



**TERCER INFORME DE SEGUIMIENTO  
OCTUBRE DE 2017  
Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013 (CSS)**

**Contenido**

<b>I. Introducción y metodología</b> .....	3
<b>II. Problemas transversales de la crisis carcelaria: hacinamiento y sistema de salud</b> .....	4
A. Situación actual del hacinamiento carcelario .....	4
B. Persistencia de la crisis en salud .....	6
<b>III. Problemas durante el proceso: la detención preventiva y el Sistema Nacional de Defensa Pública</b> .....	11
A. El uso de la detención preventiva intramural en los procesos penales .....	11
1. Datos generales sobre la población detenida en reclusión intramural.....	11
2. Duración de la detención preventiva en Colombia.....	14
3. La detención preventiva intramural por tipo de delito .....	14
4. La detención preventiva intramural de mujeres .....	15
B. La situación actual del Sistema Nacional de Defensa Pública – SNPD.....	16
1. Capacidad y cobertura del sistema de defensa pública .....	16
2. Relación entre la defensa pública y las medidas de aseguramiento .....	18
3. Relación entre la defensa pública, la aceptación de cargos y la celebración de preacuerdos	18
4. La defensa pública en los casos de mujeres .....	19
5. El programa 1542 e información sobre la fase de ejecución de la pena.....	20
<b>IV. Problemas en la administración de los establecimientos penitenciarios y carcelarios por parte del INPEC – USPEC</b> .....	21
A. Análisis del nuevo Reglamento General del INPEC y de algunos establecimientos .....	21
1. El Reglamento General y las Reglas Nelson Mandela, la Constitución y la Ley.....	22
2. El Reglamento General, las Reglas de Bangkok y el enfoque de género.....	26
3. Breves comentarios sobre los reglamentos particulares de algunos establecimientos de reclusión .....	28
B. La corrupción en la celebración de contratos para la prestación de servicios de alimentación al interior de los establecimientos de reclusión.....	29



1. La alimentación de la población reclusa en establecimientos penitenciarios y carcelarios	30
2. Incumplimiento del principio de responsabilidad contractual y el deber de selección objetiva.....	31
3. Impacto en los derechos fundamentales de las personas reclusas.....	33
<b>V. Problemas de la población pos-penada .....</b>	<b>35</b>
<b>VI. Estudio de caso: las personas adultas mayores.....</b>	<b>38</b>
<b>VII. Conclusiones .....</b>	<b>42</b>
Bibliografía .....	46
Anexo 1 .....	47

## I. Introducción y metodología

Para cualquier Estado social y democrático de derecho que busque garantizar al máximo los derechos humanos es indispensable contar con una política criminal racional, clara y coherente que le permita no sólo prevenir el delito, sino hacerlo respetando los derechos fundamentales, los derechos humanos reconocidos a nivel internacional y sus propios postulados constitucionales. La obligación de prevenir y perseguir el delito, en este sentido, debe ir más allá de los intereses propios de cada Gobierno y desarrollarse en una política criminal con fundamento empírico, racional, con mecanismos que permitan tanto responder al delito como prevenirlo de una manera respetuosa de los derechos de las personas y de los límites impuestos por el Estado de Derecho.

Recientemente, en Colombia se ha intentado, en varias oportunidades, adecuar la política criminal a estas exigencias. Se destacan algunos proyectos de ley que, aunque han contenido problemas, han buscado reformar la política criminal. Por ejemplo, la aprobación de la Ley 1760 de 2015 estableció límites temporales a la detención previa al juicio, aunque su impacto es todavía incierto, y varios proyectos de ley han sido adelantados en el Congreso con el fin de modificar el sistema penal. A la fecha de producción de este informe, ninguno de ellos ha sido aprobado.

A pesar de estos intentos de introducir reformas al sistema penal, la política criminal colombiana sigue siendo una política reactiva, irracional y tendiente al populismo punitivo, pues sin haberse hecho una reforma estructural que modifique muchos aspectos problemáticos del sistema, las tímidas reformas se han quedado cortas en su objetivo de racionalizar el poder punitivo del Estado. Por ello, el sistema penitenciario y carcelario sigue provocando una profunda crisis humanitaria en la que los derechos de la población reclusa son violados de manera sistemática y generalizada. En otras palabras, a pesar de los intentos de reforma, el estado de cosas inconstitucional declarado<sup>1</sup> y reiterado<sup>2</sup> por la Corte Constitucional todavía persiste.

La Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-388 de 2013, presenta este informe con el fin de documentar, analizar y evidenciar muchos de los problemas que todavía padecen las personas reclusas en el sistema penitenciario y carcelario.

El presente informe, complementario a los dos informes anteriores, se divide en 7 capítulos, siendo el primero la presente introducción y exposición metodológica. El segundo capítulo aborda el hacinamiento y la crisis de los servicios de salud en el sistema penitenciario, los cuales son problemas transversales a todo el sistema. Los siguientes dos capítulos abordan problemas concretos de las fases secundaria y terciaria de la política criminal. Así, el tercer capítulo se concentra en el uso de la detención preventiva intramural y la defensa pública. El cuarto se enfoca en el análisis del Reglamento General de los Establecimiento de

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Reclusión del Orden Nacional (ERON) del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y de algunos establecimientos en particular, y en la corrupción en la contratación de servicios de alimentos.

El capítulo quinto aborda las falencias en políticas de reintegración de la población pospenada luego del cumplimiento de la condena. El sexto capítulo es un estudio de caso de los adultos mayores en reclusión, población que evidencia la concurrencia de varios de los problemas de las fases analizadas anteriormente y, el séptimo y último capítulo, presenta las conclusiones generales de la Comisión.

Metodológicamente, el informe fue elaborado a partir del aporte y trabajo conjunto de las organizaciones que componen la Comisión y que aparecen como firmantes al final del documento. Las fuentes consultadas para este informe fueron: la normatividad vigente, informes del INPEC, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Superior de la Judicatura; respuestas a derechos de petición interpuestos, entre los meses de mayo a octubre de 2017, por organizaciones de la Comisión de seguimiento solicitando información de algunos establecimientos, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el INPEC, entre otros. Estos serán referenciados explícitamente a lo largo del documento, en particular en los casos en los que se presentan inconsistencias entre diferentes fuentes de información. Como fuente adicional de información, se llevaron a cabo varias entrevistas, las más antiguas de mayo de 2015 y las más recientes de agosto de 2017. Estas suministran información cualitativa directamente de personas presas, familiares, y pos-penadas, así como algunas visitas a prisiones dentro de las actividades propias de cada grupo integrante de la CSS. Finalmente se consultaron también fuentes secundarias.

## II. Problemas transversales de la crisis carcelaria: hacinamiento y sistema de salud

### A. Situación actual del hacinamiento carcelario

El primero de los problemas transversales que perduran en el sistema penitenciario y carcelario es el hacinamiento. De acuerdo con las cifras oficiales del INPEC, con corte a junio de 2017, se registraron 78.690 cupos carcelarios en el sistema del orden nacional (ERON) para albergar a una población de 115.628 personas en reclusión. La sobrepoblación total era de 36.938 personas y el hacinamiento alcanzaba el 46,9% (INPEC, 2017, p. 28). La Comisión ha observado que para junio de 2017 (4 años después de la declaratoria el estado de cosas inconstitucional) el hacinamiento en estos establecimientos sigue siendo alto como se muestra en la Tabla No. 1.

**Tabla No. 1**  
**Hacinamiento en establecimientos de la Sentencia T-388 de 2013 (hasta junio de 2017)**

Establecimiento	Capacidad	Población	Hacinamiento (%)
EC-PSM La Modelo (Bogotá D.C.)	3.081	4.633	50,4%
EPMSC Bellavista (Medellín)	2.424	3.679	51,7%
COCUC Cúcuta	2.548	3.777	48,2%
EPAMSCAS San Isidro (Popayán)	2.524	2.714	7,5%

<b>Establecimiento</b>	<b>Capacidad</b>	<b>Población</b>	<b>Hacinamiento (%)</b>
EPMSC – ERE Valledupar	256	1.087	324,5%
EPAMSCAS La Tramacúa (Valledupar)	1.632	1.367	-16,2%

**Fuente:** INPEC, con corte a junio de 2017 (INPEC, 2017, pp. 29-31).

Estas cifras pueden parecer alentadoras en ciertos casos, en particular en el EPAMSCAS La Tramacúa, que presenta un hacinamiento negativo. Sin embargo, es importante señalar que estas tasas de hacinamiento ocultan la gravedad del mismo al interior de ciertos patios del establecimiento penitenciario, pues este porcentaje se construye con el total de la capacidad de cada establecimiento y el total de población en el mismo. Así, si se analiza por centros de reclusión y por cada patio individualmente, las cifras de hacinamiento cambian drásticamente, indicando que muchas personas viven en situaciones de hacinamiento mayores al 46%, alcanzando en el peor de los casos registrados (en el EPMSC de Riohacha) un hacinamiento del 405% (INPEC, 2017, p. 31).

En el análisis del hacinamiento por establecimientos, la Comisión encontró que había 4 establecimientos que superan una tasa del 300% (ver Tabla 2 a continuación).

**Tabla No. 2**  
**Establecimientos con mayor hacinamiento del ERON (hasta junio de 2017)**

<b>Establecimiento</b>	<b>Capacidad</b>	<b>Población</b>	<b>Hacinamiento (%)</b>
EPMSC de Riohacha	100	505	405%
EPMSC de Santa Marta	312	1.440	361%
EPMSC de Andes	168	714	325,0%
EPMSC-ERE de Valledupar	256	1.087	324%

**Fuente:** INPEC, con corte a junio de 2017 (INPEC, 2017, pp. 31-32).

Es importante anotar que en algunos casos el INPEC calcula el índice de hacinamiento de un establecimiento tomando en cuenta cupos carcelarios que se encuentran deshabilitados. Por ejemplo, en noviembre de 2016, en el EPMSC Caloto fueron trasladados los 182 reclusos por deficiente infraestructura, y sus cupos siguieron siendo contabilizados como cupos efectivos a pesar de no haberse atendido las deficiencias. Otro caso es el del EPMSC-ERE de Valledupar que, para abril de 2017, tenía deshabilitadas 176 celdas para realizar obras de infraestructura, y aun así las contabilizaba dentro de su capacidad de alojamiento. Algunos establecimientos también cuentan dentro de los cupos espacios que no están habilitados para tal fin. Tal es el caso de la Reclusión de Mujeres de Bucaramanga, que incluye dentro de su capacidad los cupos del área de sanidad (Oficio 420-RMBUC-PLAN-001261 del 24 de mayo de 2017). Esto lleva a afirmar que la capacidad carcelaria es menor a las cifras oficiales.

Los índices de hacinamiento también varían dependiendo del pabellón o patio de cada centro de reclusión. Esto se debe a desigualdades en el tratamiento penitenciario, algunas de ellas soportadas jurídicamente (como los Establecimientos o pabellones de Reclusión Especial- EREs o Unidades de Medidas Especiales –UMEs-, o patios APAC). Sin embargo, otras son a causa de la corrupción que conlleva a que solamente personas con capacidad

económica accedan a los patios menos hacinados<sup>3</sup>. Incluso en establecimientos que registran bajos índices de hacinamiento, si se mide por el establecimiento en general, hay pabellones donde el hacinamiento es mucho mayor a lo que las cifras generales del establecimiento parecen indicar. Por ejemplo, en respuesta a derecho de petición enviado por la Universidad del Rosario, la EPMSC-ERE de Valledupar informó que los pabellones 3 y 5 tienen hacinamientos del 577,5% y 718,2% respectivamente, superando la cifra del establecimiento más hacinado del país (405%). En otros establecimientos se pudo corroborar disparidades similares entre pabellones (ver datos en el Anexo 1, pág. 41). Por su parte, en otros establecimientos se pudo corroborar disparidades similares entre pabellones, así como, de patios con índices negativos de hacinamiento.

Adicionalmente, las condiciones de vida indigna que el hacinamiento provoca se ven agravadas por el hecho de que no se cumplan las recomendaciones mínimas de las Reglas Mandela en cuanto al espacio que debe tener cada celda.

Por otra parte, la Comisión evidenció inconsistencias en las cifras de hacinamiento del INPEC. Un ejemplo de ello es la información del EPMSC de Valledupar. El 30 de mayo de 2017 (con No. de oficio: 85003-DIGEG-GOLOG), el INPEC reportaba una tasa de hacinamiento del 321%. Sin embargo, una vez revisados los datos, la Comisión corroboró que la tasa de hacinamiento real es del 421%. Así, mientras en la página web del INPEC se menciona una capacidad para 284 personas, la respuesta al derecho de petición enviado indica la existencia de sólo 256 cupos.

#### B. Persistencia de la crisis en salud

Con la expedición de la Ley 1709 de 2014, el sistema de salud para las personas reclusas fue modificado drásticamente. Originalmente este se encontraba a cargo de la EPS CAPRECOM, hoy en liquidación, pasando a estar en la actualidad a cargo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad adscrito a la USPEC. A pesar de que esta reforma esperaba solucionar la crisis en salud en el sistema penitenciario y carcelario, esta persiste en múltiples aspectos.

Durante 2016, debido a las grandes falencias en la prestación del servicio de salud a toda la población reclusa, el Ministerio de Salud declaró el estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria<sup>4</sup> con vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año – estado de emergencia que fue prorrogado hasta el 30 de junio de 2017<sup>5</sup>. Aunque el Estado ha tomado medidas para resolver la grave crisis en materia de salud, en la actualidad varias de las causales que dieron origen a la emergencia subsisten a pesar de los esfuerzos realizados.

En primer lugar, hay que resaltar que el sistema está basado en la intermediación y la tercerización, lo que vuelve difusa la relación entre la persona reclusa y las entidades

<sup>3</sup> Un ejemplo de este fenómeno, cubierto en medios de comunicación, se puede ver en:

<http://www.elpais.com.co/judicial/el-verdadero-precio-de-estar-presos-en-la-carcel-villahermosa-de-cali.html>

<sup>4</sup> Ministerio de Salud. Resolución 2390 del 10 de mayo de 2016.

<sup>5</sup> Ministerio de Salud. Resolución 6401 del 21 de diciembre del 2016.

encargadas de garantizar el derecho a la salud<sup>6</sup>. Debido a esto, la relación entre las personas reclusas y las autoridades penitenciarias ha terminado por definirse, por regla general, en instancias judiciales a través de fallos de tutela sin que los problemas en la prestación del servicio se resuelvan de forma estructural. Muestra de ello es que para el primer semestre de 2017 el INPEC reporta 1.704 tutelas relacionadas con el tema salud<sup>7</sup>.

El modelo de atención en salud para las personas reclusas es de alta complejidad – por la cantidad de trámites y requisitos- lo que dificulta que se logre una adecuada atención. Esta excesiva burocratización de la prestación del servicio de salud ha llevado a que en los casos de urgencia por enfermedades, se espere hasta que la enfermedad se agrave de manera notoria antes de remitir a las personas enfermas a los centros hospitalarios. Aunque el Decreto 2245 de 2015 establece que las autorizaciones requeridas para procedimientos urgentes podrán realizarse luego de la prestación del servicio cuando la vida del paciente se vea en riesgo<sup>8</sup>, es común que los traslados por urgencia solo se hagan una vez los signos vitales están fallando<sup>9</sup> o ante la evidencia de heridas abiertas de tal magnitud que ponen en peligro la vida por infecciones y desangramiento, priorizando los criterios de “seguridad” y cadena burocrática.

El modelo plantea una puerta de entrada con valoraciones médicas a partir de las cuales se identifican las patologías de la persona reclusa, con el fin de identificar los perfiles epidemiológicos de cada establecimiento y las necesidades en materia de salud para atender de manera individual y colectiva a la población reclusa<sup>10</sup>.

Además, dado que el nuevo modelo promueve que se atiendan los problemas médicos considerados de baja y mediana complejidad a nivel intramural, en la práctica, esto ha implicado que las personas reclusas no son remitidas a centros adecuados para su tratamiento, sino que son tratadas con el suministro de paliativos al interior de las cárceles para resolver la atención médica de manera eficaz. Esto ha implicado que los tratamientos practicados sean poco idóneos, que sean llevados a cabo en espacios que no cuentan con las condiciones requeridas, y a que los pacientes no sean informados sobre los resultados de sus exámenes médicos<sup>11</sup>, lo que incluso podría constituir una falta a la ética médica.

