

Referencia: Seguimiento unificado a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

Asunto: Análisis y reorientación de la estrategia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia penitenciaria y carcelaria.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados José Fernando Reyes Cuartas, Carlos Bernal Pulido y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, profiere el presente Auto con fundamento en los siguientes,

ANTECEDENTES

1. En el año 1998, la **Sentencia T-153** declaró por primera vez el estado de cosas inconstitucional (en adelante ECI) ante la crisis penitenciaria que ya para entonces estaba ligada a los elevados índices de hacinamiento. La creación de cupos carcelarios se presentó como la opción para asegurar condiciones dignas de habitabilidad carcelaria para la población privada de la libertad¹. Los esfuerzos de superación del ECI se concentraron en la construcción de nuevos cupos y establecimientos penitenciarios.

Tiempo después, la Corte constató el acatamiento de las medidas previstas para superar la situación por parte del Gobierno Nacional, de modo que en 2013 declaró superado el ECI mediante la **Sentencia T-388 de 2013**. Sin embargo, y

¹ En esa oportunidad esta Corporación señaló: “Los reclusos deben ser alojados en condiciones dignas. Como se sabe, la capacidad actual de los centros carcelarios no lo permite. Por lo tanto, es imperiosa la construcción de nuevos establecimientos. Al mismo tiempo, los penales existentes deben ser refaccionados, para que puedan cumplir con los requisitos mínimos para ofrecer una vida digna a los reclusos.” Sentencia T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, Fundamento jurídico 56.

ante la persistencia de la violación masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad, la Sala Primera de Revisión, a través de esa misma providencia, declaró un nuevo ECI en materia penitenciaria y carcelaria, que fue reiterado por la Sala Quinta de Revisión en la **Sentencia T-762 de 2015**, bajo la premisa de que la política criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad.

2. Para garantizar el cumplimiento de lo ordenado, ambas providencias establecieron estrategias de seguimiento con participación de los órganos de control y del Gobierno Nacional. En particular, la **Sentencia T-762 de 2015** delegó el seguimiento del ECI a un Grupo Líder, conformado por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de la Presidencia de la República (hoy Departamento Administrativo de la Presidencia –DAPRE–). Esta Sala recibió tres informes semestrales por parte del Grupo Líder (en diciembre de 2016, junio de 2017 y diciembre de 2017).

Con el propósito de hacer más efectiva la valoración y la intervención de la Corte Constitucional en la superación del referido ECI, en sesión del catorce (14) de junio de 2017 la Sala Plena designó una Sala Especial para asumir el conocimiento del asunto y unificar los seguimientos diseñados en ambas decisiones.

3. El 10 de agosto de 2017, esta Sala Especial emitió un Auto en el que solicitó información sobre el proceso de seguimiento ligado a cada una de las sentencias que declararon y reiteraron el ECI. En él, enfatizó en que el propósito era la identificación de los avances, rezagos y retos de la estrategia. El plazo inicialmente previsto en esa decisión fue ampliado a solicitud de las entidades requeridas. Tanto el Grupo Líder de seguimiento como la Contraloría General de la Nación radicaron en la Secretaría General de esta Corporación, a mediados de octubre de 2017, la respuesta al cuestionario formulado.

CONSIDERACIONES

Con el propósito de valorar la estrategia de seguimiento a las **Sentencias T-388 de 2013** y **T-762 de 2015**, así como de verificar su pertinencia y, de ser necesario, de reorientarlo, esta providencia se divide en cuatro partes. En la primera considerará la naturaleza del ECI, en general, y del ECI en el ámbito penitenciario y carcelario, en particular y, a partir de ello, identificará los tipos de seguimiento que ha desplegado esta Corporación en casos que implican la protección estructural de los derechos.

En la segunda parte, identificará las limitaciones del seguimiento actual a la crisis carcelaria. En la tercera, se consolidan los retos y los lineamientos de un seguimiento por mínimos constitucionalmente asegurables. En la última parte se identifican los mínimos que, en adelante, deben observar las entidades competentes, con relación a los siguientes temas: resocialización, infraestructura, derecho a la salud, alimentación, servicios públicos domiciliarios y acceso a la administración pública y a la justicia.

PRIMERA PARTE. Naturaleza del ECI y de su seguimiento en materia penitenciaria y carcelaria.

1. La declaratoria de un ECI pone en evidencia la falta de materialización de las garantías fundamentales en determinado contexto o escenario por causas estructurales que generan el desconocimiento de los derechos de un número considerable de personas y cuya situación de vulneración se extiende en el tiempo y en el territorio nacional. Implica, entonces, que *“el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal”*², en tanto la actividad del Estado y de los funcionarios públicos se despliega al margen o, incluso, en contravía de los deberes de aquellos para asegurar los derechos constitucionales. A la declaratoria de un ECI le precede, entonces, *“un panorama de múltiples afectaciones a los derechos fundamentales de una población numerosa, a causa de la inoperancia del aparato estatal entendido como un todo sistémico”*³. El ECI es, en últimas, *“una de las muchas modalidades que se pueden presentar dentro de la tipología de órdenes constitucionales de protección de derechos”*⁴.

2. Dos son los factores definitorios de un ECI. Por un lado, el compromiso de derechos fundamentales de forma masiva y generalizada. Por el otro, la existencia de una falla estructural que no es atribuible a una única autoridad⁵. La concurrencia de ambos factores y el nexo entre ellos, configura una situación de anormalidad constitucional.

