



COMUNICADO 53 4 y 5 de diciembre de 2024

Sentencia SU-512 de 2024 (4 de diciembre)

Magistradas ponentes: Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo Schlesinger

Expediente: T-9.822.842

Al encontrar una vulneración estructural de los derechos fundamentales de las personas en situación de discapacidad psicosocial privadas de la libertad como consecuencia de una inadecuada respuesta institucional para garantizar el acceso digno, continuo y respetuoso a los servicios de salud mental que cumplan con estándares constitucionales e internacionales, especialmente los establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, la Corte ordenó al Gobierno nacional a que elabore un diagnóstico integral sobre la situación de las personas con discapacidad psicosocial en el sistema penal, penitenciario y carcelario, así como el diseño de una política pública que corrija los problemas identificados en esta providencia.

1. Antecedentes

El 25 de septiembre de 2023, *Milena* —quien es una persona en situación de discapacidad psicosocial—, a través de apoderada judicial, interpuso una acción de tutela en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la salud y la unidad familiar. En su acción indicó que actualmente se encuentra recluida en un establecimiento carcelario, pese a que la jueza de control de garantías sustituyó la medida de aseguramiento privativa de la libertad en establecimiento carcelario, y ordenó que se le brindara tratamiento psiquiátrico intramural. Según indicó, en dicha decisión judicial, con posterioridad al tratamiento, ella debía ser internada en un establecimiento de salud mental —de conformidad con el artículo 24 de la Ley 65 de 1993 y sus modificaciones— hasta que un dictamen médico o de medicina legal determinara que su condición de salud permitía su retorno a un centro carcelario regular. Además, la accionante relató que fue trasladada del Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Jamundí, Valle del Cauca–COJAM al Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Ibagué, Tolima–Picaleña, a pesar de que ella y su familia residen en Buenaventura, Valle del Cauca, y sus familiares no cuentan con los recursos para visitarla.

Con base en lo anterior, la señora *Milena* solicitó en su acción de tutela: (i) que se proteja su derecho a la salud y, en consecuencia, que sea trasladada de forma inmediata a un centro de salud mental, como lo dispuso la jueza de control de garantías; y (ii) que se ampare su derecho a la unidad familiar y se le remita a un centro en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, para estar cerca de su familia.

2. Síntesis de los fundamentos

En esta sentencia, antes de abordar el caso concreto, la Sala Plena realizó un análisis de la situación de los derechos de las personas privadas de la libertad —condenadas y procesadas que están en situación de discapacidad psicosocial y de las obligaciones que consagra la ley para brindarle a dicha población servicios de salud mental en condiciones dignas.

La Corte encontró una vulneración estructural de los derechos fundamentales de las personas en situación de discapacidad psicosocial privadas de la libertad, para quienes el Estado ofrece una respuesta normativa e institucional inadecuada en la garantía del acceso digno, continuo y respetuoso a servicios de salud mental.

Sobre el punto, la sentencia resaltó la incongruencia de la legislación y la política penal, penitenciaria y carcelaria con los estándares constitucionales e internacionales, especialmente con los establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada en Colombia mediante la Ley 1346 de julio 31 de 2009. Además, la Corte declaró que existe un déficit de protección constitucional, que profundiza sus condiciones de vulnerabilidad y exclusión, y afecta gravemente sus derechos a la salud, la integridad personal y a la dignidad.

En cuanto a esta situación estructural, la Corte también evidenció la existencia de un déficit de información pública que impide determinar la magnitud de la problemática que enfrentan las personas privadas de la libertad en situación de discapacidad psicosocial y que impide avanzar en alternativas de política idóneas. Por ello, insistió en que es prioritario contar con un diagnóstico integral de la situación de las personas en condición de discapacidad psicosocial privadas de la libertad, y con base en él, diseñar e implementar soluciones de política pública adecuadas y comprensivas, en línea con el modelo social y de derechos humanos de discapacidad.

Sobre el caso concreto, la Sala Plena encontró que, si bien la accionante recibió atención con las especialidades de psicología, psiquiatría y medicina general, el INPEC vulneró sus derechos a la salud y la vida digna, al omitir adelantar las gestiones necesarias para trasladarla a un lugar donde se le garanticen servicios de salud mental adecuados, conforme a la orden emitida por la jueza de control de garantías. No obstante, consideró que no se había acreditado la vulneración de sus derechos a la unidad familiar.

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena adoptó una serie de órdenes que se dividen en: (i) órdenes dirigidas a dar una respuesta estructural a la problemática; (ii) órdenes de corto plazo mientras se resuelven las falencias estructurales; y (iii) órdenes frente al caso concreto.

