 2024. Para el mes de abril del presente año, se reportaba un total de 101.952 personas privadas de la libertad en los ERON, 93.007 personas participan en actividades propias de resocialización, lo que corresponde al 91.2% de la población, discriminada de la siguiente manera: **(a) Trabajo:** 46.530 (50%),<sup>170</sup> **(b) Estudio:** 44.604 (48%)<sup>171</sup> y **(c) Enseñanza:** 1.873 (2%).<sup>172</sup>

221. Dicho lo anterior, pese a que se reporta una ocupación total del 91.2% de la población en las citadas actividades, resulta necesario realizar un análisis de las cifras de la reincidencia como indicador que permita medir la eficacia de los procesos de resocialización aplicados por el INPEC. Dicho estudio debe, necesariamente, iniciar por establecer que el Código Penal determina, en su artículo 3°, que dentro de las funciones de la pena se encuentra la “(...) *reinserción social y protección al condenado*” ello, aunado a lo estipulado en el artículo 9° del Código Penitenciario y Carcelario que indica el fin fundamental de la pena “(...) *es la resocialización*”.

222. Como se observa, existe un nexo incuestionable entre la resocialización - como fin fundamental de la pena- la reinserción social y la disminución de la

---

<sup>169</sup> Procuraduría General de la Nación. Informe de contraste al décimo quinto informe de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU 122 de 2023.

<sup>170</sup> INPEC. Tablero de control estadístico abril de 2024.

<sup>171</sup> INPEC. Tablero de control estadístico abril de 2024.

<sup>172</sup> INPEC. Tablero de control estadístico abril de 2024.

reincidencia. Estos factores deben estar presentes de manera transversal en todas las actividades de trabajo, estudio y enseñanza ofertadas por el INPEC a las personas privadas de la libertad, pues la efectividad del derecho no puede medirse, exclusivamente, por la cifra de cobertura citada. En otras palabras, este indicador no garantiza por sí mismo el éxito del proceso de resocialización mientras no se demuestre un impacto significativo en la disminución de la reincidencia.<sup>173</sup>

223. Dicha afirmación se evidencia en el análisis de los siguientes datos:

(i) Cifras reincidencia detención intramural y domiciliaria:<sup>174</sup>

224. De las 80.097 personas privadas de la libertad condenadas, se registra una tasa de reincidencia de 19.306 personas reclusas intramuralmente, lo cual equivale al 24.1%. Situación diferente ocurre con la detención domiciliaria, pues de las 22.844 personas beneficiadas con este subrogado penal, se observa una reincidencia de 4.018 individuos, lo que equivale al 17.59%.

(ii) Cifras reincidencia por delitos:<sup>175</sup>

	<b>DELITO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PORCENTAJE</b>
1	Hurto	13.057	20.78%
2	Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego	8.253	13.13%
3	Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	7.537	11.99%
4	Homicidio	7.256	11.55%
5	Concierto para delinquir	5.979	9.51%

*Fuente: Elaboración propia tableros estadísticos INPEC julio 2024*

**Nota:** Los delitos seleccionados corresponden a las principales conductas punibles respecto de las cuales las personas condenadas reinciden en el país.

225. En consecuencia, al desagregar las cifras y analizarlas cualitativamente, se encuentran los diferentes factores de la reincidencia como el porcentaje de detención intramural y domiciliaria, y el tipo de delitos de mayor reingreso. Estos elementos, permiten comprender ampliamente el fenómeno descrito, situación que obliga al Gobierno Nacional a cambiar el enfoque y direccionar sus esfuerzos para optimizar las diferentes actividades de trabajo, estudio y enseñanza ofertadas a la población privada de la libertad. Solo de esta manera, se obtendrá una significativa disminución

<sup>173</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-306 de 2023.

<sup>174</sup> INPEC. Julio de 2024. Tableros estadísticos, cifras de reincidencia nacional. Disponible en: [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Reincidencia/Dashboards/Reincidencia Nacional](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Reincidencia/Dashboards/Reincidencia Nacional)

<sup>175</sup> INPEC. Tablero de control estadístico abril de 2024.

en la tasa de reincidencia y la focalización de la resocialización como fin fundamental de la pena.