<sup>6</sup> A esto contribuyen normas como La resolución 5159 del 30 de noviembre de 2015

<sup>7</sup> Respuesta del INPEC, Dirección de Atención y Tratamiento, a derecho de petición del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

<sup>8</sup> Presidencia de la República. Decreto 2245 del 24 de noviembre de 2015, por el cual se adiciona un capítulo al decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en lo relacionado con la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC. Parágrafo 2, artículo 2.2.1.11.4.2.4.

<sup>9</sup> Dinámica documentada por el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos en sus denuncias y múltiples visitas a los establecimientos penitenciarios. Ver <http://www.comitedesolidaridad.com/es/content/interno-de-valledupar-en-grave-estado-de-salud-por-negligencia-de-la-regional-del-inpec-y-la>

<sup>10</sup> Respuesta del INPEC, Dirección de Atención y Tratamiento, a derecho de petición del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

<sup>11</sup> Al respecto el Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal ha recibido denuncias de la remisión médica en el COPED Pedregal, en Medellín. También del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Palmira, Valle del Cauca, donde se denunciaron también malos tratos por parte del personal médico y dificultades en el acceso a las historias clínicas.

En segundo lugar, parte importante de las acciones encaminadas a solventar la emergencia han consistido en la realización de brigadas médicas, las cuales son actualmente consideradas una atención complementaria (Ministerio de Salud, 2015). Entre el 31 de enero y el 4 de abril de 2017, se realizaron 504 en 135 centros de reclusión, beneficiando a 17.622 personas (Grupo líder, 2017). A pesar de esto, esta actividad genera poco impacto, pues la población beneficiada es relativamente pequeña y las brigadas son limitadas en su capacidad de diagnóstico, tratamiento y seguimiento a las enfermedades.

A pesar de que se evidencia un avance en la contratación de profesionales para atención en salud que para noviembre de 2016 llegaba 1.115 (Grupo líder, 2016). Este avance en la contratación de personal médico en los diferentes establecimientos, en teoría supondría un mejoramiento en la prestación del servicio y un cumplimiento de parte de la Fiduprevisora. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo reportó que “[las contrataciones de personal médico] no cumplen un estudio técnico, para concretar el número de profesionales que realmente requiere cada centro de reclusión” (Grupo líder, 2017). Esto lleva a que un establecimiento con gran cantidad de población reclusa, con múltiples problemas de salud, tenga que ser atendido por un número reducido de médicos, quienes deben sortear serias dificultades para brindar una atención de calidad, reduciéndose el tiempo en consulta y generando la realización de diagnósticos apresurados.

En tercer lugar, el problema de desabastecimiento de herramientas, medicamentos, utensilios médicos y odontológicos persiste, así como la ausencia de mecanismos que permitan la prevención de enfermedades y la carencia de programas de promoción de la salud. Tal es el caso del EPMSC de Ocaña donde “[N]o se cuenta con un equipo de reanimación, por cuanto en el lugar, no se presta el servicio de urgencias intramural” (Defensoría del Pueblo, 2017).

Respecto a la disponibilidad de medicamentos, se reporta que se ha cumplido en un 85,63%, la de insumos médicos en un 91,13% y de insumos odontológicos en un 81,46% (Grupo líder 2017). Cuestión que debe verificarse en cada establecimiento en particular toda vez que tanto la defensoría del Pueblo como las Autoridades Penitenciarias reportan las falencias en el suministro de estos insumos. La Defensoría documentó cómo en el EPMSC de Santa Marta desde el “mes de marzo que no contaban con guantes, gasas, solución salina, jeringas, gasas, insulinas, alcohol, solución Hatmann, guantes, oxígeno, tapabocas, tirillas para glucometría, tapabocas especiales para TBC, entre otros” (Grupo líder, 2017, pág. 136). También, según lo relató Caracol Radio (2017):

“El 11 de abril de 2017 l (SIC) sindicato de trabajadores del **Inpec** que labora en la cárcel de máxima seguridad de **Picaleña** en Ibagué, denunciaron (SIC) que ya son 15 días que se completan en el centro penitenciario sin insumos médicos”.

Por su parte, el sistema penitenciario y carcelario presenta altos índices de solicitudes de servicios de salud. Según el Centro Estratégico de Información Penitenciaria (2017), al 27 de mayo de 2017, “de 44.814 solicitudes de autorizaciones, se han generado 28.383 y se encuentran a la espera 16.438.” (2017). Sin embargo, debe recordarse que la autorización de las solicitudes de atención médica no garantiza la realización efectiva de la prestación



del servicio. Según el Segundo Informe de Seguimiento a la Sentencia T-762 de 2015, el cumplimiento del indicador de demanda insatisfecha fue del 33% a corte de 31 de marzo de 2017 (2017, p. 51).

Lo anterior se debe, en buena medida, a las fallas en la gestión administrativa del INPEC y la insuficiencia de recursos. Así, por ejemplo, en el EPMSC de Valledupar, funcionarios reportaron que contaban con solo dos vehículos aptos para remisiones, los cuales son usados para el cumplimiento de audiencias y citas médicas en Valledupar y municipios aledaños.<sup>12</sup> En datos globales de lo corrido del 2017, se generaron 21.369 Autorizaciones de las cuales sólo se asignaron 3.877 citas médicas, de las que a su vez sólo se cumplieron 3.062, sin que se asignaran 17.492 citas y no se pudieran realizar 815 (Grupo Líder, 2017, p 50).

En cuanto a la atención especializada, se pudo corroborar que en la actualidad no existe una política clara para la atención de personas con trastornos mentales y psiquiátricos, ni atención psicológica efectiva. Ante esta ausencia, en ocasiones es el personal de custodia y vigilancia del INPEC el encargado de la atención. Para atender los problemas derivados de los trastornos mentales se sigue haciendo uso del confinamiento en celdas o en las Unidades de Tratamiento Especial –UTE- por tiempo prolongado (que está expresamente prohibido), o del suministro de drogas psiquiátricas por parte de médicos generales que no cuentan con la preparación suficiente<sup>13</sup>. Además de lo anterior, no existe una atención integral en diferentes niveles de la enfermedad mental<sup>14</sup>, y no existen políticas claras de atención psicológica efectiva en casos graves o una política específica de atención y prevención del suicidio, a pesar de ser una situación recurrente en las cárceles: desde comienzo de año hasta el 8 de Julio de 2017, el INPEC reportó 119 casos de intento de suicidio<sup>15</sup>.

En la prestación de salud para mujeres, el sistema penitenciario y carcelario también presenta problemas particulares. Por ejemplo, en la Reclusión de Mujeres El Buen Pastor de Bogotá se presentó una crisis de sanidad en junio de 2017 luego de que se encontrara comida en descomposición y problemas de limpieza llevando al cierre del restaurante del establecimiento (El Tiempo, 2017). A pesar de esto, el servicio de alimentación lo siguió prestando el mismo contratista con comidas preparadas fuera de la reclusión. Ocho días después del cierre, algunas reclusas denunciaron que estaban recibiendo comida con sabor a gasolina, retrasos en el suministro de hasta once horas y reportaron infecciones estomacales

---

<sup>12</sup> Información suministrada por la directora del Establecimiento EPMSC Valledupar -ere a la FCSPP, en una visita de monitoreo establecimiento.

<sup>13</sup> Más información ver las entrevistas realizadas por parte del Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal a personas presas en Complejo Pedregal, Medellín. Véase además el documental corto al respecto, disponible en: <https://contraelcastigo.wordpress.com/denuncias/>

<sup>14</sup> Por ejemplo, en el mes de julio de 2017, la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos la Coalición Colombiana contra la Tortura y la Organización Mundial contra la Tortura constataron que el COMEB de Bogotá - “La Picota”- solo cuenta con la visita una vez al mes de un psiquiatra cuya labor en gran medida se reduce a la medicación de fármacos.

<sup>15</sup> Respuesta del INPEC, Dirección de Atención y Tratamiento, a derecho de petición del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

y vómito debido al mal estado de la comida. “Nos dieron una mortadela que tenía lama verde y cuando nos la comimos, nos enfermamos con diarrea y vómito” (El Espectador, 2017).

Adicionalmente, por medio de entrevistas, la Corporación Humanas encontró que los intentos de suicidio dentro de la Reclusión de Mujeres de Bogotá muestran la existencia de serios problemas de salud mental que no son atendidos a tiempo. En los últimos tres meses (abril, mayo y junio de 2017) se presentaron 3 intentos de suicidio y un suicidio. Uno de los intentos tuvo relación con que la interna fue informada por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de que sus hijos iban a ser dados en adopción. En el establecimiento hay una psicóloga encargada de la atención individual de las internas, pero en general la contención en crisis la suelen brindar practicantes que no tienen la experiencia suficiente.

Humanas también corroboró que la atención especial para mujeres gestantes es inexistente. Estas mujeres tienen el mismo régimen disciplinario y alimentario de las demás internas, sin que haya una dieta balanceada acorde con el periodo de gestación y de lactancia. Además, tienen que hacer las mismas filas que las demás reclusas para recibir las raciones alimentarias, que pueden significar estar de pie durante 20 minutos. El único trato preferencial que reciben es el de estar alojadas en el patio cuatro, destinado para las mujeres que están en embarazo.

Un ejemplo de la inadecuada atención en salud para las mujeres embarazadas se presentó en 2017. En esta ocasión a pesar de que la mujer anunció que el trabajo de parto había comenzado, no fue trasladada a un centro asistencial, fue atendida en el área de sanidad de la cárcel de El Buen Pastor por parte de un médico sin experiencia en la materia, con el apoyo de una interna, y sin contar con el instrumental necesario. La falta de atención médica ha llevado a que entre enero y julio de 2017 se presenten 2 casos de bajo peso al nacer, 1 caso de mortalidad prenatal y neonatal tardía, y 1 caso de morbilidad materna extrema<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Respuesta del INPEC, Dirección de Atención y Tratamiento, a derecho de petición del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

### III. Problemas durante el proceso: la detención preventiva y el Sistema Nacional de Defensa Pública

#### A. El uso de la detención preventiva intramural en los procesos penales

La detención preventiva intramural es una medida de aseguramiento que permite la privación de la libertad de una persona imputada o acusada durante el proceso penal. Puede ser impuesta de manera excepcional en virtud de tres finalidades legítimas, a saber, 1) asegurar la comparecencia de la persona imputada al proceso penal, 2) evitar la obstrucción a la justicia de su parte, y 3) la protección de las víctimas o de la sociedad.<sup>17</sup> Dado su carácter excepcional, debe responder a criterios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad para lograr estas finalidades.<sup>18</sup> La Sentencia T-388 de 2013 reconoció el impacto que su uso tiene en la crisis carcelaria, puesto que “[p]rivar antes de la condena a una persona, es una drástica decisión que afecta directamente derechos como la libertad o la presunción de inocencia (...) Como parte de una política criminal y carcelaria respetuosa de un estado social y democrático de derecho, las entidades del Estado, sin importar la rama a la cual pertenezcan, deben tomar las medidas adecuadas y necesarias para evitar un uso indebido y excesivo de las medidas de aseguramiento que impliquen la privación de la libertad de una persona”<sup>19</sup>.

Este acápite presenta información cuantitativa sobre el uso de la detención preventiva en Colombia. Se aclara que la información es parcial y se refiere a los datos brindados por instituciones que no siempre son completos o son coherentes con los datos de otras instituciones. Por ejemplo, la mayoría de datos del INPEC son solo sobre la población reclusa en los ERON, pero no sobre la población reclusa en establecimientos del orden territorial o del sistema penal adolescente.

#### 1. Datos generales sobre la población detenida en reclusión intramural

Según el Informe Estadístico de junio de 2017 del INPEC, del total de 115.628 personas reclusas en los ERON, 35.650 estaban en detención preventiva intramural, es decir, el 30,8% del total (2017, p. 35). Esta población aumentó de manera significativa entre 2011 y 2015 pero bajó en 2016, aunque recientemente se ha reducido. En 2011 había 27.320 personas bajo detención intramural; en 2012, había 34.571; en 2013, había 37.052; en 2014, había 38.097; en 2015, había 42.753; y en 2016, había 37.839 (2017, p. 35).<sup>20</sup> Respecto de los establecimientos municipales/distritales, en junio de 2017 había 3.242 personas reclusas en ellos (2017, p. 16), y aunque no fue posible corroborarlo con cifras exactas, es posible inferir que algunas de esas personas se encuentran bajo detención preventiva, dadas

<sup>17</sup> Congreso de la República. Ley 906 del 31 de agosto de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Art. 308.

<sup>18</sup> Congreso de la República. Ley 906 del 31 de agosto de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Art. 295.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María victoria Calle. pp. 254-256.

<sup>20</sup> Estos datos no incluyen la población sindicada que está en establecimientos del orden distrital/municipal o en otras instituciones (fiscalía, policía, etc.).

las disposiciones del Código Penitenciario y Carcelario<sup>21</sup>. Ahora bien, dado que el fenómeno de la detención preventiva tiene gran volatilidad en periodos cortos, se resalta que el análisis anual pasa por alto variaciones mensuales.

La solicitud de imposición de medidas de aseguramiento, incluida la detención preventiva, constituye una parte importante de la carga de trabajo de los jueces del país, dada la magnitud de solicitudes presentadas por la Fiscalía o por las víctimas<sup>22</sup>. La Fiscalía General de la Nación respondió a un derecho de petición presentado por CODHES indicando que, entre el 2014 y el 2016, en los procesos regidos bajo la Ley 906 de 2004 se presentaron un total de 128.303 solicitudes de imposición de medidas de aseguramiento, además de 8.639 solicitudes de internamiento preventivo para inimputables<sup>23</sup>.

Además de lo anterior, la Comisión ha corroborado que, en algunos casos observados, la solicitud e imposición de medidas de aseguramiento se fundan en argumentos peligrosistas o en la gravedad de la conducta imputada<sup>24</sup>. Por ejemplo, se sigue presumiendo que la persona acusada evadirá la pena por sólo por ser alta o que existe riesgo de reincidencia sin que existan elementos suficientes para sustentarlos. A su vez, se ha encontrado que se desconoce de manera sistemática la obligación creada por la Ley 1760 del 2015<sup>25</sup> de demostrar la insuficiencia de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad (como la caución o la vigilancia judicial, entre otras)<sup>26</sup> antes de imponer la detención preventiva. Sin embargo, se rescata la existencia de algunas decisiones de jueces de control de garantías que han negado la imposición de detención intramural por falta de pruebas.

---

<sup>21</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 17.

<sup>22</sup> De acuerdo a información del Consejo Superior de la Judicatura, en 2014 se presentaron 47.234 solicitudes de medidas de aseguramiento (2015, p. 221); en 2015 hubo 63.123 solicitudes (2016, p. 164); y en 2016 hubo 46.008 solicitudes (2017, p. 222). Por su parte, la Fiscalía General de la Nación, en respuesta a un derecho de petición presentado por CODHES, reportó que en el régimen de la Ley 906 de 2004, para 2014 se presentaron 36.799 solicitudes de medidas de aseguramiento; en 2015, 44.300; y en 2016, 47.204 para un total de 128.303. Estos datos no incluyen las medidas de aseguramiento impuestas por Ley 600 de 2000, o de internamiento preventivo para inimputables. Sin embargo, debe aclararse que los datos de la Fiscalía no discriminan los datos sobre solicitudes según la medida de aseguramiento específica, por lo cual no es posible determinar el número preciso de solicitudes hechas de detención preventiva, detención domiciliaria, etc..

<sup>23</sup> En la respuesta al derecho de petición enviado por CODHES, la Fiscalía General de la Nación, nota al pie 4, dice que “Al sumar estas 128.303 solicitudes con las 8.639 solicitudes de internamiento preventivo (aplicables a los inimputables), se obtiene un total de 136.942 solicitudes de medida de aseguramiento y de internamiento preventivo (frente a 116.601 hombres, 15.943 mujeres y 4.398 personas a quienes no se les registró su sexo en el sistema de información) durante el periodo 2014 a 2016”. Aunque la Comisión no ha podido confirmarlo, el fragmento indicado parece indicar que bajo “internamiento preventivo”, la Fiscalía está haciendo referencia al internamiento preventivo del artículo 181 de la Ley 1098 de 2006, figura análoga a las medidas de aseguramiento dentro del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.

<sup>24</sup> Esta evaluación se basó en el análisis llevado a cabo por el Equipo Jurídico Pueblos de una muestra de autos judiciales.