Las primeras, como ya se indicó, están encaminadas a que el Gobierno nacional realice un diagnóstico integral y participativo sobre las falencias estructurales y, con base en los hallazgos, diseñe e implemente una política pública que garantice una atención adecuada a las personas en situación de discapacidad psicosocial privadas de la libertad, a la luz del enfoque social y de derechos humanos. Las segundas son órdenes dirigidas a que el Gobierno nacional, mientras adopta e implementa la mencionada política, garantice medidas transitorias que fortalezcan los programas existentes en materia de salud mental para las personas en situación de discapacidad psicosocial privadas de la libertad, bajo un enfoque social y de derechos humanos.

Sobre el caso concreto, la Sala Plena ordenó al Instituto Nacional de Medicina Legal que valore a la accionante por la especialidad de psiquiatría para determinar si, en consideración a su solicitud, la recomendación debe ser la de ordenar la medida de aseguramiento de internamiento en establecimiento psiquiátrico. La valoración deberá remitirse al Juzgado 3 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Buenaventura, al que corresponderá determinar si es procedente ordenar que la medida de aseguramiento sea cumplida en uno de estos establecimientos.

Finalmente, la Sala Plena dispuso que la Sala Especial de Seguimiento es competente para la verificación del cumplimiento de las órdenes estructurales dispuestas en esta sentencia

3. Decisión

1. Órdenes generales

Órdenes para la declaratoria de vulneración de derechos

PRIMERO. DECLARAR la existencia de un déficit estructural en la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en situación de discapacidad psicosocial, como consecuencia de una inadecuada respuesta institucional para garantizar el acceso digno, continuo y respetuoso a los servicios de salud mental que cumplan con estándares constitucionales e internacionales, especialmente los establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas.

SEGUNDO. DECLARAR que existe un déficit de información pública que permita determinar la magnitud de la problemática que enfrentan las personas privadas de la libertad en situación de discapacidad psicosocial, y que compromete sus derechos fundamentales. Dicho déficit de información impide que se formulen e implementen políticas y programas comprensivos e idóneos, para garantizar una adecuada atención a dicha población, en el marco del modelo social y de derechos humanos en discapacidad.

Órdenes para el diagnóstico integral de la situación y el diseño de una política pública

TERCERO. ORDENAR al Gobierno nacional, a través de la ministra de Justicia y del Derecho, el ministro de Salud y Protección Social, el ministro del Interior, el ministro de Hacienda y el director del Departamento Nacional de Planeación, que elabore un diagnóstico integral sobre la situación de las personas con discapacidad psicosocial en el sistema penal, penitenciario y carcelario, así como el diseño de una política pública que corrija los problemas identificados en esta providencia.

Este diagnóstico deberá incluir, como mínimo, los siguientes aspectos: (i) la recopilación y análisis de datos cuantitativos y cualitativos, entre los que se encuentre el número de personas privadas de la libertad con diagnósticos de salud mental o discapacidad psicosocial; (ii) los recursos humanos especializados, la infraestructura y equipamiento disponibles para la atención en salud mental de esta población; (iii) el presupuesto desagregado destinado a la atención en salud mental; (iv) la identificación de las condiciones de reclusión y atención en salud mental

de las personas en situación de discapacidad psicosocial, incluyendo las prácticas que puedan comprometer los derechos de esta población; (v) la formulación de recomendaciones iniciales, que incluya medidas inmediatas, a mediano y a largo plazo para garantizar el acceso digno y adecuado a servicios de salud mental para la población privada de la libertad en situación de discapacidad psicosocial, al igual que recomendaciones específicas sobre las acciones administrativas y presupuestales necesarias.

Este diagnóstico y recomendaciones deberá hacerse a la luz de un enfoque diferencial y visibilizar las diferencias territoriales en el acceso a servicios de salud mental, según la ubicación y características de los sitios de reclusión. Además, esta evaluación debe hacerse en el marco de los estándares constitucionales e internacionales en materia de atención en salud mental a personas privadas de la libertad, con especial consideración a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Para la elaboración del diagnóstico, el Gobierno nacional deberá convocar, en el término de dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un comité interdisciplinario en el que tengan participación, entre otras entidades u organizaciones, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Contraloría General de la República, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario de Colombia, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, Asocapitales, la academia, y, especialmente, organizaciones de personas en situación de discapacidad y sus familias que promuevan los derechos de las personas en situación de discapacidad a la luz de un enfoque social y de derechos.

Este comité interdisciplinario deberá brindar apoyo técnico al Gobierno nacional para garantizar la calidad, imparcialidad y un enfoque participativo y de Derechos Humanos en el diagnóstico. El diagnóstico deberá realizarse en un término de seis (6) meses contados a partir de la creación del comité interdisciplinario.