### **3. Observaciones preliminares realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH**

226. Por último, tal y como lo señaló la Sentencia SU-122 del 2022, los estándares de protección de las personas privadas de la libertad en el derecho internacional son relevantes al establecer la obligación unánime que tienen los Estados de proteger la dignidad humana de las personas detenidas, cualquiera que sea su condición y la necesidad de garantizar el acceso a la justicia, a la información, a la salud, la alimentación, la higiene y todos aquellos derechos que hacen digno a un ser humano

227. Por lo cual, la Sala destaca las observaciones preliminares realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- en su última visita *in loco* en el mes de abril de 2024. En el capítulo denominado “*Discriminación, violencia institucional y privación de libertad*” se resalta que “*El sistema penitenciario se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Justicia y, de acuerdo con el Plan de Desarrollo 2022-2026, su objetivo es abordar la privación de libertad con enfoque de derechos humanos*”.<sup>176</sup> Desde esa perspectiva, la Comisión verificó en sus visitas las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad en el país, concluyendo lo siguiente:

*“Durante su visita la CIDH constató las deplorables condiciones de detención existentes, entre ellas, el hacinamiento, con centros que albergan entre un 25% y 200% más de la población prevista, lo cual se vincula con las demoras judiciales en el otorgamiento de beneficios. Además, los sitios de detención presentan una infraestructura edilicia deteriorada, así como desafíos en la provisión de agua y energía. Sumado a ello, las personas detenidas se enfrentan a una alimentación escasa y de mala calidad; una deficiente atención de salud, incluyendo la falta de provisión de medicamentos; la inexistencia de un plan nacional de reinserción social, y obstáculos para acceder a actividades de reinserción.*

*De manera específica, durante su visita a la cárcel de Riohacha, la CIDH constató que el elevado hacinamiento del 211%. Asimismo, observó condiciones edilicias deplorables, y falta de provisión continua de agua. Por su parte, en La Modelo, se verificó una infraestructura antigua y deteriorada, celdas precarias con falta de ventilación y luz natural y, con una sobrepoblación del 19%, en algunos patios, las personas duermen en pasillos por falta de espacio. De similar manera, en la cárcel de mujeres El Buen Pastor, constató el hacinamiento del 46%, así como las deplorables condiciones edilicias, insuficiencia de sanitarios disponibles, duchas casi a la intemperie, caños deteriorados, pérdidas de agua, paredes con humedad, e instalación eléctrica precaria, entre otras deficiencias.*

---

<sup>176</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Observaciones preliminares, visita *in loco*. Abril de 2024. p. 11.

*En dicho escenario, las mujeres encarceladas enfrentan mayores desafíos para la garantía de sus derechos, entre ellos, una falta de atención adecuada en salud que sea respetuosa de su género y responda a sus necesidades. Igualmente, las niñas y niños que conviven con sus madres en prisión enfrentan dificultades para acceder a servicios de salud debido a la falta de pediatras en los lugares de detención. Asimismo, preocupan las necesidades especiales de las personas adultas mayores privadas de libertad derivadas del proceso de envejecimiento”.*<sup>177</sup>

228. Aunado a lo anterior, la Comisión enfatizó en la ausencia de una política pública en la atención y seguimiento a los casos de tortura y malos tratos que se presentan en los lugares de detención del país:

*“Sumado a todo lo anterior, preocupan de manera particular las deficiencias en el abordaje de los casos de tortura y malos tratos que se reflejan en la falta de datos oficiales al respecto. A pesar de que la Defensoría del Pueblo da seguimiento a estos actos, especialmente cometidos en perjuicio de quienes se consideran víctimas en el marco del conflicto armado o en el contexto de protestas, existe una falta de información sobre estos actos contra las personas privadas de libertad. La Comisión advierte que la ausencia de un mecanismo independiente de prevención de la tortura conforme el Protocolo Facultativo de la Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, pendiente de ratificación por Colombia, dificulta la prevención, detección e investigación de casos de tortura y malos tratos.”*<sup>178</sup>

229. Finalmente, la Comisión IDH realizó las siguientes recomendaciones específicas referentes a la política criminal y al Sistema Carcelario y Penitenciario en Colombia:

*“23. Adoptar medidas judiciales, legislativas, administrativas o de otra índole para reducir el hacinamiento. De manera prioritaria, promover la aplicación de medidas alternativas y el otorgamiento de beneficios que reducen el tiempo en prisión con perspectiva de género y enfoques diferenciados y ampliar la implementación de la ley No. 2292.*

*24. Implementar políticas para mejorar las condiciones de infraestructura de los sitios de detención; en especial, garantizar el acceso al agua, alimentación y atención médica adecuada, programas de reinserción social, con enfoques de género e interculturales. (...).”*<sup>179</sup>

230. Resulta esencial que el Estado colombiano, en desarrollo de su compromiso de garantizar y respetar los derechos humanos, verifique y analice la pertinencia de cada una de las observaciones realizadas por la CIDH, en concordancia con los hallazgos efectuados en su visita en terreno a los centros de reclusión del país. Ello permite, por un lado, continuar con el cumplimiento efectivo de la Convención

<sup>177</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Observaciones Preliminares, visita *in loco*. Abril de 2024. p.p 11-12.