<sup>25</sup> Congreso de la República. Ley 1760 del 6 de julio de 2015, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004 en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad. Art. 1.

<sup>26</sup> Congreso de la República. Ley 906 del 31 de agosto de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Art. 307 literal B.

Por su parte, los datos relativos a la imposición efectiva de medidas de aseguramiento entre el 2014 y el 2016 muestran que el uso de la detención preventiva intramural es proporcionalmente mucho más alto al de la detención domiciliaria (la medida de aseguramiento que le sigue en lesividad). Según datos de la Fiscalía, entre el 2014 y el 2016 se impusieron un total 9.764 detenciones preventivas bajo Ley 600 de 2000, y un total de 166.959 medidas de aseguramiento bajo la Ley 906 de 2004. Es importante destacar, según lo explica la Fiscalía en su respuesta al derecho de petición enviado por CODHES, que el hecho de que el número de medidas de aseguramiento impuestas exceda al número de las solicitadas por la Fiscalía se puede deber a que: i) además de la Fiscalía, las víctimas o sus apoderados también pueden solicitar la imposición de medidas de aseguramiento, y a ii) que no todas las medidas solicitadas son registradas en el SPOA.

A pesar de lo anterior, según los datos del SPOA, las medidas de aseguramiento impuestas entre el 2014 y el 2016 se distribuyeron de la siguiente manera:

**Tabla No. 3**  
**Medidas de aseguramiento impuestas bajo Ley 906 de 2004 (2014-2016)**

<b>Medida de aseguramiento</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Total</b>
<b>Dispone detención preventiva en establecimiento carcelario</b>	36.300	42.035	43.193	121.528
<b>Dispone detención domiciliaria</b>	8.970	10.110	11.947	31.027
<b>Dispone internamiento preventivo</b>	4.515	4.960	4.929	14.404
<b>Total</b>	49.785	57.105	60.069	166.959

**Fuente:** Fiscalía General de la Nación, anexo 2 de la respuesta a derecho de petición enviado por CODHES.

El impacto de la detención preventiva intramural en la población carcelaria también se corrobora si se comparan los datos registrados por el INPEC sobre la población que se encuentra bajo detención preventiva y bajo detención domiciliaria. Para junio de 2017, el INPEC reportó que la población sindicada en detención domiciliaria era de 25.403 personas (2017, p. 50),<sup>27</sup> mientras que la población bajo detención preventiva para el mismo periodo era de 35.650 personas (2017, p. 35). Se recuerda, por supuesto, que estos datos no incluyen la población que está bajo detención intramural en establecimientos del orden territorial, sobre la cual no se han obtenido datos desagregados.

<sup>27</sup> Es importante decir que se ha incrementado levemente la población sindicada en detención domiciliaria durante el último año, y a su vez que se ha reducido la población detenida intramural. Según los Informes Estadísticos mensuales del INPEC, en 2016 se registró la siguiente población en detención domiciliaria: junio (23.861), julio (23.775), agosto (23.778), septiembre (23.836), octubre (23.875), noviembre (24.034), diciembre (24.313). En 2017: enero (24.560), y febrero (24.107), alcanzando en junio de 2017 una población de 25.403 personas. Estos informes individuales pueden consultarse en el siguiente link: <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticos/Estadisticas/Informes%20y%20Boletines%20Estad%EDsticos>

## 2. Duración de la detención preventiva en Colombia

Según datos del INPEC, para junio de 2017, el 66,4% (23.683 personas) de la población detenida en el sistema ERON llevaba entre 0 y 15 meses detenida, distribuyéndose de la siguiente manera: 11.278 personas llevan detenidas entre 0 y 5 meses; 7.669, entre 6 a 10 meses; y 4.736, entre 11 a 15 meses (2017, p. 47). Aunque este margen se encuentra cercano a la duración máxima definida por la Ley 1760 de 2015 para la detención preventiva (de 12 meses, prorrogable en ciertos casos), este rango ya la excede. Por su parte, la población que lleva detenida más de 15 meses sigue teniendo un tamaño importante: en junio de 2017, 4.786 personas detenidas llevaban entre 16 y 25 meses; 2.532 personas llevaban más de 2 años en esta situación; y 4.669 más de 3 años (2017, p. 47).

## 3. La detención preventiva intramural por tipo de delito

La detención preventiva solo se puede imponer si se cumplen las finalidades cautelares establecidas en el Código de Procedimiento Penal en el caso concreto, y no debería asociarse a la gravedad o al delito. A través del análisis de los datos del SPOA, se pudo determinar que la detención preventiva intramural impacta de manera diferente según el tipo de delito del que se trate. Para realizar este análisis, la Comisión abordó únicamente la detención preventiva y la domiciliaria bajo Ley 906 de 2004, omitiendo la detención de la Ley 600 de 2000, así como los datos referentes al internamiento preventivo.

Según los datos de la Fiscalía General de la Nación aportados en el anexo 2 de la respuesta al derecho de petición enviado por CODHES, el número de medidas impuestas durante el periodo 2014-2016 se distribuyó en los seis delitos de mayor impacto carcelario de la siguiente manera<sup>28</sup>:

**Tabla No. 4**  
**Medidas de aseguramiento impuestas bajo Ley 906 de 2004 para los 6 delitos de mayor impacto en la población carcelaria (periodo 2014-2016).**

Delitos	2014			2015			2016		
	Dispone detención preventiva	Dispone detención domiciliaria	Total	Dispone detención preventiva	Dispone detención domiciliaria	Total	Dispone detención preventiva	Dispone detención domiciliaria	Total
Concierto para delinquir (Art. 340 del C.P.)	3.658	261	3.919	5.022	608	5.630	6.400	837	7.237
Porte de armas (art. 365 del C.P.)	4.433	1.718	6.151	4.214	1.619	5.833	3.943	1.634	5.577

<sup>28</sup> Según datos del INPEC, para junio de 2017 el delito de concierto para delinquir era el de mayor impacto en la población bajo detención intramural, con 8.455 personas detenidas (23,7%). Le seguían los delitos de hurto simple y calificado (contados por el INPEC de manera conjunta, por la Fiscalía de manera segregada) con 8.101 personas (22,7%), fabricación, tráfico o porte de estupefacientes, con 6.814 personas (19,1%), homicidio con 6.405 personas (un 18,0%), y el delito de fabricación, tráfico o porte de armas de fuego o munición, con 5.750 personas (16,1%) (2017, p. 46).

Delitos	2014			2015			2016		
	Dispone detención preventiva	Dispone detención domiciliaria	Total	Dispone detención preventiva	Dispone detención domiciliaria	Total	Dispone detención preventiva	Dispone detención domiciliaria	Total
Homicidio (art. 103 del C.P.)	3.459	377	3.836	3.821	500	4.321	4.001	673	4.674
Hurto simple (art. 239 del C.P.)	4.027	786	4.813	4.269	941	5.210	4.405	1.168	5.573
Hurto Calificado (art. 240 del C.P.)	4.127	1.756	5.883	4.231	1.469	5.700	4.274	1.695	5.969
Delito de drogas (art. 376 del C.P.)	7.361	2.268	9.629	8.537	2.398	10.935	8.599	2.954	11.553
Total	27.065	7.166	34.231	30.094	7.535	37.629	31.622	8.961	40.583

**Fuente:** Fiscalía General de la Nación, anexo 2 de la respuesta a derecho de petición enviado por CODHES.

Como se puede observar, las dos medidas de aseguramiento (detención intramural o domiciliaria, excluyendo las de internamiento preventivo) impuestas a estos seis delitos representan el 73,8% (112.443 de 152.55) del total de medidas impuestas entre el 2014 y el 2016.

#### 4. La detención preventiva intramural de mujeres

En cuanto a la variación de la imposición de detención preventiva por sexo, se encontró que en el periodo 2014-2016, el uso de la detención intramural es menor en casos de mujeres que de hombres, aunque su uso sigue siendo alto. Según la información enviada por la Fiscalía, las medidas de aseguramiento impuestas entre el 2014 y el 2016 bajo Ley 906 discriminadas por sexo fueron las siguientes:

**Tabla No. 5**  
**Medidas de aseguramiento bajo Ley 906 de 2004 discriminadas por sexo (2014-2016)**

Medida de aseguramiento	2014			2015			2016		
	Hombre	Mujer	No registra	Hombre	Mujer	No registra	Hombre	Mujer	No registra
Dispone detención preventiva	29.145	3.348	3.807	36.929	4.492	614	38.716	4.231	246
Dispone detención domiciliaria	6.824	1.396	750	8.089	1.890	131	9.838	2.038	71
Dispone internamiento preventivo	3.602	294	619	4.499	409	52	4.423	463	43
Total	39.571	5.038	5.176	49.517	6.791	797	52.977	6.732	360

**Fuente:** Fiscalía General de la Nación, anexo 2 de la respuesta a derecho de petición enviado por CODHES.

Como puede observarse, en los procesos llevados bajo la Ley 906 de 2004 durante este periodo, el 65,0% de las detenciones impuestas a mujeres fueron de tipo intramural (12.071

de 18.561) y el 28,7% (5.324) fueron domiciliarias (en hombres, estos porcentajes fueron el 73,8% (104.790 de 142.065) y el 17,4% (24.751) respectivamente).

## B. La situación actual del Sistema Nacional de Defensa Pública – SNPD.

El artículo 29 de la Constitución Política reconoce el derecho fundamental a ser asistido por un abogado durante el proceso, que incluye la posibilidad de contar con un defensor público. El Sistema Nacional de Defensoría Pública (en adelante, SNDP)<sup>29</sup> hace parte de la Defensoría del Pueblo.<sup>30</sup> Entre 2014 y 2016 el SNDP participó en un total de 90.898 casos<sup>31</sup> que llegaron a la etapa de imposición de medidas de aseguramiento.

### 1. Capacidad y cobertura del sistema de defensa pública

Según la información suministrada por la Defensoría del Pueblo en respuesta a un derecho de petición enviado por Dejusticia, el número de defensores públicos contratados para integrar el SNDP entre el 2014 y el 2016 fue 2.500 para 2014, 3.113 para 2015 y 3.213 para 2016, aunque la Defensoría no especificó si estos defensores fueron exclusivamente los defensores contratados para atender los casos de defensa penal de procesados o incluían los casos de representación de víctimas.<sup>32</sup> Sin embargo, cabe destacar que estos datos no coinciden con los reportados en algunos Informes del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Por ejemplo, el Informe de 2015 reporta que la Defensoría contaba ese año con 4.086 defensores públicos contratados, de los cuales 1.308 se encontraban asignados al programa penal (Defensoría del Pueblo, 2016, pp. 417-418). De igual forma, en el Informe al Congreso de 2014 se reportó una cifra de 4.029 defensores públicos (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 369).

A pesar de las inconsistencias en la información mencionada, a continuación se presenta la lista enviada por la Defensoría en respuesta al derecho de petición enviado por Dejusticia, sobre el número de solicitudes de defensa pública en los departamentos y el número de defensores públicos asignados por departamento.

**Tabla No. 6**  
**Número de solicitudes y defensores públicos por departamento (2014-2016)**

Departamento	2014		2015		2016	
	Solicitudes	Defensores	Solicitudes	Defensores	Solicitudes	Defensores
Amazonas	267	6	197	8	335	5

<sup>29</sup> Congreso de la República. Ley 941 del 14 de enero de 2005, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública, Artículo 1.

<sup>30</sup> Constitución Política de 1991, Artículos 29 y 282.

<sup>31</sup> Fuente: respuesta a derecho de petición de la Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública.

<sup>32</sup> Aunque se solicitó una aclaración sobre la información reportada en el derecho de petición, debido a ambigüedad e inconsistencias, a la fecha de elaboración de este informe, esta solicitud no fue respondida por la Defensoría.



Departamento	2014		2015		2016	
	Solicitudes	Defensores	Solicitudes	Defensores	Solicitudes	Defensores
Antioquia	20.477	267	23.024	345	23.017	304
Arauca	117	15	621	24	884	33
Atlántico	4.537	77	7.577	143	4.988	138
Bolívar	907	54	3.811	69	1.916	73
Boyacá	5.349	145	4.542	150	3.934	144
Caldas	3.120	60	2.762	86	3.341	80
Caquetá	642	24	1.386	21	1.121	28
Casanare	830	38	950	47	890	47
Cauca	4.484	70	5.806	83	5.915	82
Cesar	1.390	44	1.998	77	2.258	74
Chocó	588	43	1.414	69	990	76
Córdoba	1.099	55	1.348	79	1.270	93
Cundinamarca	3.485	134	2.932	174	3.548	190
Bogotá D.C.	15.928	497	19.879	497	20.638	528
Extranjero	1		4		4	
Guainía	182	7	265	9	161	5
Guaviare	227	8	303	13	247	22
Huila	4.411	74	5.099	72	4.628	90
La Guajira	900	20	1.340	44	1.449	32
Magdalena	2.479	35	1.054	51	1.993	60
Magdalena Medio	1.991	72	2.623	101	2.407	86
Meta	2.573	55	1.592	47	2.645	68
Nariño	4.161	67	5.245	101	5.401	93
Norte de Santander	5.410	76	4.087	86	7.019	96 <sup>33</sup>
Putumayo	538	22	617	30	677	41
Quindío	5.090	45	4.950	60	4.546	60
Risaralda	3.668	60	3.349	94	3.920	89
San Andrés y Prov.	297	8	231	6	113	14
Santander	10.046	133	8.268	157	7.725	163
Sucre	312	27	671	43	891	51

<sup>33</sup> Para el número de defensores correspondiente a Norte de Santander en 2016, se agregaron los 2 defensores públicos contados de manera separada en el municipio de Ocaña, según aparecen separados en el anexo 1 de la respuesta al derecho de petición por la Defensoría del Pueblo.

Departamento	2014		2015		2016	
	Solicitudes	Defensores	Solicitudes	Defensores	Solicitudes	Defensores
Tolima	3.433	80	4.729	81	6.816	107
Valle del Cauca	11.297	176	11.277	235	11.182	228
Vaupés	3	1	112	5	115	6
Vichada	38	5	62	6	39	7
<b>Total</b>	<b>120.277</b>	<b>2.500</b>	<b>134.125</b>	<b>3.113</b>	<b>137.023</b>	<b>3.213</b>

Fuente: Defensoría del Pueblo, anexo 1 de la en respuesta a derecho de petición enviado por Dejusticia.

Es importante reiterar que los datos del número de defensores no concuerdan con los datos presentados por la Defensoría del Pueblo en los Informes al Congreso. Por eso, se destaca la necesidad de contar con información confiable en materia de defensa pública.

## 2. Relación entre la defensa pública y las medidas de aseguramiento

Aunque un análisis específico de la relación entre medidas de aseguramiento y defensa pública requiere analizar diversas variables (como, por ejemplo, la capacidad argumentativa de los defensores, la asistencia de casos en que la persona no tiene un defensor privado, una comparación de la carga de trabajo de estos con la de defensores privados, entre otras), se pudo determinar que en los casos de personas representadas por defensores públicos existe una tendencia a la imposición de medidas de aseguramiento. Según datos de la Defensoría del Pueblo, del total de casos del SNDP que llegaron a audiencias de imposición de medidas de aseguramiento (90.898), en un 84,6% de ellos éstas fueron decretadas (76.949), mientras que tan sólo en el 15,4% de los casos no fueron decretadas (13.949).

## 3. Relación entre la defensa pública, la aceptación de cargos y la celebración de preacuerdos

Según los datos de la Defensoría del Pueblo que fueron entregados en respuesta al derecho de petición enviado por Dejusticia, el número de casos llevados por el SNDP en los que hubo preacuerdos y aceptaciones de cargos fueron los siguientes:

**Tabla No. 7**  
**Casos a cargo del SNDP que tuvieron aceptación de cargos o preacuerdos (2014-2016)**

Género	2014	2015	2016	N°. de casos
Femenino	1.353	2.075	1.649	5.077
LGTBI <sup>34</sup>		14	4	18
Masculino	18.663	16.987	13.372	49.022
No especificado	39		6	45
Número de Casos	20.055	19.076	15.031	54.162

<sup>34</sup> Si bien la sigla LGTBI abarca identidades de sexo, género y orientaciones sexuales diversas (es decir no es un género en sí) se mantiene la clasificación utilizada en la fuente.

**Fuente:** Extraído del Anexo 1 de la respuesta de la Defensoría del Pueblo al derecho de petición enviado por Dejusticia.