Este tipo de casos presenta mayor complejidad que cualquier otro asunto de tutela, pues además de afectarse la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales, su compromiso deriva, no de un error o de una alteración aislada de los deberes del Estado en un caso concreto, sino de una falla institucional que trasciende el asunto puntual y que implica, a futuro, la reiteración de la vulneración, en ese y en otros casos similares, que amenaza con perpetuarse.

3. En esa medida, y dada la vista panorámica que exige este tipo de constataciones, solo la Corte Constitucional, en ejercicio de las competencias que tiene para la revisión de los fallos de tutela, puede declarar la existencia de un ECI y, en caso de verificar que han desaparecido sus factores definitorios, declarar su superación⁶.

² Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³ Auto 368 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ Auto 385 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵ En la Sentencia T-025 de 2004 la Corte identificó como factores definitorios de un ECI: *“(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”*. Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ Auto 548 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

4. Ahora bien, en términos generales conviene precisar, **¿qué tipos de seguimiento ha propuesto la Corte Constitucional para la promoción y verificación de la superación de un ECI?**

Esta Corporación ha puesto en práctica diferentes estrategias de seguimiento para velar por el cumplimiento de sus órdenes y para asegurar la efectiva superación de los estados de cosas inconstitucionales que ha declarado. Las variaciones tienen relación con la complejidad de las situaciones y las necesidades de dirección o de articulación institucional.

Cabe destacar que no siempre la declaratoria de un ECI conlleva el seguimiento por parte de esta Corporación. En todo caso, la autoridad judicial que debe constatar la materialización del amparo constitucional concedido, incluso por este Tribunal, es el juez de tutela de primera instancia⁷.

Sin embargo, la declaratoria de un ECI, usualmente, tiene como consecuencia la emisión de órdenes estructurales y particulares que, junto con las emitidas para el caso concreto, propenden por restaurar el orden constitucional. Presenta un mayor nivel de complejidad que demanda, en algunos casos, la puesta en marcha de una estrategia de seguimiento que asegure el progreso en la implementación de las órdenes y, en últimas, la superación de la situación contraria al orden constitucional. Por tanto, hay eventos en los que la actuación del juez no concluye con la declaratoria del ECI y tampoco con la emisión de las órdenes requeridas para resolver la vulneración masiva y generalizada de los derechos.

4.1 Por una parte, el seguimiento puede atender al contenido de las órdenes proferidas por la Corte. Así, la Sala Especial de Seguimiento a la **Sentencia T-760 de 2008** en materia de salud, evalúa el cumplimiento de las órdenes de esa providencia y de los autos de seguimiento en la materia⁸. Se trata, por tanto, de un ejercicio de verificación de su acatamiento de modo que, en este esquema, el cumplimiento y el seguimiento son actividades equivalentes, en tanto este último se desarrolla en el marco de la literalidad de la orden y, a su vez, los reportes que hacen las autoridades competentes responden a lo dispuesto en la sentencia.

En todo caso, esa Sala señaló que solo se declarará la superación de la problemática estructural en esa materia cuando se demuestren “(i) *unas transformaciones en el funcionamiento del sector salud; (ii) que esos cambios impliquen con alto grado de certeza la consecución de las condiciones para lograr el goce efectivo y avanzar sosteniblemente; y por último (iii) que esas*

⁷ Auto 368 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸ Así, por ejemplo, el Auto 001 de 2017 de la Sala Especial de Seguimiento en Salud dispone: “*En esta oportunidad, la Corte se encargará de evaluar el grado de cumplimiento de la orden vigésimo tercera de la Sentencia T-760 de 2008, a partir de los informes presentados por el ente ministerial, las observaciones de la Defensoría del Pueblo y la Superintendencia de Salud, los conceptos de los peritos constitucionales voluntarios y las demás entidades vinculadas al trámite de verificación*”. Auto 001 de 2017 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

*soluciones tengan la virtud de ser coherentes y duraderas, como lo ha exigido la jurisprudencia de la Corte*⁹.

4.2 Por otra parte, el seguimiento puede atender a ciertos objetivos relacionados con los componentes o asuntos de los cuales se ocupa una política pública. Así, la Sala Especial de Seguimiento al ECI declarado en la **Sentencia T-025 de 2004** sobre población en situación de desplazamiento forzado, precisó que es la ausencia de goce efectivo de los derechos fundamentales la que habilita la intervención del juez de tutela en asuntos de política pública en los que, regularmente, solo ha de intervenir el poder ejecutivo. El **Auto 373 de 2016** de esa Sala, definió los umbrales que tienen que alcanzar las autoridades para entender superado el ECI en cada uno de los componentes que integran la política de atención a la población desplazada: registro, participación, tierras, vivienda, educación, generación de ingresos, ayuda humanitaria, prevención y protección, retornos y reubicaciones, indemnización administrativa y justicia, verdad y rehabilitación¹⁰.

La actividad de la Sala Especial se ha centrado en evaluar avances, rezagos o retrocesos en los componentes de la política pública de atención a la población desplazada. En efecto, en varias oportunidades la Sala Especial ha evaluado la persistencia o la superación del ECI¹¹ y ha concluido que, a pesar de las acciones implementadas por las autoridades responsables, tal estado de cosas persiste en algunos componentes. En otros, levantó de manera parcial el ECI al advertir en ellos mayor progreso.

La definición de los umbrales ha permitido valorar la superación o el mantenimiento del ECI a partir de objetivos concretos que trascienden el cumplimiento de las órdenes, tanto de la **Sentencia T-025 de 2004** como de sus autos posteriores. Esta distinción entre seguimiento por órdenes y por objetivos o metas, se fundamenta en que *“el nivel de cumplimiento o incumplimiento a las órdenes no refleja de manera directa la constitucionalidad de la situación que atraviesa la población destinataria de las mismas”*¹².