El Gobierno nacional, a través de la ministra de Justicia y del Derecho, el ministro de Salud y Protección Social, el ministro del Interior, el ministro de Hacienda y el director del Departamento Nacional de Planeación, deberá publicitar ampliamente los resultados de este diagnóstico y sus recomendaciones, una vez sea desarrollado. El diagnóstico deberá quedar publicado y disponible al público general por un periodo mínimo de **dos (2) meses** y las entidades referidas deberán abrir espacios de retroalimentación por parte de la sociedad civil.

CUARTO. ORDENAR al Gobierno nacional, a través de la ministra de Justicia y del Derecho, el ministro de Salud y Protección Social, el ministro del Interior, el ministro de Hacienda y el director del Departamento Nacional de Planeación que, con base en el diagnóstico integral mencionado en el numeral anterior, diseñe una política pública comprensiva, basada en un modelo social y de derechos humanos, que garantice una atención adecuada a las personas en situación de discapacidad psicosocial privadas de la libertad. Dicha política pública deberá incluir, como mínimo: (i) mecanismos de implementación a corto, mediano y largo plazo, con acciones específicas para mejorar las condiciones de atención y garantizar el acceso a servicios de salud mental dignos y adecuados para esta población; (ii) identificación de los responsables de implementación, especificando las entidades y niveles de gobierno encargados de ejecutar las acciones necesarias; (iii) garantías presupuestales, con asignaciones claras y suficientes para la implementación efectiva de las medidas contempladas en la política; (iv) identificación de las modificaciones normativas necesarias para asegurar que la atención a esta población se adecúe al modelo social de discapacidad, eliminando barreras jurídicas, administrativas o de otra índole que limiten sus derechos; (v) evaluación de alternativas de política pública, incluyendo un análisis de las necesidades de infraestructura requeridas para garantizar una atención adecuada y accesible; (vi) indicadores de gestión e implementación, para el adecuado seguimiento de la política.

En caso de determinarse la necesidad de infraestructura específica, el Gobierno nacional deberá: (i) destinar de inmediato los recursos necesarios para su construcción, y (ii) garantizar que en estos lugares se presten servicios conforme al modelo social y de derechos humanos de discapacidad, incluyendo personal capacitado, equipamiento adecuado y condiciones dignas de reclusión y atención en salud mental.

El diseño de esta política deberá realizarse en un plazo máximo de **doce (12) meses**, contados a partir de la publicación del diagnóstico integral.

Su elaboración deberá ser participativa, incorporando aportes de organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas que representan a personas en situación de discapacidad y sus familias, así como de entidades académicas y demás actores relevantes.

Una vez cumplida la fase de diseño de la política pública, el Gobierno nacional deberá, en un plazo no mayor a **dos (2) meses**, proceder a la implementación y ejecución de las medidas inmediatas contempladas en dicha política. Respecto a las demás, deberá remitir a la Corte un cronograma detallado para su implementación dentro del mismo término. Igualmente, deberá formular mecanismos de verificación y seguimiento que garanticen la participación pública y la retroalimentación sobre los resultados de la implementación y el cumplimiento de los objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Órdenes sobre medidas transitorias

QUINTO. ORDENAR al Ministerio de Salud y Protección Social y a las entidades territoriales adelantar todas las actuaciones necesarias para el fortalecimiento y adecuado funcionamiento del programa existente en materia de salud mental para población en situación de discapacidad psicosocial privada de la libertad, descrito en esta providencia, incluidas la adecuada asignación y transferencia de recursos del Presupuesto General de la Nación, la certificación de cumplimiento de criterios de las IPS a través de las direcciones de salud, la contratación de los servicios especializados, entre otras. Las adecuaciones del programa existente también deberán cobijar temporalmente a la población procesada en situación de discapacidad psicosocial y privada de la libertad. Estas actuaciones se deberán hacer bajo un enfoque de derechos humanos que garantice la dignidad, la atención adecuada en salud mental y el respeto pleno de los derechos fundamentales de todas las personas en situación de discapacidad psicosocial y usuarias de los servicios de salud mental.

SEXTO. ORDENAR al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Fiduprevisora S.A a las EPS, a las entidades que administran los regímenes exceptuados o especiales, y a las entidades territoriales que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la publicación de este fallo, pongan en marcha las actuaciones adecuadas y necesarias para garantizar condiciones de reclusión digna a la población con discapacidad psicosocial, en el marco del programa existente descrito en esta providencia, mientras el Gobierno nacional diseña e implementa las alternativas de solución para abordar la problemática

estructural de conformidad con las órdenes primera a cuarta. Lo anterior, de acuerdo con las competencias de cada entidad de conformidad con la parte considerativa de esta sentencia.

SÉPTIMO. ORDENAR al INPEC que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de este fallo, traslade a las personas privadas de la libertad en situación de discapacidad psicosocial a quienes un juez les haya sustituido la medida de aseguramiento o la pena privativa de la libertad en establecimiento especializado de salud mental, previo dictamen médico, al lugar donde debe cumplirse la medida, de acuerdo con lo dispuesto en las consideraciones de la presente sentencia. El lugar de reclusión debe garantizar el acceso a servicios de salud mental bajo un enfoque de derechos humanos que garantice la dignidad y el respeto pleno de los derechos fundamentales.