**Tabla No. 8**  
**Casos a cargo del SNDP que no tuvieron aceptación de cargos o preacuerdos (2014-2016)**

Género	2014	2015	2016	N°. de casos
Femenino	3.072	6.269	6.571	15.912
LGTBI <sup>35</sup>		44	11	55
Masculino	48.027	55.629	61.475	165.131
No especificado	874	28	18	920
Número de casos	51.973	61.970	68.075	182.018

**Fuente:** Extraído del Anexo 1 de la respuesta de la Defensoría del Pueblo al derecho de petición enviado por Dejusticia.

Al analizar estas cifras según los seis delitos más representativos de la población carcelaria, se encuentran algunas variaciones. Durante el periodo analizado se encontraron 3 en los que hubo cierta incidencia en la celebración de preacuerdos o de aceptación de cargos: el concierto para delinquir, el hurto calificado, y el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Según los datos de la Defensoría del Pueblo, de los 8.341 casos de concierto para delinquir asumidos por la defensa pública, 2.361 culminaron con preacuerdos o aceptación de cargos (el 28,3%); de los 35.735 casos de hurto calificado llevados por el SNDP, 12.344 tuvieron preacuerdos o aceptación de cargos (un 34,5%); y finalmente, de los 46.310 casos por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes llevados por el SNDP, 1.195 culminaron con preacuerdos o aceptación de cargos (el 24,2%).

#### 4. La defensa pública en los casos de mujeres

Según las cifras de la Defensoría del Pueblo entregadas en respuesta al derecho de petición enviado por Dejusticia, el 84,8% de los casos de hombres con defensor público (70.417 de 83.009) recibieron medidas de aseguramiento y el 82,7% de los casos de mujeres (6.454 de 7.803) recibieron estas medidas. En los casos de mujeres acusadas por los delitos de drogas (art. 376 del Código Penal) y representadas a través del SNDP, en un 84,7% se impusieron medidas de aseguramiento (2.419 casos, de 2.860), mientras que dichas medidas fueron usadas en un 77,1% de los casos de hombres (10.994 casos, de 14.262).

Además, a través del trabajo realizado por la Corporación Humanas en el año 2015 en la Cárcel de El Buen Pastor en Bogotá, se pudo corroborar la existencia de presiones para la aceptación de cargos y la celebración de preacuerdos en casos de mujeres acusadas por delitos de drogas. De acuerdo con las entrevistas realizadas por la Corporación Humanas, siete mujeres manifestaron que la defensa pública que les asignaron les recomendó que se declararan culpables para ser merecedoras de rebajas de penas, sin prestar atención a posibles vulneraciones al debido proceso o al desarrollo de una estrategia de defensa. En

<sup>35</sup> Si bien la sigla LGTBI abarca identidades de sexo, género y orientaciones sexuales diversas (es decir no es un género en sí) se mantiene la clasificación utilizada en la fuente.

algunos casos no había pruebas de que la mujer había cometido el delito, y aun así se usó la figura de la aceptación de cargos.

Las razones para esto son diversas, aunque se pueden identificar algunas: las penas por el delito de drogas son altas, las mujeres desconocen cuáles son sus derechos, no conocen el lenguaje judicial, sus detenciones la mayoría de las veces están acompañadas de mucha violencia<sup>36</sup> o violaciones al debido proceso,<sup>37</sup> y no tienen dinero para costearse su propia defensa. Por esto, en muchas ocasiones suelen seguir el consejo del defensor público, aceptando los cargos, independientemente de la existencia o la licitud de las pruebas en su contra.

En otra entrevista realizada por la Corporación Humanas se documentó el caso de una mujer que fue víctima de secuestro por una estructura criminal y obligada a llevar droga hacia el extranjero. La mujer en cuestión, tentada a resolver los problemas de deudas y de falta de trabajo, quiso conocer en detalle cómo se llevaba a cabo el proceso, pero fue secuestrada y obligada a viajar cargada con cocaína. A pesar de que ella fue víctima de trata de personas con fines de transporte de estupefacientes, antes de conocer detalles del caso, el abogado defensor le recomienda declararse culpable. Finalmente, la mujer fue representada por un abogado de la organización criminal, de tal forma que no se conociera que se trató de una víctima.

##### 5. El programa 1542 e información sobre la fase de ejecución de la pena

Según el Decreto 1542 de 1997<sup>38</sup>, la Defensoría del Pueblo está obligada a estructurar un programa de asistencia jurídica al interior de los centros de reclusión, con el fin de atender los requerimientos relativos a beneficios a la población reclusa. Entre estas se encuentran el otorgamiento de subrogados penales, beneficios administrativos como el permiso de 72 horas, solicitudes de libertad inmediata o revocatoria de medidas de aseguramiento, etc. Para el efecto, deberá tener a disposición de cada centro carcelario un defensor por cada 50 personas privadas de libertad que carezcan de representación y defensa técnica. Así, este tipo de defensa pública es esencial para garantizar el pronto y oportuno acceso a la justicia, el derecho a la libertad y al debido proceso de las personas reclusas.

---

<sup>36</sup> Una de las mujeres relata: Mire como son de crueles esos tipos. Cuando el tipo llega y dice, el fiscal llega y dice que yo tenía que firmarle la captura, yo tenía que hacerme cargo de todo lo que habían encontrado ahí porque [...] ellos mandaban a bajar a la niña, mandaban a llamar una patrulla de policía de menores para que recogiera a los dos niños que estaban en la casa y la niña que se había ido en la ruta que la bajarán [...] Entonces ese terror, ese terror de uno. Primero yo pensaba en mi hija que apenas estaba saliendo del duelo de la muerte de la hermana y verla en una cosa de estas me parecía terrible, entonces yo, como siempre de valiente, yo le digo ‘no listo yo le firmo lo que sea, lo que sea le firmo, pero con los niños dejémoslos quietos’ [entrevista en El Buen Pastor].

<sup>37</sup> Según la entrevistada, luego de exigirle quitarse la ropa interior, la guardia le ordena hacer cuclillas. Cuando me hace hacer cuclillas, observa en mi cavidad vaginal lo que llevaba yo”. En otro caso, la evidencia fue obtenida luego de que la mujer fuera palpada íntimamente: “Ella [la dragoneante] me manda como a tocarme en mis partes...” [entrevistas en El Buen Pastor].

<sup>38</sup> Presidencia de la República. Decreto 1542 del 12 de junio de 1997, por el cual se dictan medidas en desarrollo de la Ley 65 de 1993 para descongestionar las cárceles.

En conversaciones informales llevadas a cabo por el Equipo Jurídico Pueblos con defensores públicos, se encontró que la población reclusa tiene una percepción de ineficacia del Programa 1542 de la Defensoría del Pueblo. Consideran que los defensores asignados no hacen presencia en los centros de reclusión con la frecuencia que se requiere, que tardan mucho en atender sus solicitudes y que finalmente estas no se tramitan con la agilidad necesaria. Algunos defensores manifestaron que las fallas se derivan de la falta de profesionales designados. Informan que en la ciudad de Bogotá hay solamente 33 abogadas y abogados para atender los cuatro centros de reclusión –Buen Pastor, Picota, La Modelo y Distrital–. Tan solo en los tres primeros se concentran un total de 14.658 personas, con un hacinamiento entre el 41,0% y el 51,4% (INPEC, 2017, pág. 29).

Si bien es cierto que no todas las personas condenadas carecen de defensa, siguiendo la regla establecida por el Decreto 1542, los 33 defensores solamente alcanzan para atender a 1.640 personas reclusas en estos establecimientos. Sin embargo, aunque informan que contractualmente hay un límite de 50 personas atendidas al mes, muchos de ellos alcanzan a elevar hasta 80 solicitudes en ese tiempo. Este déficit de personal no permite ofrecer la cobertura y agilidad que demanda el sistema, siendo estas las razones por las cuales algunas personas reclusas tienen la percepción de que es deficiente.

#### **IV. Problemas en la administración de los establecimientos penitenciarios y carcelarios por parte del INPEC – USPEC**

##### **A. Análisis del nuevo Reglamento General del INPEC y de algunos establecimientos**

Una de las normativas que más puede incidir en las condiciones de vida de las personas reclusas en Colombia es el reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. Debido a que recientemente el INPEC expidió un nuevo reglamento general<sup>39</sup> y que este gobierna las disposiciones de los reglamentos específicos de cada centro de reclusión, su análisis es de crucial importancia para el seguimiento del actual estado de cosas inconstitucional. En el estudio de esta nueva normatividad y de los reglamentos específicos de algunos establecimientos se han encontrado varias normas que atentan contra el contenido mínimo de los derechos fundamentales de las personas reclusas, tanto a la luz de las normas nacionales<sup>40</sup> como internacionales sobre la materia.<sup>41</sup> Sin

---

<sup>39</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Resolución 006349 de 2016, por la cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON a cargo del INPEC.

<sup>40</sup> Constitución Política de 1991, la Ley y la jurisprudencia constitucional.

<sup>41</sup> Las normas internacionales son las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas (conocidas también como las reglas Mandela), adoptadas con la finalidad de establecer consensos internacionales en relación con el trato mínimo a las personas reclusas, especialmente en lo que tiene que ver con la conservación de su dignidad humana, y las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres, conocidas como las Reglas de Bangkok . Este

embargo, se advierte que por motivos de espacio no se hará una explicación detallada de los argumentos que legitiman una derogación, inaplicación o reinterpretación de las normas establecidas en el Reglamento General y en los reglamentos particulares, tan sólo se presentará una breve argumentación.

#### 1. El Reglamento General y las Reglas Nelson Mandela, la Constitución y la Ley

Según la Regla 3 de las Reglas Mandela, es necesario reconocer que la pena de prisión es una afectación múltiple de derechos, y no sólo al derecho a la libertad. En consecuencia, el Estado está obligado a procurar los medios efectivos para no hacer más gravosa la intervención en los derechos, de tal forma los reglamentos deben fijar mecanismos que permitan a las personas reclusas el goce efectivo de sus derechos. En este sentido, los reglamentos deben ser redactados en un lenguaje sencillo y su contenido publicado, para que sus destinatarios los conozcan y los puedan comprender. Además, los reglamentos deben dar seguridad jurídica a las personas reclusas, lo que implica que haya claridad sobre las normas aplicables, los trámites necesarios para solicitar la protección o el goce efectivo de un derecho, y que las conductas prohibidas y las sanciones correspondientes sean taxativas y comprensibles.

Lo anterior debe apoyarse también en un criterio de mayor alcance regulatorio, que es la garantía a la no desocialización o no desculturación (Muñoz Conde, 1985). Este principio se puede deducir a partir de una interpretación sistemática de las Reglas 1 a 5 de las Reglas Mandela, pues en ellas se encuentran establecidos los siguientes principios: i) dignidad humana, ii) prohibición de discriminación, iii) finalidad resocializadora de la pena, iv) reducción de las diferencias entre la vida en libertad y en reclusión.

A pesar de lo anterior, el Reglamento General, si bien presenta como su motivación las sentencias más relevantes de la Corte Constitucional sobre los derechos de las personas reclusas,<sup>42</sup> así como algunos instrumentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el mismo tema y algunas leyes expedidas por el Congreso de la República, tiene un conjunto de disposiciones problemáticas que van en contravía de estas disposiciones. Entre estas, se encuentran:

- *El trato desigual a “detenidos con fines de extradición”*: aunque en el ordenamiento jurídico colombiano existe la figura de la extradición, en el Reglamento General se incluyen algunas normas que usan esta categoría para establecer requisitos especiales cuya justificación no es clara. Por ejemplo, el inciso final del párrafo 1 del artículo 68 del Reglamento estipula que las visitas para estas personas deberán ser autorizadas por la Oficina de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la Nación. De igual forma, el artículo 72 del Reglamento

---

segundo instrumento fue expedido por la necesidad de prestar mayor atención a la cuestión de las mujeres que se encontraban en prisión y de sus hijos.

<sup>42</sup> Entre ellas la T-062 de 2011, la T-388 de 2013, la T-804 de 2014, T-762 de 2015 y la C-584 de 2015.

establece en su numeral 6 la prohibición de traslado a otro establecimiento o pabellón de personas capturadas con fines de extradición o de nivel 1 de seguridad para la visita íntima. Esto podría implicar un tratamiento discriminatorio, pues no se observan justificaciones de fondo para que estas disposiciones especiales limiten o imposibiliten el derecho a la visita íntima.

- *Deber de la USPEC de velar por el mantenimiento de la infraestructura para que cumpla los criterios de reclusión en condiciones dignas y mínimas de habitabilidad:* como se menciona anteriormente, las reglas que gobiernan los centros de reclusión deben ser claras y específicas. Sin embargo, el artículo 21 del Reglamento no es específico en determinar las condiciones mínimas de habitabilidad a las que una persona en reclusión tiene derecho, más allá de reiterar el deber de esta entidad de velar por los mismos que ya se encuentra consignado en normatividad superior. Esta omisión también implica que, al no haber claridad al respecto, se reducen las posibilidades de exigir las condiciones mínimas.
- *Información complementaria de la cartilla biográfica: alias, eventual pertenencia a grupos al margen de la ley y modalidad delictiva:* los numerales 1, 4 y 7 del artículo 26 del Reglamento General ordenan que la cartilla biográfica debe contener el “alias” o pseudónimos, información sobre la eventual pertenencia a grupos armados organizados al margen de la ley y la modalidad delictiva. Es claro para la Comisión que la información mencionada es relevante para la administración del establecimiento, como por ejemplo, para organizar el ingreso de personas a pabellones donde su integridad no se vea amenazada por la conducta delictiva cometida o por su pertenencia a grupos armados. Sin embargo, es importante señalar que esta información no es relevante para todas las decisiones administrativas, pero sí puede ser un motivo de discriminación: por ejemplo, el alias o la pertenencia a grupos armados no sería relevante para el registro en actividades de redención, o para solicitar servicios médicos, etc. De disponer un acceso irrestricto a esta información por cualquier funcionario del establecimiento,<sup>43</sup> se podrían generar efectos discriminatorios, como que se niegue el derecho de una persona reclusa por pertenecer a un grupo armado o por la conducta delictiva cometida. Lo anterior implica que el Reglamento debería disponer un acceso diferenciado y graduado a la cartilla biográfica según sea información relevante para evitar usos discriminatorios, de tal forma que ciertos datos sean accesibles sólo por altos funcionarios del establecimiento (la Dirección o el Consejo de Disciplina), mientras que la guardia, funcionarios encargados de las labores de redención y otros tengan acceso más limitado, según corresponda.
- *Prohibición de estar en la celda durante el día:* el inciso tercero artículo 33 del Reglamento General prohíbe a las personas reclusas estar dentro de sus celdas

---

<sup>43</sup> Es necesario tener en cuenta que esas cartillas pueden ser revisadas por el personal de la guardia del INPEC, el Director General de ésta Institución, los jueces de ejecución de penas, y cualquier otra autoridad que tenga competencias en relación con las condiciones de estancia de las personas reclusas

durante el día. Esta prohibición va en contra del derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues impide a las personas reclusas ejercer libremente el espacio personal mínimo que tienen asignado dentro del establecimiento. Más aún si se tiene en cuenta que los espacios de soledad que permiten la reflexión y la intimidad son una necesidad de los seres humanos, particularmente en espacios –como los establecimientos de reclusión– en donde la convivencia entre los seres humanos es forzada y hacinada.