En tal sentido, *“la superación del ECI constituye una meta cuyo alcance depende, más que del cumplimiento de las órdenes proferidas en [la] sentencia, en la consecución de los fines propuestos”*¹³. Lo anterior, sugiere que la sola demostración de ajustes presupuestales, la expedición de normas o de políticas

⁹ Auto 001 de 2017 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰ Así, por ejemplo, el Auto 373 de 2016 sostiene que *“el ECI se entenderá superado en el componente de registro cuando el 70% de la población desplazada haya sido registrada, advirtiendo que el sub registro deberá observar una tendencia decreciente. Esta información deberá medirse con registros administrativos (RUV) (...) Para efectos de definir cuándo se encuentra superado el ECI en materia de Ayuda humanitaria inmediata, esta Sala Especial considera que es necesario superar el siguiente umbral: el 70% de las personas que tienen derecho a alguno de los componentes que componen esta ayuda, o a su totalidad, reciben todos los componentes que solicitaron según las definiciones contenidas en las disposiciones legales. Esta información deberá ser medida en principio según registros administrativos.”* Auto 373 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹ Autos 176, 177 y 178 del 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), Auto 218 del 2006 (M.P. Manuel José Cepeda), Auto 008 del 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), Auto 385 de 2010, Auto 219 del 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), Auto 373 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹² Auto 373 de 2016 Numeral 1.4 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

públicas o el simple paso del tiempo, “*no son criterios concluyentes, por sí mismos, para dar por superado el ECI*”¹⁴, en tanto no acreditan el goce efectivo de derechos de la población afectada.

Sin embargo, esa Sala Especial advirtió que “*la consideración del goce efectivo de los derechos de la población desplazada como el criterio central para evaluar la superación del ECI no quiere decir que su levantamiento implique que todos los derechos de esa población deban ser satisfechos de forma concomitante hasta su máximo desarrollo posible*”¹⁵, de ahí la utilidad de los umbrales determinados en el **Auto 373 de 2016**.

Generalidades del ECI en materia penitenciaria y carcelaria en Colombia.

5. La **Sentencia T-762 de 2015** se ocupó de las condiciones para la superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria y definió los criterios generales y específicos para considerar la posibilidad de levantar tal declaratoria. Con relación a los criterios generales señaló que, “*hasta tanto no haya certeza de que el andamiaje administrativo y las medidas adoptadas impiden retrocesos*”¹⁶ no se podrá declarar su superación, mientras que el ECI será innecesario si los resultados en materia de goce efectivo de derechos de la población carcelaria son sostenibles y suficientes.

El seguimiento, entonces, se debe concentrar en resultados y no en medios, de manera que “*el ECI no puede superarse en virtud de la mera gestión administrativa*”¹⁷ para responder a las órdenes judiciales. En cuanto a los criterios específicos, advirtió la necesidad de establecer metas que deben dar cuenta de los avances en la protección de los derechos implicados y no de las actividades y gestiones diseñadas para lograrlo.

6. De conformidad con esa providencia, en tanto concurren los elementos de masividad y generalidad en materia de vulneración de derechos fundamentales, se mantendrá el ECI y la competencia de esta Corporación para orientar el seguimiento de las acciones previstas por el Gobierno Nacional para hacerle frente a tal situación; además, se mantendrá la competencia del Grupo Líder, conformado a partir de la **Sentencia T-762 de 2015**, para impulsar el seguimiento. En la medida en que desaparezcan estos elementos, es decir, cuando el ECI deje de ser masivo o generalizado, será posible levantar el ECI, incluso parcialmente.

7. Cabe recordar que la masividad se refiere a “*la existencia de un importante número de personas afectadas en sus derechos fundamentales, con ocasión de fallas estructurales*”¹⁸, de manera que la reducción del carácter masivo del ECI se constatará en tanto se reduzcan significativamente las personas afectadas con relación al número de personas reclusas, por lo cual, en lo que tiene que ver con

¹⁴ Auto 385 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁵ Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 103

¹⁷ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 115.

¹⁸ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 117.

el elemento de la masividad, “el criterio de evaluación y seguimiento que servirá para mantener o finiquitar la declaratoria del ECI, será la cantidad de población afectada, que se establecerá a través de porcentajes, identificables frente al total de personas privadas de la libertad”¹⁹.

La **Sentencia T-762 de 2015** dispuso fases o etapas para la superación del ECI en atención a la evolución en la reducción de la masividad y la generalidad. Respecto de la masividad, tal providencia distinguió una fase inicial, una intermedia, una etapa de afianzamiento y una de cumplimiento de meta, en los siguientes términos:

“La primera etapa se verificará hasta cuando el 60% de las personas reclusas del país vean satisfechos los mínimos que implica su estadía en la prisión, frente a cada uno de los problemas a los que se ha hecho alusión.

(...)

Se hablará de una fase intermedia cuando el goce de derechos sea efectivo para entre el 61 y el 70% de la población privada de la libertad en el país, frente a cada uno de los requisitos de su estancia en el establecimiento penitenciario.

La tercera etapa, será un momento de consolidación de una política criminal sistémica, que tenga afianzados los sistemas cíclicos de seguimiento, evaluación y retroalimentación de los procesos, de manera tal que una vez finiquitada pueda entenderse prospectivamente que el avance se logrará en forma continua y sostenida. Esta etapa se atravesará mientras la población privada de la libertad que vea satisfechos sus derechos esté entre el 71 y el 86% de los presos en el país.

Cuando la meta por cumplir sea tan solo frente al 14% de la población privada de la libertad, se agotará el carácter masivo de las afectaciones a los derechos fundamentales al interior del Sistema Penitenciario y Carcelario del país, debiéndose declarar superado el ECI”²⁰.