<sup>178</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Observaciones Preliminares, visita *in loco*. Abril de 2024. p. 12. Resaltado fuera del texto original.

<sup>179</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Observaciones Preliminares, visita *in loco*. Abril de 2024. p. 22.

Americana sobre Derechos Humanos y, por otro, la consolidación de acciones necesarias para garantizar el efectivo goce de los derechos de las personas privadas de la libertad en el país.

#### 4. Conclusiones

231. Los anteriores hallazgos descritos dan cuenta de que persiste la vulneración masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad en las penitenciarías del país. A pesar de las medidas propuestas y ejecutadas por los actores del Sistema, la situación es tan grave que, las mismas se tornan insuficientes para impactar positivamente la vida de las personas privadas de la libertad.

232. En ese sentido, la Sentencia T-762 de 2015 no solo reiteró la existencia del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, sino que diseñó los bastiones de seguimiento y las condiciones para determinar su eventual superación. Respecto de esto último, expuso que la masividad del ECI penitenciario y carcelario ocurre por una afectación a un número significativo de personas en sus derechos fundamentales y por ende que, el ejercicio de progresión en el ECI debe realizarse por fases de avance que respondan a la cantidad de población afectada por cada uno de los problemas identificados en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

233. Este proceso se compone de varias etapas: (i) la primera etapa o fase inicial consiste en la **adopción de las medidas de política pública y su implementación**; (ii) una segunda fase o fase intermedia que se encuentra dirigida a la renovación de la política criminal; (iii) una tercera fase, en la que se solidifique una política criminal articulada y eficiente, y (iv) una cuarta fase o fase final, en la cual se dé la superación del carácter masivo de la vulneración de los derechos fundamentales.<sup>180</sup>

234. En ese sentido, la citada sentencia resalta que de *“todas las etapas del proceso de superación del carácter masivo del compromiso de los derechos fundamentales de la población carcelaria, la primera será la más compleja, en la medida en que la implementación de la política y sus resultados efectivos solo pueden vislumbrarse cuando un número amplio de reclusos vea satisfechos la totalidad de los derechos comprometidos con cada falla estructural”*.<sup>181</sup>

235. En línea con lo anterior, la Ley 489 de 1998 determina que los ministerios y los departamentos administrativos tienen cómo objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.<sup>182</sup> Además, el artículo 61, literal a, de la Ley 489 de 1998 establece que son funciones de los ministros *“Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el Presidente de la República les delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan*

<sup>180</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. Fundamento jurídico 117. Subrayado propio.

<sup>181</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. Fundamento jurídico 117.

<sup>182</sup> Ley 489 de 1998. Artículo 58.

*otorgado a dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo”*

236. En este sentido, tal y como lo ha definido la Sala en anteriores oportunidades,<sup>183</sup> en el caso del ECI Penitenciario y Carcelario, el papel de los diferentes ministerios e instituciones estatales, en desarrollo de sus competencias es preponderante, ya que la problemática del sistema penitenciario y carcelario tiene una condición sistémica y masiva, vinculada a la desarticulación de la política pública en la materia. De ahí que, dentro de las medidas por adoptar se encuentren acciones cuya ejecución exitosa dependa de manera exclusiva de la articulación del Estado en sus diversos niveles a través de una política pública destinada a la atención del ECI Penitenciario y Carcelario.

237. En virtud de las consideraciones anteriores, la Sala no sólo adoptará medidas urgentes, sino que ordenará al Ministerio de Justicia y del Derecho que defina la política pública destinada a ser implementada en el ECI Penitenciario y Carcelario, según lo establecido en la Sentencia T-765 de 2015. Resulta paradójico para la Sala que después de casi 10 años desde la reiteración del ECI Penitenciario y Carcelario, aún no se haya implementado la política pública ordenada por la Sentencia T-765 de 2015.<sup>184</sup>

238. La necesidad de esta política pública de atención al ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, establecida por el Ministerio de Justicia y del Derecho, no solo surge de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-762 de 2015. El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece como uno de los fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de todas las personas. Tanto la sentencia T-388 de 2013, como la sentencia T-762 de 2015, ordenan al Estado colombiano la protección de los derechos fundamentales de una población vulnerable, como lo son las personas privadas de la libertad. Esta vulneración ocurre hoy en día, en condiciones masivas y generalizadas, sin que se tenga la decisión gubernamental para abordar y como serán abordados<sup>185</sup> los desafíos que enfrenta el sistema penitenciario y carcelario.