- *Imprecisión acerca de si la limpieza del establecimiento no forma parte de las labores de descuento de condena o redención:* Es necesario resaltar que el artículo 34 del Reglamento General parece establecer la limpieza del establecimiento (zonas comunes) como obligación de la población reclusa, estipulando que este servicio será realizado “con la participación de todos aquellos”. Esta disposición desconoce que el mantenimiento del aseo del establecimiento es una responsabilidad del INPEC y no de la población reclusa, la cual puede decidir trabajar en estas labores para redimir pena, y no puede ser obligada a realizarlas. Más aún, la redacción del segundo inciso de este artículo permite una interpretación en la que se excluye la limpieza del establecimiento (y no sólo la limpieza de la celda) de las labores de redención de pena. Si es interpretada como una obligación exigible por la dirección a todas las personas reclusas, y que no constituye trabajo y que no puede ser redimido como tal; este artículo haría de la limpieza del establecimiento un trabajo forzado, violando la prohibición del mismo en el artículo 6-2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- *La dotación del establecimiento de reclusión dependerá de la disponibilidad presupuestal:* el artículo 35 del Reglamento establece que la dotación del establecimiento de la reclusión dependerá de la disponibilidad presupuestal. Esta norma es violatoria de la vigencia general y prevalente de los derechos fundamentales de las personas, pues no puede condicionarse la provisión de los elementos mínimos de un establecimiento de reclusión a la cantidad de recursos que tenga la entidad. La vigencia de esta norma puede producir el resultado de no atender cabalmente el suministro de los insumos penitenciarios y carcelarios, repercutiendo finalmente en la dignidad humana de las personas reclusas.
- *Topes máximos de dinero que puede recibir y gastar mensual y diariamente una persona reclusa:* el Reglamento, en el parágrafo 1° del artículo 40, establece que una persona reclusa sólo puede recibir mensualmente por parte de sus familiares y allegados la suma máxima de dos (02) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Así mismo, el artículo 41 ordena que las personas reclusas sólo tienen permitida la utilización diaria de dos salarios mínimos diarios, y de dos salarios mínimos mensuales cada mes. Si bien es cierto que el Código Penitenciario y Carcelario otorga la facultad al INPEC de regular las formas en que debe hacerse efectiva la



prohibición de usar dinero al interior de cada establecimiento de reclusión<sup>44</sup>, esto no quiere decir que este tipo de restricción sea legítima. Por el contrario, esta limitación no está consagrada como una pena por la legislación vigente,<sup>45</sup> no desarrolla la prohibición de usar dinero al interior del establecimiento y tampoco es una medida necesaria de administración o seguridad de los centros de reclusión. Por ello, restringe de manera ilegítima el derecho a tener un patrimonio y a disfrutar de él, sin que exista una necesidad o valoración que la haga necesaria.

- *Régimen de comunicaciones diferente al establecido para la población en general:* El Reglamento General establece en su artículo 63 que todas las personas reclusas tendrán derecho a la comunicación telefónica, pero no establece parámetros generales sobre el costo de este servicio. La falta de definición de los costos de los mismos en el Reglamento ha hecho que el servicio de telefonía al interior de los centros de reclusión tenga costos mucho más altos a los del servicio por fuera de los establecimientos, pues dependen de los contratos celebrados por el INPEC con las entidades prestadoras. Así, la cláusula 6 del contrato de prestación de servicios de telefonía con PREPACOL establece que el costo de las llamadas locales es de \$100 pesos, nacionales de \$250 pesos, a celular de \$350 pesos y las internacionales de \$700 pesos. Estos valores, sin embargo, contradicen los toques máximos establecidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, los cuales para el 1 de enero de 2016 eran, para llamada a teléfono fijo o dispositivo móvil era de \$100,45 pesos con impuestos.<sup>46</sup> Esta diferencia genera precios injustificados y adicionales para la población reclusa, que debe incurrir en costos mucho más altos que la población en general para hacer llamadas telefónicas, especialmente a celulares.
- *Descuento del diez por ciento (10%) de la remuneración mensual de trabajo para la caja especial del establecimiento de reclusión:* los artículos 43 y 120 del Reglamento establecen que de la remuneración percibida por la persona reclusa que reciba dineros por trabajo penitenciario se descontará un diez por ciento con destinación a la caja especial del establecimiento de reclusión. Sin embargo, sólo el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales se encuentran constitucionalmente habilitadas para crear contribuciones fiscales que afecten el patrimonio de la ciudadanía.<sup>47</sup> No existe ningún fundamento constitucional o legal que habilite al INPEC para sustentar el aporte del diez por ciento de la remuneración mensual de las personas en reclusión, en detrimento de sus derechos patrimoniales.

---

<sup>44</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 89.

<sup>45</sup> Congreso de la República. Ley 599 del 24 de julio de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Art. 43.

<sup>46</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones. Resolución 3497 de 2011, según fue modificada por la Resolución 4660 de 2014. Art. 1.

<sup>47</sup> Constitución Política de Colombia (1991). Art. 338.

- *Prohibición de vestir ruanas, guantes, bufandas y abrigos a las personas reclusas:* el numeral 4° del artículo 50 del Reglamento General prohíbe el uso de las prendas ya aludidas de manera taxativa y sin excepciones, lo cual puede implicar que estas prendas no pueden ser utilizadas por la población reclusa incluso si esta, debido a condiciones climáticas del establecimiento (por ejemplo, frío extremo), llegara a ser necesaria. Esta disposición, de entenderse como una prohibición incluso en estos casos, podría implicar el sometimiento de la población reclusa a condiciones inhumanas de reclusión, violando la prohibición internacional y constitucional a los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- *Sistema de sanción con el derecho a visitas:* el artículo 151 del Reglamento General establece la supresión del derecho a la visita como una sanción a faltas disciplinarias. Según este artículo, las faltas leves pueden acarrear hasta la suspensión de 5 visitas, y las graves, hasta de 10 visitas, sin especificar límites a esta potestad sancionatoria más allá del número de visitas máximas. Esta disposición, de entenderse sin ningún condicionamiento, violaría la Regla 23 de Bangkok, según la cual las sanciones disciplinarias no podrán conllevar la prohibición de tener contacto con sus familiares, y en particular con sus hijos. En este sentido, esta clase de sanciones no pueden eliminar el contacto de la persona reclusa con su familia o sus hijos, por lo cual este tipo de sanciones no pueden versar sobre este tipo de derecho a la visita.
- *Permiso para suspender inmediatamente la visita a un recluso, según los motivos del artículo 114 de la Ley 65 de 1993:* los motivos a los que se refiere el artículo 114 del Código Penitenciario y Carcelario consisten en que haya sospecha de que el visitante esté haciendo “inteligencia peligrosa e ilícita”<sup>48</sup>. Esta norma resulta violatoria del debido proceso de las personas en reclusión puesto que, para imponer una restricción al derecho a la visita, debe adelantarse un proceso disciplinario o administrativo. Así, si según el INPEC una persona en reclusión se encuentra haciendo inteligencia peligrosa e ilícita y procede a suspender la visita, debe acopiar las pruebas que resulten pertinentes y demostrar sumariamente al visitante la motivación y fundamento de la decisión. Sólo posterior a esto, podría iniciarse un proceso disciplinario en el que la persona –reclusa o no– pueda controvertir las pruebas y ejercer una defensa de sus derechos.

## 2. El Reglamento General, las Reglas de Bangkok y el enfoque de género.

El Reglamento General del INPEC, además de tener disposiciones de índole general, también tiene disposiciones que se hacen particularmente relevantes a la luz del enfoque diferencial y las normas sobre el tratamiento de mujeres en reclusión. En virtud de este

---

<sup>48</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-394 del 7 de septiembre de 1995, MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Aunque esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, en aquella oportunidad, la Corte no estudió el cargo por violar el debido proceso

enfoque, el artículo 5 del Reglamento estipula como principio el enfoque diferencial en general, el cual incluye enfoque de género, de discapacidad y de la tercera edad, entre otros. A pesar de esto, el Reglamento presenta serias deficiencias al evaluarse a la luz de las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas. Entre estas, se encuentran:

- Los artículos 25 y 26 hacen referencia al ingreso de personas privadas de la libertad a los establecimientos de reclusión, pero en ellos no se incorpora la regla 2 de Bangkok que indica cuál es la forma de ingreso adecuado de las mujeres.
- El artículo 28 hace referencia a las requisas de ingreso, pero en ellas no se hace mención específica a la manera cómo deben realizarse esos registros personales cuando se trata de mujeres (Reglas 19 y 20 de Bangkok). Por su parte, sólo en el inciso 5° de este artículo se habla del debido respeto de la dignidad humana, sin que haya reglas específicas sobre el registro corporal de mujeres (por ejemplo, que deba ser llevado a cabo por personal femenino) ni tampoco sobre la regulación o implementación de otros medios menos invasivos (como escáneres).
- El artículo 29 del Reglamento regula el examen médico de ingreso sin tener en cuenta las Reglas de Bangkok 6 a 13, omitiendo, entre otros: los exámenes médicos a fondo que son propios para las mujeres como son los ginecológicos, la indagación sobre si sufren o no enfermedades de transmisión sexual o sanguínea, la invitación a hacer exámenes del VIH, las preguntas específicas sobre si han sido víctimas de violencia sexual antes del ingreso a prisión para ser acompañadas jurídica y psicológicamente, la averiguación sobre su historial de salud reproductiva para garantizar de preferencia la atención médica por personal femenino y el acompañamiento en los temas de salud mental que afectan específicamente a las mujeres, entre otros aspectos. Esta omisión es de gran relevancia, puesto que, como lo ha podido verificar el Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal mediante entrevistas telefónicas con mujeres reclusas en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Jamundí, los exámenes médicos de ingreso suelen ser practicados por personal médico masculino que la mayoría de las veces se limita a hacer preguntas de rutina y a evaluar los signos vitales.
- Otro tema de importancia para las reglas de tratamiento específico de las mujeres reclusas es el de la higiene personal (regla No. 5 de Bangkok) en la que se establece que los recintos que alojan mujeres deben contar con instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias del género.<sup>49</sup> A pesar de esto, esta garantía no se encuentra clara en muchos de los artículos del Reglamento General. El Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal ha podido corroborar con algunas mujeres del Complejo Carcelario y Penitenciario de Jamundí, que la entrega gratuita de toallas higiénicas o tampones es prácticamente

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, la obligación de entregar de manera gratuita toallas sanitarias y el suministro permanente de agua para las mujeres que estén en embarazo, en período de lactancia o de menstruación, etc., no se encuentra consignada en ninguna disposición del Reglamento.

nula, tienen pocas horas de acceso a agua y la imposibilidad de estar en sus celdas cuando requieren descanso específico ante los malestares del ciclo menstrual.

### 3. Breves comentarios sobre los reglamentos particulares de algunos establecimientos de reclusión

Además de constatar las falencias del Reglamento General, también se realizó el seguimiento de los reglamentos específicos de varios establecimientos penitenciarios y carcelarios, y se encontró que también presentan graves falencias a la luz de las normas nacionales e internacionales sobre la materia. Los siguientes reglamentos fueron expedidos bajo el Reglamento General anterior, aunque se debe resaltar que en la labor de seguimiento de esta Comisión, se encontraron algunos establecimientos que expidieron nuevos reglamentos de manera deficiente. Tal es el caso del Reglamento de la Reclusión de Mujeres de Popayán, el cual es, salvo algunas disposiciones específicas, una reproducción literal del Reglamento General (en este caso, el documento incluso se encuentra encabezado de la siguiente manera: “Aprobado mediante resolución n° 006349 de 19 de diciembre de 2016. expedida por la dirección general del inpec”).

#### *a) Reglamento del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Valledupar:*

A pesar de que el nuevo Reglamento General se expidió en 2016, hasta el momento de elaboración de este informe, este establecimiento todavía se encuentra regulado por la Resolución 0267 del 22 de junio de 2005 expedida en el marco del Reglamento anterior (Acuerdo 011 de 1995). Este reglamento no adopta el principio del enfoque diferencial y contiene distinciones injustificadas entre hombres y mujeres.

Por otra parte, dentro de sus disposiciones más problemáticas, se encuentran:

- En su artículo 45, el reglamento establece que las personas reclusas sólo tienen permitido la compra de artículos hasta por un salario mínimo diario legal vigente en días ordinarios y hasta por cinco salarios en días de visita.
- Varias normas del Reglamento (como su artículo 51) obligan a todos los internos a bañarse, a afeitarse diariamente y a no usar ni barba ni cabello largo. Esta norma atenta contra el derecho a vivir conforme a las propias manifestaciones de la personalidad.
- La visita íntima se encuentra subordinada, en el artículo 78 de este Reglamento, a la cantidad de solicitudes presentadas, limitando de manera injustificada el derecho a la visita íntima.

b) *Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar (EPCAMSVL).*

El EPCAMSVL se encuentra, a la fecha de producción de este informe, regulado por la Resolución 089 del 2 de febrero de 2005 expedida por su Director. Por la fecha de expedición, es claro que este Reglamento se expidió en vigencia del anterior reglamento General (Acuerdo 011 de 1995) y no del actual, y se desconoce si la expedición de un nuevo reglamento se encuentra en proceso. En él se identificaron las siguientes problemáticas específicas:

- El artículo 42 prohíbe la venta de una serie de productos en los expendios de alta seguridad y permite prohibiciones adicionales según el criterio del Consejo de Seguridad. Esta autorización dificulta la garantía real de los derechos de las personas reclusas, puesto que la prohibición queda al arbitrio de lo que considere en su momento el Consejo de Seguridad.
- Estipula restricciones y afectaciones a derechos como la intimidad y el libre desarrollo de la personalidad. Por ejemplo, el artículo 48 prohíbe el uso de cortinas o cualquier cosa que limite la visualización de alguna parte de la celda (incluye camarote y baño).

Para terminar, no puede dejarse de manifestar la gran dificultad que se encuentra para acceder a los reglamentos. El Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal ha recogido, tanto en establecimientos de reclusión de Medellín como de Cali, Palmira y Jamundí, declaraciones de personas reclusas que manifiestan no conocer el reglamento, ni recibir la más mínima información sobre este. Tampoco se les entrega o permite leer cuando así lo solicitan. Esto sólo cambia cuando media la intervención de un abogado. Esto, sumado a que muchos no han sido actualizados según el Reglamento General, hace que las cárceles y penitenciarías colombianas terminen siendo no sólo lugares donde materialmente, a veces, no rige la ley, sino donde tampoco formalmente esta existe en términos de vigencia.

B. *La corrupción en la celebración de contratos para la prestación de servicios de alimentación al interior de los establecimientos de reclusión*

Dentro del sistema carcelario existen prácticas de corrupción que ocurren a un nivel del que no son partícipes ni la guardia ni las personas reclusas, sino altos funcionarios dentro de las instituciones encargadas de la administración del sistema (INPEC y USPEC). Tal es el caso, por ejemplo, de la contratación de servicios de alimentación. Por este motivo, en este numeral se presentan varios hallazgos relativos a la contratación de servicios de alimentos por parte de la USPEC, resaltando no sólo información relativa al detrimento del interés público en la contratación de servicios de alimentos sino también el grave impacto que tienen en la dignidad, salud e integridad de las personas reclusas en los ERON.

## 1. La alimentación de la población reclusa en establecimientos penitenciarios y carcelarios

La alimentación de las personas reclusas está a cargo del Estado a través de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC,<sup>50</sup> labor que puede ser llevada a cabo directamente o contratando para ello a particulares.<sup>51</sup> Así, en la actualidad la USPEC contrata empresas privadas después del respectivo proceso de licitación pública y tiene el deber de hacer seguimiento al cumplimiento del contrato.

La Corte Constitucional ha referido claramente que el hecho de que la administración contrate con particulares el suministro de alimentos no la exonera de su responsabilidad para con las personas reclusas. Pues, aunque esta *“haya contratado con una empresa particular la provisión de los alimentos y de los utensilios para comer, no lo releva de su deber de velar por el cumplimiento de las obligaciones que recaen en el contratista, e incluso de brindar directamente este servicio en el caso de que el contratista incumpla definitivamente sus obligaciones”*.<sup>52</sup>

Así, de acuerdo a los preceptos legales nacionales y a la normativa internacional como el Código Penitenciario y Carcelario o las Reglas Nelson Mandela, los alimentos que se entregan a las personas reclusas deben ser suficientes e idóneos para su adecuada nutrición y el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. En este sentido, la Corte Constitucional ha indicado en repetidas ocasiones que la cantidad suministrada debe ser suficiente toda vez que la privación de alimentos y el hambre constituye un trato cruel, inhumano y degradante que atenta contra los derechos a la vida, la dignidad, la salud y la integridad personal de las personas reclusas.<sup>53</sup>

Por esto, los alimentos que consumen las personas reclusas deben cumplir ciertos estándares de calidad, se deben manipular de manera higiénica y servirse decentemente a

---

<sup>50</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 67.

<sup>51</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 68.

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-693 del 6 de septiembre de 2007, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>53</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-151 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos. En el mismo sentido, Sentencias T-718-99, T-535 de 1998, T-714 de 1996, T-208 de 1999.

las horas acostumbradas en la sociedad<sup>54</sup>. Deben ser así mismo adecuados a su edad, estado físico, religión y cultura, según la Regla Nelson Mandela No. 20<sup>55</sup>.