Tales etapas en la superación del ECI constituyen umbrales que fijó el juez constitucional para valorar la persistencia o no del elemento de la masividad, de manera que en las tres primeras fases se mantiene el ECI mientras que, en la etapa de cumplimiento de meta, este se considera superado.

8. Por su parte, la generalidad “*implica que la violación a los derechos se verifica a lo largo y ancho del territorio nacional*”²¹. De conformidad con lo señalado por esta Corporación, se supera la generalidad del ECI cuando se logre acreditar que en el 70% de los establecimientos carcelarios hay condiciones mínimas de vida digna. Por tanto, se levantará el estado de cosas contrario a la Constitución en la medida en que desaparezcan los elementos de masividad o generalidad que lo caracterizan.

¹⁹ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 117.

²⁰ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 118.

²¹ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 118.

Estos umbrales, que servirán para acreditar la superación de la generalidad y de la masividad del ECI, deben atender a los mínimos que son definidos en este Auto, de forma que el Gobierno Nacional debe probar, a través del uso de los presupuestos del seguimiento, como la línea base y los indicadores de goce efectivo de derechos que, en efecto, hay avances en el porcentaje de personas privadas de la libertad que tienen garantizadas las condiciones mínimas de dignidad (ver *infra*, fundamento 33). Esto quiere decir que, para probar que mínimo el 87% de la población carcelaria goza de sus derechos, es necesario hacer uso de la línea base ordenada en la **Sentencia T-762 de 2015**, así como de los indicadores de goce efectivo de derechos que, a su vez, se deben configurar a partir de los mínimos constitucionalmente asegurables, de los que se ocupa este Auto.

En efecto, esa providencia aclaró que la capacidad de cada uno de los establecimientos penitenciarios debe ser medida en tanto satisface las condiciones de subsistencia digna y humana a las personas privadas de la libertad, de ahí la necesidad de “*identificar la línea base, o el punto de partida, del seguimiento y los desafíos que el ECI implica a nivel nacional –criminalización primaria y secundaria–, pero también a nivel local frente a cada uno de los establecimientos penitenciarios del país –criminalización terciaria*”²².

La línea base, entonces, puede ser entendida como el diagnóstico de la situación inicial de los componentes que hacen parte del proceso de seguimiento. En tal sentido, permite conocer el estado de los avances y los retrocesos a través del tiempo, de manera que hace posible su comparabilidad en varios momentos.

Distinción entre el cumplimiento a las órdenes y el seguimiento en el marco del ECI en materia penitenciaria y carcelaria.

9. Para efecto de detallar las particularidades del ECI en materia penitenciaria y carcelaria, es necesario distinguir entre el **cumplimiento** a las órdenes de la sentencia y el **seguimiento** a la estrategia diseñada para superarlo.

Con relación al primer punto, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que, ante el incumplimiento de una orden impuesta mediante sentencia de tutela, es posible acudir a dos vías: el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato. Uno y otro tienen el propósito de recomponer la relación concreta que existe entre el titular del derecho fundamental y la persona obligada a garantizarlo,²³ es decir, tanto el trámite de cumplimiento como el de desacato se dirigen a la protección de la faceta subjetiva de los derechos implicados. La diferencia es que, mientras el cumplimiento es principal y obligatorio, porque es el instrumento procesal y sustancial que tiene el juez para hacer valer lo ordenado, el incidente de desacato es accesorio y se funda en la responsabilidad subjetiva del destinatario de la orden²⁴.

²² Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 81.

²³ Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁴ Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

10. En el caso de las sentencias que declaran un ECI, mientras el juez de primera instancia es el llamado a tramitar el cumplimiento y el desacato respecto de las órdenes particulares impartidas en la sentencia, con relación a las órdenes generales es posible que (i) la Corte conserve la competencia para tramitar el cumplimiento y los incidentes de desacato –como ocurrió en el caso de la **Sentencia T-025 de 2005**– o (ii) que delegue tal atribución –como ocurrió en la **Sentencia T-762 de 2015**–.

10.1 Así, en el marco del ECI declarado por la vulneración de los derechos de la población en situación de desplazamiento, *“la Sala Tercera de Revisión mantuvo competencia exclusivamente para hacer seguimiento a las acciones realizadas por las distintas entidades responsables de la atención integral a la población desplazada en cumplimiento de las órdenes complejas impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional”*²⁵ y descartó conocer desacatos referidos a órdenes puntuales impartidas para resolver las solicitudes de tutela acumuladas en esa providencia.²⁶

En el **Auto 335 de 2006**, al resolver una petición de apertura de incidente de desacato por el incumplimiento de órdenes de la **Sentencia T-025 de 2004** y sus autos de seguimiento por parte de víctimas de desplazamiento forzado que no fueron demandantes en tal providencia, la Sala resolvió remitir tal solicitud al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá *“con el fin de que éste (sic) considere la apertura de un incidente de desacato contra el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Profesional Especializado de esa dependencia a cargo de las líneas de atención a la población desplazada dentro del Incoder”*²⁷.

Sin embargo, poco tiempo después, el Juez Quinto Civil del Circuito de Bogotá señaló que, dado el alcance de las órdenes impartidas en la **Sentencia T-025 de 2004** y sus autos de cumplimiento, la infraestructura del despacho era insuficiente para resolver los incidentes de desacato, por lo cual la Corte decidió reasumir la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la mencionada sentencia y en sus autos de seguimiento²⁸, lo que en su momento se hizo a través de solicitud de información a distintas entidades²⁹.