239. Sobre esta responsabilidad, el artículo 1º del Decreto 2897 de 2011, define las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho, y otorga a esta entidad la competencia de “*formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar*” la política pública en asuntos carcelarios y penitenciarios. Dado que en las sentencias de la Corte Constitucional se ha reconocido la necesidad de proteger los derechos humanos en contextos complejos, como es el sistema carcelario y penitenciario, en el cual se han identificado problemas estructurales, el Ministerio de Justicia y del Derecho, tiene la facultad para “*formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar*” una política pública que integre diferentes actores gubernamentales, como el Instituto Nacional

---

<sup>183</sup> Fundamentos jurídicos 13 y ss. de esta providencia.

<sup>184</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015. Fundamento jurídico 117.

<sup>185</sup> Sobre el concepto de políticas públicas, se puede consultar: OCDE, 2012, p.6.

Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario (USPEC), entre otros. Esto para dar respuesta a las diversas demandas y necesidades del Sistema Penitenciario y Carcelario, con lo cual se garantice un enfoque coherente y coordinado del actuar gubernamental que resulte en una protección de los derechos fundamentales, desconocidos de manera masiva y generalizada.

240. En efecto, los problemas estructurales en el Sistema Penitenciario y Carcelario que no pueden ser resueltos de manera aislada. Estos requieren de un enfoque intersectorial e interinstitucional, el cual ha sido ordenado por la Corte Constitucional desde la Sentencia T-762 de 2015, por lo cual el Ministerio de Justicia y del Derecho, en su posición de cabeza del sector administrativo de la Justicia y del Derecho, tiene la capacidad de articular a las distintas entidades estatales responsables, coordinando acciones y definiendo la política pública que permitan ejecutar de manera efectiva las órdenes de la Corte frente al ECI Penitenciario y Carcelario. Esta política pública evitará la fragmentación de esfuerzos y permitiría una respuesta sistémica a las problemáticas identificadas por la Corte Constitucional.<sup>186</sup>

241. La Sala encuentra como elemento cardinal de la política pública del ECI Penitenciario y Carcelario, que esta incluya la apropiación de los recursos financieros necesarios que permitan materializar el cumplimiento de las diversas órdenes emitidas en el marco del seguimiento al citado ECI. En consecuencia, de conformidad con el principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe ser parte de la formulación y ejecución de la referida política pública.

242. La política pública de atención al ECI Penitenciario y Carcelario es además un instrumento complementario al seguimiento estructurado por esta Sala en el Auto 121 de 2018. La verificación del impacto en la efectividad de los derechos fundamentales de la política pública de atención al ECI Penitenciario y Carcelario, será evaluado y medido a través de los indicadores de goce efectivo de derechos, ordenados por la Sentencia T-762 de 2015. Se aclara que, con la presente decisión no se pretende suplir, ni modificar la estrategia de seguimiento del ECI pues su superación es progresiva, por lo que se requiere en primera medida, la formulación, adopción y ejecución de la referida política pública, y de manera complementaria la aprobación y medición de la batería de indicadores.

### III. DECISIÓN

En virtud de lo expuesto, la Sala de Seguimiento Especial a las órdenes estructurales contenidas en las Sentencias T-388 de 2013, T-702 de 2015 y SU-122 de 2022,

---

<sup>186</sup>Meny, Y. y Thoening, J. Las Políticas Públicas. (Editorial Ariel 1992), También se puede consultar: Subirats, J. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. (Instituto Nacional de Políticas Públicas 1989) y Roth Deubel, A. Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. (Ediciones Aurora 2002).