En este sentido, la USPEC establece los lineamientos para el cumplimiento de las Buenas Prácticas de Manufactura -BPM en el servicio de alimentación de las personas reclusas dentro de un documento interno que contiene el Manual de Manipulación de Alimentos y el procedimiento a seguir en caso de que se requiera atención como consecuencia de una enfermedad de transmisión por alimentos -ETA. Dentro de este manual se definen las medidas a ser tomadas para que la alimentación sea recibida bajo condiciones óptimas de oportunidad, calidad nutricional e inocuidad de acuerdo a las directrices de la Ley 9 de 1979, regulatoria de medidas sanitarias.

## 2. Incumplimiento del principio de responsabilidad contractual y el deber de selección objetiva

Los principios de la contratación estatal, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, son aquellos por los que se debe regir la administración con el propósito de que las erogaciones que haga en desarrollo de los contratos respeten el interés público. El principio de responsabilidad supone que los servidores públicos deben buscar el cumplimiento del contrato y vigilar su correcta ejecución, así como proteger los derechos de la entidad y de los terceros que puedan resultar afectados por el contrato. Para el caso del contrato de suministro de alimentos, estos terceros son las personas reclusas.

El deber de selección objetiva hace parte del principio de transparencia que debe existir en toda contratación.<sup>56</sup> Comprende la escogencia del ofrecimiento más favorable a la entidad teniendo en cuenta factores como la experiencia, la organización, el precio y, de particular importancia, el cumplimiento. El criterio de ‘cumplimiento’, si bien hace primariamente referencia a que las propuestas satisfagan las exigencias de los pliegos de condiciones, en virtud del deber que tiene la administración de velar por la primacía del interés general sobre el privado, ‘cumplimiento’ también puede ser entendido como la correcta satisfacción de obligaciones en contratos estatales anteriores por parte del particular.

---

<sup>54</sup> Normalmente en todos los Establecimientos de Reclusión del país las comidas se sirven en horarios que representan diversas vulneraciones a las personas reclusas. Uno de los Reglamentos que se analizó dentro de este Informe fue la Resolución 089 de 2005 por la cual se expide el Reglamento de Régimen Interno del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar (conocido como Tramacúa). En su artículo 89, donde regula los horarios, se puede ver claramente dicha situación: Solo se proporcionan las tres comidas básicas en las siguientes horas: el desayuno a las 06:00 horas, el almuerzo a las 11:30 horas y la comida a las 16:30 horas, pasando más de 3 horas entre las primeras comidas, pero más preocupante, pasando un largo período de ayuno entre la comida del día anterior y el desayuno del día siguiente.

<sup>55</sup> Una vulneración a todo esto se evidencia en las 7 entrevistas realizadas por parte del Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal en la primera mitad del 2017 a mujeres reclusas en el COJAM de Jamundí.

<sup>56</sup> Congreso de la República. Ley 80 del 28 de octubre de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Art. 29.

Recientemente la Contraloría General de la República (2016) realizó una auditoría a la USPEC<sup>57</sup> en la que encontró múltiples irregularidades, varias de las cuales estaban relacionadas con el suministro de alimentos en los establecimientos carcelarios. Esto tiene que ver con la falta de vigilancia por parte de la administración en el desarrollo del contrato y con la repetida adjudicación de contratos a particulares que no eran elegibles por haber incumplido en anteriores ocasiones sus obligaciones contractuales<sup>58</sup>.

Los hallazgos N. 35 y N. 36 de la auditoría citada describen irregularidades en el cumplimiento de los contratos 340, 346, 347, 355, 361 y 362 de 2015 entre la USPEC y los particulares Estrada Navarro SAS, Consorcio Servialimentar 2016 y Catalimentos 2016. Los contratos fueron llevados a cabo en municipios como Tunja y Cómbita (Boyacá), Cúcuta (Norte de Santander) y Acacías (Meta). Estas son: falta de cumplimiento de las normas de preparación de alimentos, malas condiciones de la infraestructura de la cocina y otras instalaciones útiles debido a comportamientos del contratista y el incumplimiento de sus obligaciones de mantenimiento.

Así mismo, la Contraloría reporta la presencia de roedores, suciedad, manejo inadecuado de los alimentos que necesitan refrigeración y falta de certificación médica de manipuladores de alimentos. Además, esa entidad pudo observar que los alimentos no llegaban a las personas reclusas con una temperatura adecuada y que el camión para el transporte de los alimentos no cumplía con las normas de asepsia. El informe evidencia condiciones de total desaseo y la presencia de insectos y moscas.

Además de lo anterior, se informa el incumplimiento del contrato por falta de laboratorios microbiológicos y normas de sanidad, la insuficiencia de la iluminación, carros repartidores en mal estado, neveras oxidadas y obsoletas, y condiciones inadecuadas de los instrumentos que se utilizan en la cocción. Se pudo evidenciar que no había suficientes fiambreras y que los internos debían comer rápido y pasar la fiambarrera a otros.

Aunque las anteriores irregularidades constituyen incumplimiento de las obligaciones del contratista y suponen un impacto negativo en las condiciones de vida de las personas reclusas destinatarias de los alimentos, la USPEC no inició acciones al respecto.<sup>59</sup> Esto compromete no solo a los contratistas, sino también a la administración en cuanto al

---

<sup>57</sup> Contraloría General de la República. Auditoría CGR –CDDJS- N.012 para la vigencia 2015. Julio de 2016.

<sup>58</sup> Tales obligaciones contractuales pueden observarse en los contratos analizados: Contrato de suministro N. 377 del 23 de Diciembre de 2015 entre la USPEC y la Unión temporal Servialimentar 2015 para el suministro del servicio de alimentación por el sistema de ración a los internos de las cárceles EPAMSCAS- ERE –JP Bogotá Picota, EPMS Leticia y EPC La Mesa y Estaciones de Policía Bogotá La Picota. Otros contratos con diferentes particulares y destinados al suministro de alimentos en otros establecimientos del país tienen cláusulas idénticas o similares al anteriormente reseñado. Ver por ejemplo el Contrato 365 entre USPEC y Unión temporal Capitaliños USPEC, el Contrato 362 entre USPEC y Consorcio Catalimentos 2016 o el Contrato 361 entre USPEC y Estrada Navarro SAS, todos con fecha 23 de Diciembre de 2015.

<sup>59</sup> Por lo menos hasta la fecha del informe de auditoría de la Contraloría citado.



principio de responsabilidad<sup>60</sup> en la contratación se refiere, pues se trata de omisión de la vigilancia de la correcta ejecución del objeto contratado y de su calidad.

Por otra parte, el hallazgo 33 describe una situación que se puede catalogar como aún más grave. Se trata de la adjudicación que se hizo a una compañía sin tener en cuenta que, previamente, se había declarado en su contra un incumplimiento contractual. La compañía se abstuvo de informar a la administración en la correspondiente carta de presentación sobre la sanción que había recibido. No obstante, la USPEC tuvo conocimiento de dicha sanción (que constituía causal de rechazo) e hizo caso omiso, argumentando que la sanción no se hallaba inscrita en el Registro Único de Proponentes –RUP, y le adjudicó el contrato. Semejante comportamiento constituye una falta al principio de selección objetiva<sup>61</sup>.

### 3. Impacto en los derechos fundamentales de las personas reclusas

Además de lo anterior, vale la pena resaltar la falta de preparación para prevenir estos hechos asociados a la corrupción. Así, las violaciones a los principios de responsabilidad y el deber de selección objetiva en los contratos estatales no están contempladas dentro del mapa de riesgos de corrupción de la USPEC, a pesar de que han sido comprobados por la Contraloría y de que se presentan frecuentemente. Esto sugiere, evidentemente, que la administración no está haciendo mucho por solucionar tales problemáticas.

Sin embargo, más allá de los daños a la administración y al erario público que puedan causar estos problemas, vale la pena evaluar el asunto desde una perspectiva de derechos humanos. La tolerancia al incumplimiento contractual en el suministro de alimentos a las personas reclusas y su reiterada adjudicación a quien ha fallado representa un grave comportamiento por parte de la administración, pues ha generado la violación de derechos fundamentales de personas reclusas. Más aún, en estos casos, una nueva adjudicación es tanto como demostrar indiferencia ante dicha situación y propiciar nuevas violaciones.

El incumplimiento de los estándares de calidad en el suministro de alimentos ya había sido documentado por la Contraloría de informes de auditoría previos al citado en este aparte<sup>62</sup>. Se encontró que en muchos casos los contratistas incumplen la normatividad en cuanto a la preparación, traslado y distribución de los alimentos,<sup>63</sup> todo lo cual denota falta de supervisión por parte de la USPEC. Observa la entidad que exámenes microbiológicos

---

<sup>60</sup> Además, esta violación encajaría en una de las prohibiciones contempladas por el Código Disciplinario Ley 734 de 2002. Art. 35 N.1.

<sup>61</sup> Esta conducta constituiría incluso el delito de contrato sin cumplimiento de requisitos legales (Artículo 410 del Código Penal) en contra de la administración pública. Además, se trata de una falta gravísima de acuerdo al Código Disciplinario (Ley 734 de 2002 N. 31 art. 48).

<sup>62</sup> Contraloría General de la República. Auditoría CGR –CDDJS- N.013 para la vigencia 2014. Julio de 2015.

<sup>63</sup> El traslado de los alimentos se hace en algunos planteles por caminos de tierra, lo que incrementa el riesgo de accidentes y contaminación. Por otra parte, cuando se hace la entrega de los alimentos estos ya no tienen la temperatura suficiente para conservarse libres de contaminación de acuerdo con los parámetros de la Resolución 2674 de 2013. Hay fallas así mismo en el suministro de dietas terapéuticas para reclusos enfermos.

realizados por laboratorios certificados contratados por las mismas compañías de suministro de alimentos registran valores por encima de lo establecido en varias de las muestras de diferentes establecimientos de reclusión<sup>64</sup>.

Las explicaciones posibles de estas fallas, según la Contraloría, son que el producto llega contaminado desde su origen, los recipientes y utensilios están contaminados, no se toman las medidas sanitarias en el proceso de preparación de alimentos y que el medio ambiente donde se preparan los alimentos se encuentra contaminado. Esto concuerda con los hallazgos de Bejarano R., Celedón D., y Socha G. (2015), que encontraron que el 35% de las enfermedades de transmisión por alimentos -ETA a nivel carcelario tienen origen en el servicio de alimentos (2015).

Finalmente, abundantes medios de comunicación nacionales han reportado las deficientes condiciones de calidad de la alimentación intramuros, así como múltiples brotes de enfermedad en establecimientos de reclusión asociados al suministro de alimentos<sup>65</sup>. Así mismo, el Equipo Jurídico Pueblos ha documentado las denuncias que múltiples personas reclusas en diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios hacen con referencia a

---

<sup>64</sup> Los exámenes microbiológicos de las muestras fueron parámetro de coliformes totales (NMP) y parámetro de organismos mesofílicos (UFC).

<sup>65</sup> \* El Tiempo, en noticia del 14 de agosto de 2016, reportó varios de los hallazgos encontrados por la Contraloría en el informe de auditoría referido. Adicionalmente, refiere del cerramiento de la cocina del penal del Barne por orden de la Secretaría de Salud debido a una intoxicación masiva.

\* En mayo 18 de 2016, la cadena RCN radio reportó que internos de la Cárcel de Cóbbita denunciaron malos manejos en la entrega de la alimentación del centro penitenciario.

\* En febrero de 2012 el Heraldo reportó la intoxicación masiva por consumo de alimentos de al menos 245 personas en la cárcel de la Vega.

\* El Colombiano informa con fecha de 1 de febrero de 2017, que 51 personas privadas de la libertad sufrieron una intoxicación masiva por causa, al parecer, de unas salchichas vencidas en la Cárcel el Pedregal de Medellín, la misma noticia fue reportada por el Tiempo el 20 de diciembre de 2016.

\* El 15 de diciembre de 2015 el Espectador reportó la intoxicación de 60 personas en la Cárcel la Picota que recibieron comida en mal estado. Esta misma noticia fue informada por Europa Press el 3 de diciembre de 2015.

\* El diario El Universal reportó el 2 de abril de 2013 la intoxicación de 62 internas de la cárcel de San Diego en Cartagena por la ingestión de una carne desmechada en mal estado.

\* Similar situación reportó la Wradio respecto de 6 pabellones de la cárcel de San Isidro, en Popayán, por causa de un arroz con pollo.

la calidad (Palogordo, Picota, Jamundí y Cóbbita)<sup>66</sup>, el gramaje (Valledupar, Cóbbita, Picota y Cúcuta)<sup>67</sup> y las especificaciones del menaje en que se sirven los alimentos<sup>68</sup>.

## V. Problemas de la población pos-penada

La población pos-penada en Colombia enfrenta una limitada posibilidad de reintegración efectiva. Esta limitación opera en múltiples sentidos, pero se enraza en el prejuicio colectivo, que impone a estas personas una marca prácticamente imposible de borrar y que lejos de mantenerse en la esfera privada, es de libre acceso a la ciudadanía en general.

Esta realidad contrasta con el Código Penitenciario y Carcelario, que afirma que “cumplida la pena los antecedentes criminales no podrán ser por ningún motivo factor de discriminación social o legal y no deberán figurar en los certificados de conducta que se expidan”.<sup>69</sup> Sin embargo, el haber cumplido una pena privativa de la libertad es una categoría que no diferencia edad, delito, género o clase social: significa siempre lo mismo en el imaginario social. La persona pos-penada, a pesar de haber saldado su deuda con la sociedad -tal como lo indica el hecho de haber pagado la pena que se le impuso- afronta situaciones de discriminación por parte de la sociedad que debería acogerla, pero que prefiere seguirla marginando. En palabras de un pos-penado entrevistado:

*“Yo en ese sentido, que una persona salga de la cárcel... yo creería que deberían estar un poquito más atentos a eso, porque póngase a pensar una persona que sale... primero, sale con antecedentes, de pronto sin plata, lo van a rechazar... porque a mí me ha pasado eso, yo estoy en libertad condicional y*

---

<sup>66</sup> Los presos políticos de Palogordo en ponencia sobre “Trabas y zancadillas al deshacinamiento carcelario” presentada al Congreso de la República el 18 de mayo de 2017 denuncian que una parte de los alimentos que se les suministran se encuentran en estado de descomposición o crudos, por lo cual deben abstenerse de consumirlos para evitar problemas de salud. Así mismo, las presas políticas del complejo penitenciario de Jamundí iniciaron una jornada de protesta exigiendo el derecho a la alimentación digna el 28 de febrero de 2017. Algunas de estas manifestaciones se referían al racionamiento del agua y a las faltas en cuanto a calidad, cantidad y valor nutricional de las comidas que se les ofrecen. Por otra parte, los presos del pabellón uno del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita denunciaron que los días 13 y 14 de diciembre de 2016, más de cien compañeros reclusos sufrieron afecciones estomacales debido a las condiciones en que se les hace el suministro de alimentos. Reportan la existencia de cucarachas y pelos en la comida y que el servicio de hace en bandejas en mal estado y sucias.

<sup>67</sup> Los detenidos de las cárceles EPCAMS Valledupar y Combita realizaron, el 25 de abril y el 27 de enero de 2017 respectivamente, huelgas de hambre exigiendo que las raciones de comida se restablecieran, pues habían sido disminuidas hasta en un 50%. Por las mismas razones protestaron los internos de la Picota el 21 de abril de 2017.

<sup>68</sup> Los internos de los establecimientos relacionados en las últimas dos notas al pie informaron que el menaje que le es entregado, no cumple con las especificaciones relacionadas en los contratos suscritos entre la USPEC y la empresa privada. Por una parte, no se suministra con la regularidad requerida, y por otro, se trata de un solo recipiente con varios compartimentos, que por supuesto no tiene la suficiente capacidad para contener las raciones de alimentos completa. Además, debido a la tardanza en la entrega del menaje, éste se deteriora, dificultando las condiciones de higiene necesarias para su uso.

<sup>69</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 162.

*yo he pasado hojas de vida, me han llamado, pero me dicen, señor sus antecedentes... así no lo puedo contratar, todavía está con libertad condicional...”*

Una de las mayores necesidades que reporta la población pos-penada tiene que ver con la generación de ingresos y el derecho al trabajo. Con la libertad la persona debe responder no solo por sí mismo, sino muchas veces por su familia. No obstante, es en esta órbita donde se ubican las mayores barreras a las que se enfrenta esta población, lo cual afecta la reincorporación efectiva a la sociedad. Al no contar con las posibilidades de trabajo o de tener un emprendimiento propio, la reincorporación está prácticamente condenada al fracaso.