10.2 Situación diferente ocurre con el cumplimiento y con el trámite de los incidentes de desacato de la **Sentencia T-762 de 2015** debido a que el **Auto 368 de 2016** decidió atribuir a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá la facultad para conocer los incidentes de desacato que se promuevan para lograr el cumplimiento de las órdenes generales emitidas en esa providencia, mientras que los jueces de primera instancia de los dieciocho (18) expedientes

²⁵ Auto 205 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁶ Auto 203 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁷ Auto 335 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁸ Auto 206 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁹ Auto 117 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

acumulados, conservaron su competencia para tramitar el cumplimiento y el desacato de las órdenes particulares y de las relativas a cada caso concreto.

11. Con relación al segundo punto, es decir, al **seguimiento** de la estrategia de superación del ECI, es claro que trasciende el cumplimiento de las órdenes de la sentencia y se focaliza, más bien, “*en la evolución del fenómeno que se ha constatado, enfocándose en el goce efectivo de los derechos fundamentales por parte de los afectados*”³⁰. Se trata, por tanto, de conocer y de valorar las medidas dispuestas por las autoridades concernidas para hacer frente a la situación contraria a la Carta, así como de evaluar los resultados de estas medidas y los avances en la protección efectiva de los derechos involucrados.

12. En síntesis, el **cumplimiento** está asociado a las órdenes dispuestas en la parte resolutive de una providencia, sean estas simples o complejas y, además, tiene mecanismos incidentales como el desacato para lograrlo, mientras que el **seguimiento** trasciende el cumplimiento de las órdenes y, más bien, tiene el propósito de valorar los avances en la garantía de los derechos, en el caso del ECI, a través de la estrategia desplegada para superar tal situación contraria a la Constitución.

13. Esta distinción entre **cumplimiento** y **seguimiento**, permite al Tribunal Constitucional enfocarse en los objetivos o mínimos asegurables desde un punto de vista estructural. Además, reconoce las órdenes de la sentencia que declara un ECI como instrumentos para destrabar la inercia burocrática en determinada política pública, pero admite que, tales órdenes: (i) son emitidas por un órgano que no tiene a cargo la política pública, sino que identifica formas de restablecimiento de derechos fundamentales; y (ii) no son infalibles, por lo que su emisión implica un ejercicio original sometido al diálogo y a la evaluación de sus resultados e incidencia en el goce efectivo de los derechos fundamentales.

En últimas, el enfoque del seguimiento por mínimos constitucionalmente asegurables, implica el dinamismo de la estrategia de superación y el diálogo interinstitucional permanente, hasta que se aseguren las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales en sus dimensiones objetiva y subjetiva.

14. Como se advirtió, es posible que la labor de asegurar el cumplimiento y de tramitar los incidentes de desacato, así como de hacer el **seguimiento**, estén en cabeza de la misma autoridad, pero también que estas actividades se encuentren separadas, como ocurre actualmente en materia carcelaria. Por una parte, el seguimiento al ECI se encuentra delegado en los órganos de control y en el Grupo Líder creado a partir de la **Sentencia T-762 de 2015**. Significa lo anterior que, en esta materia, hay una doble delegación: está asignado al Tribunal Superior de Bogotá el cumplimiento y el trámite de los incidentes de desacato de las órdenes generales de esa providencia y también está delegado el seguimiento de la estrategia diseñada para superar el ECI. En todo caso, será la Corte quien determine si se levanta o no la declaratoria del ECI a partir del

³⁰ Auto 368 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 10.

progreso en la protección efectiva de los derechos y si reasume alguna de las delegaciones efectuadas.

15. Dentro del seguimiento al ECI resulta fundamental el concepto de bloqueo *institucional*, entendido como la ausencia, la deficiencia, o la falta de articulación institucional de políticas públicas para atender los derechos fundamentales, situación que impide su protección efectiva, tanto en el corto como en el largo plazo.

En el caso de la deficiencia de las políticas públicas, la vulneración de derechos se origina en el fracaso de las medidas institucionales dispuestas por el Estado para responder a sus deberes constitucionales con relación a tales derechos. Ya sea por un problema de diseño institucional, de falta de recursos o por hechos no previstos en la etapa de diseño, lo cierto es que la respuesta del Estado ha sido insuficiente o inadecuada.

El bloqueo también puede ocurrir por la inexistencia de planes o políticas para atender los derechos afectados. Tal como lo advirtió esta Corporación:

“[S]e desconocen las obligaciones constitucionales de carácter prestacional y programático, derivadas de un derecho fundamental, cuando la entidad responsable de garantizar el goce de un derecho ni siquiera cuenta con un programa o con una política pública que le permita avanzar progresivamente en el cumplimiento de sus obligaciones correlativas”³¹.

16. Por tanto, es deber de la Corte Constitucional superar estas situaciones de estancamiento que se han mantenido inmunes durante mucho tiempo a otros mecanismos de corrección y, ante la cual, mal haría el juez constitucional en permanecer inmóvil³².

En atención a lo anterior, en el ECI penitenciario y carcelario, la intervención de la Corte Constitucional se concentrará en: (i) orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas del mismo; (ii) adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos cuando, pese a la intervención de los organismos de control, tales bloqueos persisten; y (iii) verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de derechos con miras a evaluar la superación del ECI.