Órdenes para el seguimiento de las medidas estructurales y transitorias

OCTAVO. DETERMINAR que la Sala Especial de Seguimiento al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022 deberá verificar el cumplimiento de las medidas estructurales que se ordenan en la presente sentencia y tomar las medidas que correspondan para superar el estado de cosas inconstitucional en todas sus manifestaciones.

NOVENO. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho que, dentro de los informes semestrales de seguimiento presentados a la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, incluya un acápite sobre el cumplimiento efectivo a las órdenes establecidas en la presente sentencia.

DÉCIMO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, que dentro de los informes de seguimiento presentados a la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario incluyan un acápite sobre los hallazgos en el cumplimiento efectivo a las órdenes establecidas en la presente sentencia.

UNDÉCIMO. EXHORTAR a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario y demás entidades interesadas a incluir en sus informes a la Sala de Seguimiento un acápite sobre los hallazgos en el cumplimiento efectivo a las órdenes establecidas en la presente sentencia.

DUODÉCIMO. EXHORTAR al Congreso de la República a expedir las leyes necesarias para armonizar la Política Penitenciaria y Carcelaria con la concepción social y de derechos humanos de la discapacidad.

2. Órdenes para el caso concreto

DECIMOTERCERO. REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado 10 de Familia de Oralidad del Circuito de Cali en única instancia, que negó el amparo solicitado por la señora *Milena*. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental a la salud y a la vida digna de la señora *Milena* y **NEGAR** el amparo al derecho fundamental a la unidad familiar, de acuerdo con las consideraciones de esta sentencia.

DECIMOCUARTO. ORDENAR al FOMAG que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de este fallo, realice un control de medicina general, psiquiatría y psicología a la señora *Milena* con el fin de garantizar su acceso a los servicios de salud mental mientras ella esté afiliada al Régimen Especial del Magisterio.

DECIMOQUINTO. ORDENAR al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que, dentro del término máximo de diez (10) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, valore por la especialidad de psiquiatría a la señora *Milena*, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 65 de 1993, a fin de determinar si, en consideración a su solicitud, la recomendación debe ser la de ordenar la medida de aseguramiento de internamiento en establecimiento psiquiátrico. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario deberá disponer de los recursos administrativos, presupuestales y de personal necesarios para que se materialice el traslado físico de la accionante a la cita en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

DECIMOSEXTO. ORDENAR al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses que, una vez realizada la valoración de la especialidad de psiquiatría forense a *Milena*, remita copia de dicha valoración al Juzgado 3 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Buenaventura, con la finalidad de que este determine si es procedente ordenar que la medida de aseguramiento impuesta a la accionante sea cumplida en un establecimiento psiquiátrico.

DECIMOSÉPTIMO. En caso de que se considere procedente la medida a la que se refiere el resolutivo anterior, **ORDENAR** a la Fiduprevisora S.A que, dentro del término máximo de veinte (20) días contados a partir de la notificación de la decisión del juez de control de garantías que imponga

la orden, se encargue de adelantar todas las actuaciones necesarias para garantizar su cumplimiento a través de la Red de Prestadores de Salud del FOMAG. En atención a la especial condición de vulnerabilidad de la señora *Milena*, la Fiduprevisora S.A. deberá tener en cuenta, en lo posible, su derecho a la unidad familiar en la determinación del lugar de ejecución de la medida.

DECIMOCTAVO. ORDENAR al INPEC actuar coordinadamente con la entidad del Sistema de Salud a cargo para definir la forma en que se adelantará la custodia de la accionante.

DECIMONOVENO. LLAMAR LA ATENCIÓN a Azai Bolaños Caicedo para que, en próximas ocasiones: (i) actúe de manera diligente en favor de los derechos de sus representados y con plena observancia de sus deberes profesionales; e (ii) informe oportunamente de su condición de discapacidad a las entidades públicas con las que se relacione en el ejercicio de su profesión para que estas adopten los ajustes razonables a que haya lugar.

VIGÉSIMO. ORDENAR al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, garantizar que el diagnóstico integral y la política pública diseñados conforme a las órdenes anteriores sean ampliamente divulgados y socializados.

Esta divulgación deberá realizarse mediante su publicación en plataformas oficiales y en medios accesibles, asegurando que los resultados estén disponibles en formatos comprensibles e inclusivos.

VIGÉSIMO PRIMERO. Por intermedio de la Secretaría General, **LIBRAR** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.



José Fernando Reyes Cuartas
Presidente
Corte Constitucional de Colombia