## RESUELVE

**PRIMERO. ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho, como cabeza del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de este auto, disponga de todas las medidas administrativas conducentes para: (i) asegurar la finalización de la construcción del ERON en Pílamó, Risaralda y el proyecto carcelario Sabanas de San Ángel en Fundación, Magdalena; (ii) culminar las obras en el: EPMSC Girón (construcción de un bloque de alojamiento de guardia y obras complementarias en el establecimiento de Girón), EPMSC Ipiales (construcción de un bloque de alojamiento de guardia y obras complementarias en el establecimiento), EPMSC Espinal (vía de conexión al establecimiento y obras de manejo de aguas superficiales), EPAMS CAS-ERE - JP Itagüí (construcción de las edificaciones de control de integración, rancho, depósito y tránsito de residuos sólidos, así como el cerramiento de seguridad del ERON) y EPMSC Barranquilla (construcción de la edificación de control de acceso, cuatro garitas, un sector de cerramiento perimetral.); (iii) garantizar el servicio adecuado de alimentación en los ERON, lo cual incluye la evaluación de la prestación de este servicio por todos los contratistas y la eventual adopción de medidas administrativas y fiscales para quienes incumplen los contratos suscritos con la USPEC. Se deberá prestar especial atención a la alimentación en los establecimientos de Cúcuta, Puerto Triunfo, El Barne, El Pedregal, La Picota, La Modelo y El Buen Pastor; (iv) informar sobre las condiciones del servicio de agua en las cárceles La Picota, La Modelo y El Buen Pastor con ocasión al racionamiento de agua implementado por la Alcaldía de Bogotá; (v) priorizar las adecuaciones y ejecución de obras en los establecimientos donde se evidencien situaciones graves de empozamiento de aguas negras y residuales en las áreas de cocinas y baños, así como deficiencias en el suministro de agua potable, (vi) contratar de forma urgente un equipo médico para garantizar el chequeo periódico de las personas privadas de la libertad en cada uno de los establecimientos de reclusión, en especial, en el CPMSPTR- Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Puerto Triunfo, EPC Guaduas, EPAMCAS Combita, EC Modelo de Bogotá, EPMSC Paz de Ariporo, EPMSC Yarumal, EPMSC Barranquilla y EPMSC Cali, según las consideraciones 167 a 169 de la presente providencia; y, (vii) diseñar y aplicar de manera inmediata un plan de atención y prevención al consumo de sustancias psicoactivas en el CPMSPTR- Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Puerto Triunfo.

Cumplidos los seis (6) meses, el Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá un (1) mes para presentar un informe sobre el cumplimiento de esta orden a la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario, y en Centros de Detención Transitoria.

**SEGUNDO. COMPULSAR COPIAS** a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, evalúen de forma autónoma, en el

marco de sus competencias, si proceden investigaciones disciplinarias y fiscales en relación con las presuntas irregularidades referentes a: (i) el retraso en la entrega de los cupos de infraestructura proyectados para la vigencia 2023 a cargo de la USPEC; (ii) la deficiente prestación del servicio de alimentación a nivel nacional, asociada con la entrega de alimentos en estado de descomposición, deficiente preparación de los alimentos, cambio de menú sin previa autorización e incumplimiento en los horarios de entrega teniendo en cuenta los hallazgos expuestos en los informes semestrales de contraste relacionados en la presente providencia; y, (iii) la situación de desnutrición de las personas privadas de la libertad en el CPMSPT- Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Puerto Triunfo, Antioquia.

**TERCERO. ORDENAR** a la Fundación Universitaria del Valle y al Consorcio interalimentos 2024 que, en cumplimiento de las obligaciones estipuladas en los contratos interadministrativos de interventoría celebrados con la USPEC, remitan a esta Sala Especial de Seguimiento en el término de dos (2) meses contado a partir de la notificación de la presente providencia, un informe detallado de los hallazgos encontrados y acciones adelantadas respecto de la prestación del servicio de alimentación en los ERON durante la vigencia 2023 y 2024.

**CUARTO. ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho que, dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación del presente auto, remita a la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario, y Carcelario y en Centros de Detención Transitoria, un informe detallado de los avances y resultados en cada uno de los nueve (9) ejes y cuarenta (40) acciones concretas que se implementaron en el Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario. Este informe, deberá concretar cómo el citado plan impactó en el respeto y garantía de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y en el mejoramiento de sus condiciones de reclusión.

**QUINTO. ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho como cabeza del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de este auto, defina y presente a la Sala Especial de Seguimiento, la política pública destinada a ser implementada en el ECI Penitenciario y Carcelario, según lo establecido en la Sentencia T-762 de 2015.

**SEXTO. EXHORTAR** al Gobierno Nacional para que, a través de los respectivos ministerios y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, acate las recomendaciones presentadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe de Observaciones preliminares expuesto en la presente providencia, especialmente la implementación de la Ley 2292 de 2023.

**SÉPTIMO. ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, publique su contenido en la página web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co)

**OCTAVO.** A través de la Secretaría General de esta Corporación, líbrense las comunicaciones correspondientes acompañando copia de este auto.

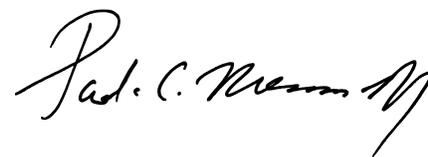
Notifíquese y cúmplase,



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado



DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General