³¹ Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³² El Auto 373 de 2016 explicó que “Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004. Esta situación también ha sido denominada por la jurisprudencia constitucional como una situación de “marasmo institucional”. Este escenario de parálisis de la administración se refleja en un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa que vulnera los derechos constitucionales de un número significativo de personas. Lo anterior se manifiesta en omisiones que se presentan de manera reiterada a lo largo del tiempo, así como en la realización actuaciones que generan una situación de parálisis institucional.” Auto 373 de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

La relación de especial sujeción y el principio de dignidad humana en el ECI en materia penitenciaria y carcelaria

17. El ECI en materia penitenciaria y carcelaria tiene algunas particularidades respecto de otras declaratorias de anormalidad constitucional. Al respecto destacan dos elementos: *a) La relación de especial sujeción entre el Estado y las personas privadas de la libertad y b) el principio de dignidad humana, que cobra mayor importancia en la vida en reclusión, como dos ejes que informan el ámbito de la privación de la libertad.*

Ambos deben permear toda la actividad estatal en los establecimientos penitenciarios, de modo que se consideren las relaciones de fuerza y dominación que se verifican al interior de las prisiones. A continuación, la Sala abordará cada uno de estos elementos como principios que irradian la vida carcelaria y la política criminal en su fase terciaria.

a) La relación de especial sujeción

18. Toda vez que las personas privadas de la libertad se encuentran bajo la guardia y vigilancia del Estado, tal relación implica *“por un lado, responsabilidades relativas a su seguridad y a su conminación bajo el perímetro carcelario (potestad disciplinaria y administrativa) y, por el otro, obligaciones en relación con sus condiciones materiales de existencia e internamiento”*³³. La jurisprudencia constitucional señaló que la relación de especial sujeción en que se encuentran las personas privadas de la libertad respecto al Estado conlleva:³⁴

*“(i) La subordinación de una parte (los internos) a la otra (el Estado).”*³⁵

(ii) Esta subordinación se concreta en el sometimiento del recluso a un régimen jurídico especial, controles disciplinarios y administrativos, y la posibilidad de restringir el ejercicio de ciertos derechos, inclusive fundamentales.

(iii) Este régimen, en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria especial y a la limitación de los derechos fundamentales, debe ser autorizado por la Carta Política y la ley.

(iv) La finalidad del ejercicio de la potestad y limitación en mención es la de garantizar los medios para el ejercicio de los otros derechos de las personas privadas de libertad, buscando cumplir con el objetivo principal de la pena, que es la resocialización.

³³ Sentencia T-711 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁴ En igual sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión I.D.H.) ha sostenido que la subordinación del interno respecto al Estado constituye *“una relación jurídica de derecho público se encuadra dentro de las categorías ius administrativista conocida como relación de sujeción especial, en virtud de la cual el Estado, al privar de libertad a una persona, se constituye en garante de todos aquellos derechos que no quedan restringidos por el acto mismo de la privación de la libertad (...)”* Sentencia T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁵ Sentencia T-690 de 2010. M.P. Humberto Sierra Porto.

(v) *Como derivación de la subordinación, surgen algunos derechos especiales³⁶, en cuanto a las condiciones materiales de existencia en cabeza de los internos.*

(vi) *El deber del Estado de respetar y garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales, en especial con el desarrollo de conductas activas³⁷.*

Esta relación de especial sujeción, además, tiene varias consecuencias. Si bien las autoridades penitenciarias y carcelarias tienen la competencia para limitar y restringir el ejercicio de ciertos derechos fundamentales de los internos, tal restricción debe ajustarse a criterios de razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad³⁸.

19. En reiterada jurisprudencia constitucional la Corte identificó tres grupos de derechos de los internos: 1) Los que pueden ser suspendidos como consecuencia de la pena que se les ha impuesto; como es el caso de la libertad de locomoción y de la libertad física; 2) Los derechos que tienen alguna restricción en virtud del vínculo de sujeción de la persona en reclusión respecto al Estado, como los derechos al trabajo, a la intimidad personal y familiar, al libre desarrollo de la personalidad, a la educación y a la familia y 3) Los derechos que no son suspendidos ni restringidos sino que, por el contrario, se mantienen incólumes por su estrecha relación con la dignidad humana, como ocurre con el derecho a la vida y la integridad personal, el derecho a la salud, el derecho de petición, el derecho al agua, la libertad de cultos, el debido proceso, entre otros.

20. En segundo lugar, la relación de especial sujeción supone que el Estado adquiere la obligación de proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad³⁹ que se materializa en deberes concretos con el fin de garantizar a los internos una vida digna y posibilidades para cumplir el fin de la pena, su resocialización⁴⁰.

De conformidad con lo anterior, surgen para el Estado deberes especiales de procurar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales que no les han sido suspendidos y garantizar parcialmente los derechos que les han sido restringidos⁴¹. *“Lo anterior obedece a que las personas que están detenidas intramuros se encuentran en una condición de indefensión y vulnerabilidad en relación con la dificultad que tienen para satisfacer por sí solas sus necesidades”⁴².*

Así las cosas, el poder disciplinario del Estado, que deriva de su posición preponderante en la mencionada relación de especial sujeción, está limitado por

³⁶ Sentencia T-175 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁷ Sentencia T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁸ Sentencia T-266 de 2013 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁹ Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁰ Sentencia T-153 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴¹ Sentencia T-153 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴² Sentencias T-355 de 2011, T-615 de 2008 y T-266 de 2013.

el tipo de derecho de que se trate. Tal como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

*“[E]l Estado debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a las personas detenidas o retenidas las condiciones necesarias para contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible, incluyendo el derecho a la vida, a la integridad personal y el debido proceso. Su falta de cumplimiento puede resultar en una violación de la prohibición absoluta de aplicar tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”*⁴³.