El caso de mujeres pos-penadas evidenció también este problema. Aunque no fue constatado, es posible que se genere un efecto desproporcionado sobre las mujeres pos-penadas, en tanto se conjugarían simultáneamente varios factores de discriminación. Así, en un ejercicio cualitativo de diálogo con cuatro mujeres pos-penadas, la Corporación Humanas corroboró que tres de ellas no tenían trabajo, y sólo una lo consiguió después de salir de la cárcel. Aunque su empleador suele contratar mujeres pos-penadas para que trabajen como cocineras, el trato que les da es discriminatorio: suele pagarles menos que a las mujeres que no tienen pasado judicial y las jornadas de trabajo son más largas. El abuso se explicita cuando ellas solicitan un trato igual y reciben como respuesta *“agradezca que le di trabajo porque con sus antecedentes en ninguna parte la van a contratar”*.

El tema del escaso acceso al trabajo es bastante reconocido, y se considera como una de las principales causas para la reincidencia. Sin embargo, no hay un andamiaje institucional que se haya concebido como soporte y que genere condiciones reales de reintegración para esta población, pues, si bien hay algunas experiencias que vale la pena reconocer (como la Casa Libertad en Bogotá<sup>70</sup> o el Programa de Intervención Social en Cárceles de Medellín), estas son iniciativas que no tienen la capacidad suficiente para atender a toda la población pos-penada. Según información obtenida por la Corporación Humanas, Casa Libertad había apoyado a 366 personas pos penadas y logrado vincular laboralmente solo a 60 en su primer año de funcionamiento. *“Es que si usted no tiene trabajo, no tiene nada...”*.

Esta situación, sumada a las débiles o nulas redes de apoyo que encuentra la población pos-penada al momento de recuperar su libertad, a los efectos de la reclusión y al deterioro físico y mental propios del encarcelamiento, entre otros motivos, los coloca en una situación de vulnerabilidad que debería ser atendida y asumida por el Estado. Mientras que, por ejemplo, las personas que se encuentran en proceso de desmovilización cuentan con una institución oficial, especializada y exclusiva para su reintegración, la población pos-penada no cuenta con una oferta institucional sólida de apoyo para su regreso a la sociedad.

---

<sup>70</sup> La Casa Libertad en Bogotá es un convenio de 4 instituciones: INPEC, Ministerio de Justicia, Fundación Teatro Interno y Colsubsidio.

Esto evidencia un incumplimiento del Código Penitenciario y Carcelario en lo que se refiere a servicio pos-penitenciario<sup>71</sup>. Si bien es función del INPEC buscar la integración de la persona pos-penada a su familia y a la sociedad, en la práctica no asume esta responsabilidad y una vez se recupera la libertad, pierde la pista de las personas liberadas. Igualmente, dicho Código establece que debe haber casas del pos-penado dispuestas a la atención de esta población cuando así se requiera.<sup>72</sup> Sin embargo, a excepción de la Casa Libertad en Bogotá, no se tiene conocimiento de ninguna otra institución similar que esté en funcionamiento.

Tal como lo indica la Corte Constitucional, “*el sentido último de un sistema penitenciario y carcelario es lograr la resocialización y reintegración de las personas que fueron privadas de la libertad. Al lado de la función retributiva de la pena, la resocialización ha de ser el principal objetivo de la reclusión, junto con la disuasión, la principal garantía de no repetición*”<sup>73</sup>. Sin embargo, ni la resocialización, ni la reintegración parecen ser efectivas, por lo que tampoco lo será la garantía de no repetición.

Por otra parte, en materia de resocialización, el acceso a actividades de educación, trabajo y enseñanza no es equitativo, pues la oferta institucional no es suficiente, en parte por el hacinamiento del sistema ERON. Más aún, no siempre la capacitación que reciben las personas internas facilita su proceso de reintegración y no representa una verdadera preparación para la libertad, aunque este sea precisamente el fin de la reclusión (Cerdeira-Pérez & Alvarado-Pérez, 2016, pág. 346).

Para que estas actividades cumplan su fin, se requieren convenios fuertes con instituciones externas que garanticen desde el interior de los centros de reclusión las condiciones para una reintegración efectiva. Al respecto, es importante mencionar que se han adelantado algunos proyectos innovadores, específicamente en EPMSC Cartagena, en donde una universidad privada está llevando un programa profesional a la cárcel; iniciativa que podría replicarse en otros ERON, contando con la voluntad política de instituciones externas.

*“Apenas cuando salga voy a ser otro pos penado, veo que cuando estamos en este proceso en resocialización los que estamos aquí, porque los que están allá viven de comer y dormir, nosotros somos en el patio casi 600 y salimos próximamente 50, o sea 50 somos los que estamos en el proceso de resocialización, los demás están durmiendo y comiendo y esperando el tiempo allá, esos 550 que quedan allá [...] ¿qué va pasar con ellos? No van adaptarse a la sociedad van a repetir lo que están haciendo, claro, van a reincidir, eso es lo que les sucede a muchos” (Grupo focal, mayo de 2017).*

---

<sup>71</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 159.

<sup>72</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 160.

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle.

En la misma línea, las personas en reclusión deberían contar con la posibilidad de generar ingresos desde antes de salir en libertad, lo que sin duda facilitaría su proceso de reintegración. En este sentido, se identificaron algunos ERON en los que se están adelantando iniciativas que permiten generar un ahorro para el momento de la salida o que ofrecen la posibilidad de mandar algo de dinero a las familias, mientras las personas en reclusión cumplen su proceso de resocialización. Sin embargo, esto no se cumple en todos los establecimientos y son pocas las personas reclusas quienes cuentan con esa posibilidad. Todo esto indica que hay una desarticulación y falta de preocupación en formular una política de reintegración efectiva a nivel nacional, estando disociados los niveles central y regional.

## **VI. Estudio de caso: las personas adultas mayores**

El presente capítulo presenta un estudio de caso de las personas mayores, sin ánimo de exhaustividad, con el fin de ejemplificar algunos de los problemas enunciados en los capítulos anteriores. En especial, se resaltarán aquellos relacionados con el hacinamiento, condiciones de habitabilidad, acceso a una formación adecuada, la cobertura médica y la aplicación de beneficios relacionados con la libertad o la sustitución de la detención preventiva. Sin embargo, esto no incluirá elementos como la defensa pública o el uso de la detención preventiva, pues el objetivo fundamental es mostrar la pertinencia de la aplicación de enfoques diferenciales para la atención de la población reclusa en general y un enfoque etario en particular.

Tal como lo señala la Corte Constitucional en relación con las personas mayores, éstas “merecen un especial respeto, protección y garantía de sus derechos fundamentales por parte de la política penitenciaria y carcelaria”<sup>74</sup>. Sin embargo, estas consideraciones no siempre son tenidas en cuenta y los adultos mayores deben enfrentar dificultades y situaciones que incrementan su vulnerabilidad. Más aún, esta población es un ejemplo de cómo varias de las problemáticas transversales y concretas tratadas en este informe coinciden, afectando de manera simultánea los derechos fundamentales de las personas reclusas.

La dignidad humana se ve profundamente vulnerada en el caso de la población adulta mayor reclusa. Por ejemplo, en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Bogotá – COMEB-, a pesar de que los internos reconocen la importancia de contar con un pabellón especial (Patio 5) para esta población, puesto que mejora la convivencia y favorece un trato medianamente diferencial por parte de la guardia y de los demás internos, las condiciones de infraestructura y hacinamiento del mismo no favorecen la movilidad, ni garantizan condiciones de salubridad.

Como se enuncia en la Sentencia T-388 de 2013 “en los establecimientos de reclusión se encuentran personas discapacitadas, enfermos psiquiátricos y personas de la tercera edad

---

<sup>74</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle.

que no tienen la posibilidad de acceder a celdas dignas para su especial condición”.<sup>75</sup> Esta situación se evidencia también en el COMEB, en donde no se cuenta con adecuaciones que favorezcan el desenvolvimiento de los adultos mayores, es decir, no hay barandas, rampas, ni corredores adaptados a las necesidades propias de esta edad.

En cuanto a las intervenciones realizadas en infraestructura, las personas de este centro refieren que realizaron unas solicitudes para algunas mejoras básicas como el arreglo de goteras o la construcción de un orinal, lo cual fue atendido oportunamente por parte del INPEC. Sin embargo, también señalaron la demolición de un espacio que proveía bienes básicos y que servía para la realización de talleres y actividades de enseñanza en mayo de 2017, en el que también se recibía a las visitas. Las personas recluidas en el COMEB indican que dicha demolición se realizó por orden de la dirección, sin previo aviso y que afecta directamente la realización de actividades, la reunión con sus familiares y amigos y la posibilidad de acceder a productos básicos. Hasta el momento se desconoce si el espacio será readecuado o si se destinará a otros fines.

La infraestructura para la visita conyugal, según entrevistas hechas a las personas recluidas, es insuficiente. Según los testimonios, las instalaciones no son apropiadas ni suficientes, y se ven en la necesidad de realizar adaptaciones, que distan mucho del principio de dignidad, con plásticos y cobijas, incluso en espacios abiertos.

Según la Corte Constitucional, “el hacinamiento penitenciario y carcelario lleva a la escasez de los bienes y servicios más básicos al interior de las cárceles, como un lugar para dormir”.<sup>76</sup> En este sentido, se pudo constatar que sigue habiendo personas adultas mayores que no cuentan con colchonetas, cobijas o camas y que están durmiendo en los corredores, incluso se instaló un cambuche a la intemperie, que está siendo habitado por una persona, quien no cuenta con el espacio adecuado para dormir.

El acceso a estos bienes básicos está supeditado a la capacidad adquisitiva de la persona que en general alcanza solo para comprar bienes de segunda mano provenientes de otras personas recluidas o que salen en libertad. Esta precariedad en el acceso a bienes básicos, continúa siendo muy delicada, ya que no se están garantizando por parte del Estado, máxime cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, como lo son los adultos mayores.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-388 de 2013 indica que “en un Estado social y democrático de derecho, bajo ninguna circunstancia, [se] puede imponer barreras y obstáculos infranqueables al acceso a los servicios básicos de salud de las personas privadas de la libertad”.<sup>77</sup> Sin embargo, es precisamente el tema de salud del que más se quejan los adultos mayores, quienes, en razón de su edad, presentan un deterioro físico y fisiológico que se ve incrementado con los efectos de la reclusión y de las malas

---

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle.

<sup>76</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle.

<sup>77</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle.

condiciones de los recintos carcelarios. Muchos de ellos manifiestan sufrir enfermedades crónicas o degenerativas, entre las que mencionan hipertensión, diabetes y depresión, indicando la dificultad para acceder a citas, tratamientos y medicamentos especializados. *“Lo peor es enfermarse, está prohibido”*.

Algunos adultos mayores incluso se encuentran en un estado de incapacidad para hacerse cargo del cuidado de sí mismos. En estos casos, dependen de la buena voluntad de sus compañeros de patio, quienes deben asearlos, cortarles las uñas y cambiarlos. Los compañeros indican que en ocasiones, estas personas pasan varios días sumidos en sus propias necesidades fisiológicas, sin recibir atención adecuada. Se pudo corroborar un caso en el cual una persona con delicado estado de salud, que ya podía acceder a prisión domiciliaria pero que no contaba con el apoyo de sus familiares, continuaba en reclusión y sin poder cuidar de sí mismo. Uno de sus compañeros afirmó que *“He visto morir a muchos así...”*.

En materia de salud, se reitera la dificultad de acceso a citas con especialistas, se indica que estas tardan meses y que lo mismo ocurre con los tratamientos especiales y los medicamentos. Las jornadas de salud son escasas e insuficientes. Cuando se solicita el servicio médico, las personas recluidas afirman que los mandan a sentar a una silla que llaman *“La Milagrosa”*, pues allí se direcciona a todas las personas en ausencia de un médico, como si fuesen a obtener alguna respuesta.

En razón de su edad y del deterioro físico y psicológico al que se enfrentan, algunos adultos mayores requieren de ayudas técnicas como audífonos, bastones, caminadores, prótesis y gafas, a las que no pueden acceder con facilidad. Al respecto, algunas personas aseguran que su visión ha empeorado notoriamente, puesto que no han podido acceder a los lentes que se les han formulado hace meses. En este sentido, también mencionan que con las campañas de salud no se logran mejoras, pues, aunque allí pueden diagnosticarse varias enfermedades o falencias, no se ofrecen rutas de acceso a las terapias, exámenes especializados, medicamentos o ayudas, que se requerirían para su adecuado tratamiento. En materia de salubridad, los internos indicaron que pueden pasar periodos de hasta de seis meses en que no reciben kit de aseo personal e implementos para mantener la higiene del patio y de los espacios comunes. Esto, sumado a la situación de hacinamiento y a la escasez de espacios para la realización de actividad física, favorece la propagación de virus y bacterias causantes de enfermedades y epidemias. *“Acá se enferma uno y se enferman todos”*.

La alimentación es otro de los aspectos apremiantes mencionados por las personas adultas mayores. Por una parte, indican que es igual a la de los demás internos y que ésta debería ajustarse a sus necesidades particulares y sus condiciones de salud. Al respecto, indicaron que en caso de que el médico ordene una alimentación diferente, se debe hacer la solicitud al INPEC, quien está encargado de suministrar *“comida de dieta”*. Sin embargo, aunque esto se puede realizar y que reciben respuesta, no consideran que la alimentación sea adecuada e incluso la consideran peor que la comida que regularmente se ofrece.



En cuanto al tratamiento diferencial penitenciario, se hace necesaria la implementación de actividades tanto laborales como educativas que se adapten a la realidad de las personas adultas mayores. Aunque los adultos mayores o las personas con enfermedades no tienen la obligación de trabajar, estos pueden atender a procesos de enseñanza para redimir pena<sup>78</sup>. Sin embargo, estos procesos de instrucción también deben ajustarse a sus capacidades y condiciones particulares como disminución entre otras, de la visión, la escucha y la capacidad de entendimiento.

Es así como por ejemplo las estrategias educativas en los establecimientos carecen de enfoques diferenciales. Por ejemplo, los internos indican que todos acceden al mismo tipo de educación. También se indicó que las personas que llevan menos de 6 meses recluidas, no pueden ejercer como instructores, aunque cuenten con una formación educativa que lo permitiría. En ese sentido, también se indica que los procesos educativos adelantados tanto por el INPEC, como por organizaciones externas, muchas veces se ven frustrados por las dinámicas propias de los establecimientos penitenciarios, es decir, “*prima la contada que la educación*”.

En la misma vía, los internos refieren que instituciones como el SENA ofrecen cursos y capacitaciones, que, sin embargo, están supeditados a la presentación de certificados de primaria y bachillerato, con los que muchas personas ya no cuentan. Adicionalmente, muchas personas no han accedido a este tipo de educación y, por tanto, no pueden tampoco beneficiarse de estas capacitaciones. Estos ejemplos evidencian que las estrategias educativas a implementar en los establecimientos carcelarios deberían contar con enfoques diferenciales, en general, y etarios en particular.

La gestión de beneficios de libertad o la sustitución de la detención preventiva, han sido abordadas de manera amplia por la normativa colombiana. De esta manera, el Código de Procedimiento Penal estipula que las personas mayores de 65 años podrán recibir la medida de aseguramiento efectuarse en su lugar de residencia atendiendo a su “personalidad, naturaleza y modalidad del delito”.<sup>79</sup> El Código Penal también abre esta posibilidad para el cumplimiento de la pena.<sup>80</sup> Esta posibilidad ha sido reiterada por la Corte Constitucional, que ha defendido que las personas que requieren especial protección constitucional accedan a beneficios de libertad si su condición lo requiere, haciendo uso de tecnologías como los sistemas de vigilancia electrónica.<sup>81</sup> Sin embargo, muchos adultos mayores recluidos afirmaron no conocen ningún caso en el que esto se lleve a la práctica.

Por último, es necesario mencionar que los adultos mayores recluidos reclaman la presencia de las entidades de control como la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo, pues

---

<sup>78</sup> Congreso de la República. Ley 65 del 19 de agosto de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Art. 83.

<sup>79</sup> Congreso de la República. Ley 906 del 31 de agosto de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Art. 314.