Respecto de tales deberes especiales, esta Corporación señaló: *“la reclusión de una persona en un establecimiento carcelario o penitenciario, le impone al Estado una serie de deberes especiales directamente encaminados a hacer efectivos los derechos de que goza el sujeto recluso. De otra manera, tales derechos no pasarían de ser declaraciones retóricas sin ninguna eficacia”*.⁴⁴

Por tanto, si bien las personas privadas de la libertad tienen suspendidos algunos de sus derechos, en virtud del proceso que se adelanta en su contra o de la pena que se les ha impuesto, en la relación específica de sujeción que mantienen con el Estado, no dejan de ser *“sujetos activos de derechos”*⁴⁵ y el Estado tiene una posición de garante especial, de manera que, con relación a los derechos limitados y a los derechos que permanecen intactos, las autoridades deben procurar la organización de los medios necesarios para su protección efectiva. En consecuencia, los deberes especiales del Estado en la materia son determinables en virtud de la clasificación mencionada.

Para la Corte, entonces, las cárceles no son una excepción al régimen constitucional colombiano y, por lo tanto, las personas privadas de la libertad no pueden ser concebidas como sujetos *“eliminados de la sociedad”*⁴⁶.

b) El principio de dignidad humana en la vida en reclusión

21. Tal como señala el artículo 1º de la Constitución, el Estado colombiano está fundado en el respeto de la dignidad humana. En la **Sentencia T-881 de 2002** esta Corporación precisó los contornos de la dignidad humana bajo tres facetas o ámbitos de protección:

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Díaz Peña Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de junio de 2012.

⁴⁴ Sentencia T-966 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁵ Sentencia T-711 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁶ En la sentencia T-596 de 1992, la Corte revisó tres tutelas interpuestas por personas privadas de la libertad en la cárcel “Peñas Blancas” en la ciudad de Calarcá. Los accionantes consideraron vulnerados sus derechos al no contar con suficientes baterías sanitarias para realizar sus necesidades fisiológicas. Adicionalmente, manifestaron que, debido al desgaste de la infraestructura del acueducto, generado por el paso del tiempo, la presión con la que llegaba el agua al penal no era suficiente para llenar los tanques de almacenamiento situación que generaba desaseo, malos olores y en general un entorno insalubre. En tal providencia, se concedió el amparo y se ordenó al Ministerio de Justicia adecuar y reparar los dormitorios, baños, rejillas y disposición de basuras, de acuerdo con las recomendaciones establecidas en el informe presentado por la autoridad sanitaria pertinente.

“(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”⁴⁷.

La segunda faceta, referida a las condiciones materiales para subsistir, y la tercera, que alude a la integridad física y moral, resultan de especial importancia para el análisis de las condiciones en que viven las personas privadas de la libertad⁴⁸. En efecto, estos ámbitos de protección de la dignidad humana se deben apreciar, no como contenidos abstractos, sino en relación con circunstancias concretas. En la vida en reclusión, la dignidad humana cobra mayor relevancia en virtud de la mencionada relación de especial sujeción, de manera que, de tal principio, derivan deberes para las autoridades públicas, no sólo deberes negativos de abstenerse de interferir en la esfera individual, sino también obligaciones positivas de propender por la realización efectiva de la dignidad humana⁴⁹.

Tal principio constitucional, entonces, no es únicamente una herramienta interpretativa para los operadores jurídicos sino que, por el contrario, constituye un principio de acción que obliga al Estado a dirigir sus esfuerzos y recursos hacia la garantía de las condiciones que permitan el desarrollo de la dignidad humana. La dignidad humana goza, por tanto, *“de un contenido prestacional que exige a las autoridades de la República involucradas, la adopción de políticas públicas -en este caso penitenciarias y carcelarias- que conlleven a garantizar a los internos las condiciones mínimas de vida digna y subsistencia”⁵⁰.*

La mencionada relación de especial sujeción, por tanto, no solo conlleva deberes especiales del Estado para procurar la garantía efectiva de los derechos de las personas privadas de la libertad, sino que, además, la dignidad humana, como principio de acción del Estado, impone al aparato estatal mayores deberes en ese escenario, por el hecho mismo de la reclusión, que hace imposible para las personas privadas de la libertad procurarse por sí mismas condiciones idóneas de vida.

22. Estos dos principios, definitorios de las relaciones que se tejen al interior de los establecimientos penitenciarios, llevan, desde la perspectiva de un seguimiento por objetivos y mínimos asegurables, a la necesidad de contemplar los lineamientos normativos y jurisprudenciales con relación a **las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana** que deben respetar los centros penitenciarios y carcelarios en lo relativo a los principales aspectos de la vida en reclusión: 1) resocialización, 2) infraestructura, 3) alimentación, 4) derecho a la

⁴⁷ Sentencia T-881 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴⁸ Sentencias T-596 de 1992, T-711 de 2016, T-287 de 2016, T-276 de 2016, T-388 de 2013, T-762 de 2015.

⁴⁹ Sentencia T-711 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁰ Sentencia T-861 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.

salud, 5) servicios públicos y 6) acceso a la administración pública y a la justicia, ámbitos que son ilustrativos, y no excluyentes, de otros que la Corte, los organismos de control, o las autoridades responsables de la política, consideren pertinentes incluir en el proceso de seguimiento.

A la luz de su definición en el espacio penitenciario, se proyectarán las órdenes de seguimiento asociadas a estos, a partir de los límites de los que dan cuenta las entidades encargadas de él, y de las barreras que han experimentado para concretar la estrategia de seguimiento respecto de cada una de esas garantías.

SEGUNDA PARTE. Identificación de las limitaciones de la estrategia de seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria.