<sup>80</sup> Congreso de la República. Ley 599 del 24 de julio de 2000, por la cual se expide el Código Penal. Art. 68.

<sup>81</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle.

indican que sus visitas son esporádicas y que no siempre se cuenta con una respuesta de su parte, apropiada y oportuna para la solución de problemáticas.

## VII. Conclusiones

El estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario todavía persiste, pues los derechos de las personas reclusas siguen siendo violados de manera generalizada y sistemática, por la falta de una política criminal integral, racional y sostenible, y por la falta de respuestas efectivas de entidades estatales ante la crisis. Como el presente informe pretendió poner en evidencia, los aspectos esenciales característicos del estado de cosas inconstitucional continúan acentuando la crisis carcelaria, atraviesan las distintas fases de la política criminal, e incluso alcanzan a la vida de las personas luego de su liberación.

En primer lugar, dos problemas transversales del sistema penitenciario y carcelario que generan una amplia vulneración de derechos son el hacinamiento y la crisis del sistema de salud. Por una parte, la grave situación de hacinamiento general del sistema continúa siendo un problema fundamental, pues pese a que algunas medidas legislativas como la Ley 1709 de 2014 y la Ley 1760 de 2015 pretendieron limitar el uso de la privación de la libertad, estas han sido insuficientes. Mientras que la cifra global de hacinamiento registrada en junio de 2017 sigue siendo alta, siendo del 46,9% (INPEC, 2017, p. 28), la Comisión de Seguimiento pudo corroborar que la situación varía de establecimiento a establecimiento y, más aún, de patio a patio dentro de un mismo establecimiento, por lo que en Colombia se presentan situaciones críticas de hacinamiento muy por encima del promedio nacional. Por ejemplo, en los pabellones 3 y 5 del EPMSC-ERE de Valledupar se registraron hacinamientos del 577,5% y 718,2% respectivamente (ver: Capítulo 2, sección A).

Por su parte el sistema de prestación de servicios en salud continúa enfrentando serias dificultades para garantizar el acceso de las personas reclusas a servicios de salud adecuados. Dentro de estas dificultades, la Comisión de Seguimiento corroboró obstáculos como la falta de cobertura de personal capacitado y de suministros médicos (medicamentos, equipos, áreas especializadas) para atención de alta complejidad o de tratamientos especializados, como es el caso de enfermedades mentales, atención psicológica, o atención a poblaciones como adultos mayores. Otra es, por ejemplo, los problemas administrativos para cumplir con los trámites administrativos y la seguridad de manera rápida para garantizar la prestación de servicios de salud, y más aún, la prevalencia que tienen su cumplimiento aquellos frente a estos últimos. El caso de la atención en salud a mujeres reclusas y menores de edad también se encuentra en crisis, en parte por la falta de atención especializada y los suministros médicos, e incluso, se relaciona con condiciones derivadas de la reclusión como deficiencias en los alimentos (Ver: Capítulo 2, sección B).

En segundo lugar, la privación de la libertad continúa siendo bastante usada como medida de aseguramiento durante el proceso penal. Como fue expuesto en el tercer capítulo del presente informe, la detención preventiva intramural tiene varios impactos. Por una parte, tiene un impacto importante en las condiciones de hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario, pues para junio de 2017, un 30,8% de la población del ERON se encontraba

recluida preventivamente. Además, se utiliza de manera predominante si se la compara con la detención domiciliaria. Por otra parte, debido a que la duración de la detención preventiva de larga duración existe en una porción importante de los casos (INPEC, 2017, p. 47), esta medida afecta la sostenibilidad del sistema penitenciario y carcelario en términos de hacinamiento.

En tercer lugar, en lo referente al Sistema Nacional de Defensa Pública, la Comisión no encontró información consistente que le permita analizar el nivel de cobertura del sistema de defensa en el orden nacional y territorial. Esto se debe a que la Defensoría del Pueblo remitió datos que, al contrastarse con los contenidos en los Informes al Congreso, contienen algunas inconsistencias respecto del total de defensores contratados en 2014 y 2015. Además, según los datos de la Defensoría, en un 84,6% de los casos llevados por defensores públicos entre 2014 y 2016 se impuso alguna forma de medida de aseguramiento. De igual manera, la Comisión pudo encontrar algunas debilidades en la atención de la defensa pública de los casos de mujeres acusadas por delitos de drogas, pues por una parte se evidenció que en estos casos se impuso un porcentaje mayor de medidas de aseguramiento que en los demás delitos cometidos por mujeres, e incluso que en casos de hombres acusados por el mismo delito de drogas. Por otra parte, se encontró información cualitativa que evidenció que los defensores públicos suelen aconsejar la aceptación de cargos o la celebración de preacuerdos de manera automática, sin construir estrategias de defensa ante vulneraciones del debido proceso o que se formulen de acuerdo a los intereses de sus representadas (Ver: Capítulo 3, sección B).

En cuarto lugar, la Comisión de Seguimiento abordó dos problemas fundamentales en la fase de ejecución de la pena y que afectan de manera grave los derechos de las personas recluidas, pero vinculadas a la labor administrativa del INPEC: deficiencias del Reglamento General del INPEC<sup>82</sup> y de algunos reglamentos específicos, y la celebración, vigilancia y renovación de contratos en la alimentación de los establecimientos de reclusión. En lo relativo al Reglamento General y los específicos, se identificaron una serie de disposiciones problemáticas a la luz de la Constitución Política y de las normas internacionales relativas a los derechos de las personas reclusas, como las Reglas Nelson Mandela y las Reglas de Bangkok. Entre estas, se encuentran disposiciones que establecen tratos diferenciados injustificados para diferentes grupos recluidos (como personas detenidas con fines de extradición), establecen potestades sancionatorias al INPEC sin establecer procedimientos que permitan un debido proceso administrativo, o que ponen en cabeza de las personas recluidas obligaciones que se encuentran en cabeza del Estado (como la responsabilidad por la limpieza del establecimiento, pudiendo constituir bajo ciertas interpretaciones como trabajo forzado) (Ver: Capítulo 4, sección A).

Por su parte, también se encontró que la administración de la prestación de servicios por parte de la USPEC también influye de manera negativa en la garantía de los derechos de la población reclusa. La Comisión pudo corroborar que el incumplimiento contractual de las

---

<sup>82</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Resolución 006349 de 2016, por la cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON a cargo del INPEC.

empresas ha sido reiterado, tanto en las condiciones de suministro de estos alimentos como en la calidad de los mismos: casos de enfermedades propagadas por alimentos contaminados o en mal estado, la falta de tratamiento higiénico de los alimentos, e incluso el suministro de dietas especiales que atiendan a las necesidades de salud de las personas reclusas han sido hechos recurrentes. Sin embargo, la Comisión pudo confirmar que las irregularidades en el cumplimiento de los contratos no han tenido como consecuencia la terminación de los mismos, sino que estos suelen ser renovados por la USPEC a pesar del incumplimiento reiterado por parte de sus contratistas, incluso cuando estos incumplimientos han generado graves afectaciones a la integridad y salud de las personas en reclusión (Ver: Capítulo 4, sección B).

Finalmente, la Comisión también pudo constatar que la política criminal que dio origen al actual estado de cosas inconstitucional sigue sin formular políticas de apoyo para las personas que, luego de encontrarse en reclusión, superan la fase de ejecución de la pena, en particular en lo relativo al acceso al trabajo. Aunque el Código Penitenciario y Carcelario estipula la existencia de un servicio pos-penitenciario a cargo del INPEC, en la práctica se logró constatar que no existen políticas sistemáticas de apoyo a la población pos-penada. Salvo el caso de dos programas limitados a Bogotá y Medellín (Casa Libertad y el Programa de Intervención Social en Cárceles de Medellín), el Estado no ha tenido una política sistemática de apoyo para esta población, la cual, por el estigma de la prisión, tiene muy poca posibilidad de obtener un trabajo y sobrevivir, y de conseguirlo, se encuentran muchas veces con tratos discriminatorios por sus antecedentes (Ver: Capítulo 5).

Por lo anterior, se puede comprobar que la política criminal del Estado colombiano, y el sistema penitenciario y carcelario que ésta produce, siguen estando sumergidos en una violación generalizada y sistemática de los derechos fundamentales de las personas reclusas. Sus problemas nacen desde el régimen penal que permite un uso desproporcionado y excesivo de la privación de la libertad, que ha producido una congestión y hacinamiento carcelario de tal magnitud que hace imposible que los derechos a la vida, a la integridad, a la dignidad humana, la salud, la alimentación digna, y muchos otros puedan ser garantizados de manera efectiva. Es también un sistema que presenta problemas en su fase de juzgamiento, por tener sistemas frágiles de defensa pública, y en su fase de ejecución de la pena, con instituciones que, por corrupción o por mala legislación, no garantizan los derechos de las personas reclusas. Pero, más aún, es un sistema que no ofrece apoyo a las personas una vez salen de él para regresar a la vida en libertad, pues se encuentran marcadas por su propio estigma.

Finalmente, es importante destacar como los problemas relacionados con la política criminal y la situación en las cárceles del país, en términos de vulneración de los derechos humanos, puede tener efectos desproporcionados en ciertos sectores poblacionales como en el caso de los adultos mayores o mujeres. Además, es importante plantearse seriamente el quehacer frente a las personas que recuperan la libertad una vez han cumplido con su condena, en orden a garantizar una reintegración efectiva a la sociedad.



**Atentamente,**

**Comisión de seguimiento de la sociedad civil a la Sentencia T-388 de 2013**

Informe elaborado por:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia  
Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado  
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES  
Corporación Humanas  
Corporación Colombia Diversa  
Equipo Jurídico de Pueblos  
Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos  
Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal (Unaula, U de A, USC)  
Universidad del Rosario

## Bibliografía

- Bejarano Roncancio, J. J., Celedón Dangond, D. A., & Socha Gracia, L. (2015). Alimentación penitenciaria: entre higiene y derechos. *Revista de la Facultad de Medicina*, 63(3), 527.
- Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Colombia, Congreso de la República. (14 de enero de 2005). *Ley 941 de 2005, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública*. Bogotá D.C.
- Colombia, Congreso de la República. (19 de Agosto de 1993). *Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario*. Bogotá, Colombia.
- Colombia, Congreso de la República. (24 de julio de 2000). *Ley 599 de 2000, Código Penal*. Bogotá D.C.
- Colombia, Congreso de la República. (28 de octubre de 1993). *Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Bogotá D.C.
- Colombia, Congreso de la República. (31 de agosto de 2004). *Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal*. Bogotá D.C.
- Colombia, Congreso de la República. (6 de julio de 2015). *Ley 1760 de 2015*. Bogotá D.C.
- Colombia, Congreso de la República. (8 de noviembre de 2006). *Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia*. Bogotá D.C.
- Colombia, Corte Constitucional. (1995). *Sentencia C-394*. Bogotá D.C.
- Colombia, Corte Constitucional. (1996). *Sentencia T-714*. Bogotá D.C.
- Colombia, Corte Constitucional. (1998). *Sentencia T-535*. Bogotá D.C.
- Colombia, Corte Constitucional. (1999). *Sentencia T-208*. Bogotá D.C.
- Colombia, Corte Constitucional. (1999). *Sentencia T-718*. Bogotá D.C.
- Colombia, Corte Constitucional. (2007). *Sentencia T-693*. Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional. (2013). *Sentencia T-388*. Bogotá, Colombia.
- Colombia, Corte Constitucional. (2016). *Sentencia T-151*. Bogotá D.C.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2015). *Informe al Congreso de la República 2014*. Bogotá D.C.: Consejo Superior de la Judicatura.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2016). *Informe al Congreso de la República 2015*. Bogotá D.C.: Consejo Superior de la Judicatura.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2017). *Informe al Congreso de la República 2016*. Bogotá D.C.: Consejo Superior de la Judicatura.
- Defensoría del Pueblo. (2014). *XXI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá D.C.: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2015). *XXII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá D.C.: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2016). *XXIII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Bogotá D.C.: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe sinóptico base del EPMSC de Ocaña - Seguimiento de la Sentencia T-762 de 2015*. Bogotá D.C.
- INPEC. (2017). *Informe estadístico - Junio 2017*. Bogotá D.C.: INPEC.
- Muñoz Conde, F. (1985). *Derecho penal y control social*. Jerez de la Frontera, España: Fundación Universidad de Jerez.

## Anexo 1

### Hacinamiento por patio de algunos establecimientos de reclusión (ver fechas de corte en notas al pie).

Establecimiento y patio	Capacidad	Población	Hacinamiento (%)
<b>EPAMSCAS La Tramacúa (Valledupar)<sup>83</sup></b>	<b>1632</b>	<b>1329</b>	<b>-18.6</b>
Pabellón 1	176	174	-1.1
Pabellón 2	176	116	-34.1
Pabellón 3	176	173	-1.7
Pabellón 4	176	126	-28.4
Pabellón 5	176	162	-8.0
Pabellón 6	176	187	6.3
Pabellón 7	176	0	-100.0
Pabellón 8	176	169	-4.0
Pabellón 9	176	173	-1.7
Rancho	28	32	14.3
AE	20	17	-15.0
Recepción	0	0	0.0
<b>EPMSC Valledupar<sup>84</sup></b>	<b>256</b>	<b>1080</b>	<b>321.9</b>
Patio 1	31	44	41.9
Patio 2	46	230	400.0
Patio 3	40	271	577.5
Patio 4	54	240	344.4
Patio 5	22	180	718.2
Patio RM	43	76	76.7
Patio ERE	20	39	95.0
<b>Reclusión de Mujeres de Bucaramanga<sup>85</sup></b>	<b>249</b>	<b>419</b>	<b>68.3</b>
Módulo A	101	176	74.3
Módulo B	25	26	4.0
Módulo C	115	212	84.3
UTE	2	NA	NA
Celdas Primarias	4	3	-25.0
Sanidad	2	2	0.0
<b>Reclusión de Mujeres de Bogotá<sup>86</sup></b>	<b>1258</b>	<b>1792</b>	<b>42.4</b>
Patio 1	62	86	38.7
Patio 2	250	430	72.0
Patio 3	173	363	109.8

<sup>83</sup> Respuesta a derecho de petición del 18 de mayo de 2017. No especifica la fecha de corte de la información.

<sup>84</sup> Respuesta a derecho de petición del 30 de mayo de 2017. No especifica la fecha de corte de la información.

<sup>85</sup> Respuesta a derecho de petición del 24 de mayo de 2017. No especifica la fecha de corte de la información.

<sup>86</sup> Respuesta a derecho de petición del 27 de junio de 2017. No especifica la fecha de corte de la información.

Establecimiento y patio	Capacidad	Población	Hacinamiento (%)
Patio 4	198	350	76.8
Patio 5	236	216	-8.5
Patio 6	58	53	-8.6
Patio 7	26	21	-19.2
Patio 8	23	11	-52.2
Patio 9	232	262	12.9
<b>COCP Medellín (El Pedregal)<sup>87</sup></b>	<b>1408</b>	<b>2295</b>	<b>63.0</b>
Patio A	208	260	25.0
Patio B	208	255	22.6
Patio C	208	258	24.0
Patio D	208	259	24.5
Patio E	68	86	26.5
Patio F	208	254	22.1
Patio Mínima/Mediana - Hombres	120	3	-97.5
Patio G (apac)	60	51	-15.0
Celdas primarias Recepción 1	40	312	680.0
Celdas primarias Recepción 2	80	557	596.3
<b>COCP Medellín Mujeres (El Pedregal)<sup>88</sup></b>	<b>1354</b>	<b>1242</b>	<b>-8.3</b>
Patio 1	208	189	-9.1
Patio 2	208	203	-2.4
Patio 3	208	196	-5.8
Patio 4	160	151	-5.6
Patio 5	144	135	-6.3
Patio 6	144	135	-6.3
Patio 7	16	13	-18.8
Patio 8	68	57	-16.2
Patio 9	64	35	-45.3
Patio 10	34	32	-5.9
Celdas Primarias	10	3	-70.0
Alojamiento guardia externa - proyectos	90	93	3.3

**Fuente:** elaboración propia con base en respuestas de los establecimientos respectivos a derechos de petición enviados por la Universidad del Rosario. Se resaltan inconsistencias de capacidad con los informes estadísticos mensuales del INPEC.

<sup>87</sup> Respuesta a derecho de petición, con fecha de corte a abril de 2017.

<sup>88</sup> Respuesta a derecho de petición, con fecha de corte a abril de 2017.