23. Las autoridades a las que se encomendó el seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria, han reportado, en varias oportunidades, la evolución de la situación y han señalado algunas limitaciones a su labor. Adicional a lo anterior, de los informes aportados, la Sala constata varias limitaciones a la estrategia de seguimiento para concretar la superación del ECI, que pugnan con la naturaleza misma de esta figura constitucional.

La **Sentencia T-388 de 2013**, ordenó a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo hacerse partícipes del proceso de cumplimiento de esa providencia e invitó a la Contraloría General a acompañarlo. Por su parte, la **Sentencia T-762 de 2015** advirtió que *“el seguimiento del cumplimiento de las órdenes a proferir, dirigidas esencialmente a dinamizar la política criminal y a incidir en las condiciones de reclusión en el país, en el estadio actual de la situación, implica un esfuerzo logístico, pero sobre todo técnico, que esta Corporación no puede satisfacer plenamente por sí misma”*⁵¹.

Por tal razón, delegó el seguimiento del ECI al Grupo Líder, dirigido por la Defensoría del Pueblo, cuya función es articular las fases de criminalización, la aplicación local de las disposiciones generales y los derechos constitucionales y las políticas públicas en materia criminal. El rol de la Procuraduría General de la Nación es la vigilancia sobre el cumplimiento de la Sentencia y a la Presidencia de la República se le encarga ser el ente articulador y director de los esfuerzos necesarios para superar el estado de anormalidad constitucional.

24. En cumplimiento de las mencionadas órdenes, esta Corporación recibió dos informes del Gobierno Nacional sobre el cumplimiento de la **Sentencia T-388 de 2013**, el primero el 11 de mayo de 2015 y el segundo el 14 de junio de 2015. Así mismo, la Comisión de la Sociedad Civil remitió tres informes a la Corte, el primero de fecha 30 de septiembre de 2015, el segundo del 8 de febrero de 2017 y el tercer informe fue radicado en la Secretaría de esta Corporación el 6 de febrero de 2018. En cuanto al seguimiento a la **Sentencia T-762 de 2015**, el Grupo Líder remitió tres informes, el primero el 9 de diciembre de 2016, el segundo del 9 de junio de 2017 y el tercero el 7 de diciembre de 2017.

⁵¹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 103.

Además de lo anterior, el 10 de agosto de 2017 la Magistrada sustanciadora solicitó información al Grupo Líder, y a los órganos de control individualmente considerados, acerca de los logros y las limitaciones de la estrategia de seguimiento que se ha desplegado para verificar la superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria.

En atención a tal solicitud, el 6 de octubre de 2017 se recibió por Secretaría General de la Corte, por una parte, la respuesta individual de cada ente de control a 19 preguntas asociadas con el seguimiento a la **Sentencia T-388 de 2013** y, por otra parte, la respuesta conjunta del Grupo Líder a 35 preguntas con relación al seguimiento a la **Sentencia T-762 de 2015**.

Limitaciones del seguimiento identificadas por los órganos de control y por el Grupo Líder:

25. En su respuesta, la Defensoría del Pueblo manifestó como dificultades de la estrategia actual de seguimiento, las siguientes:

- *“No hay indicadores de goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad que permitan tener un diagnóstico adecuado para determinar no solo el nivel de avance sino también si las estrategias adoptadas por el Gobierno Nacional son idóneas para superar el ECI”⁵².*
- No hay avances en la construcción de una política criminal integral.
- Persiste el hacinamiento y con él la falta de un espacio mínimo vital, los problemas de los programas de resocialización y la deficiencia en la atención en salud.
- Para la Defensoría es un obstáculo que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC) impida o dilate el ingreso de los funcionarios de la Defensoría a los centros de reclusión y, además, obstaculice el uso de cámaras o grabadoras *“bajo el argumento de que para ingresar con estos elementos se requiere autorización previa. Es decir, la Defensoría debe notificar sus visitas, aun cuando no está obligado a hacerlo”⁵³.*
- Debido a que las Defensorías Regionales no tienen funcionarios encargados de los asuntos penitenciarios, es necesario que los ocho funcionarios de la Defensoría Delegada para la Política Criminal se distribuyan por todo el territorio nacional, lo que muestra las dificultades presupuestales para cumplir su labor de acompañamiento al cumplimiento de ambas providencias.

26. En similar sentido, la Contraloría General de la República señaló dificultades presupuestales para ejercer su labor de seguimiento:

⁵² Defensoría del Pueblo. Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 14.

⁵³ Defensoría del Pueblo. Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 16.

“[L]as limitaciones de recursos financieros impide (sic) que los equipos de las gerencias departamentales puedan desplazarse a un mayor número de establecimientos de reclusión, en especial los que se encuentran por fuera del casco urbano de las ciudades capitales, sede habitual de nuestras sedes desconcentradas. De la misma manera, al efectuarse el seguimiento de las tutelas como una actividad misional de la Contraloría, este tipo de acciones de control deben disputarse el escaso recurso humano con las restantes actividades de control fiscal a cargo del Órgano de Control⁵⁴”.

27. Según el Grupo Líder, otras dificultades del seguimiento están relacionadas con la autonomía y con la competencia de cada entidad, de manera que existen obstáculos que no pueden ser superados por la Presidencia en su rol de articulación.

También manifiesta problemas en relación con la calidad y la oportunidad de la información suministrada por algunas entidades y sostiene que la Defensoría y la Procuraduría no han retroalimentado el uso de los instrumentos de seguimiento al ECI. Para el Grupo Líder, además, las sesiones del Comité de Seguimiento, creado por la Presidencia, no logran fluir porque se plantean asuntos del funcionamiento interno y de gestión individual de cada entidad.

Pese a que la Procuraduría manifiesta no encontrar dificultades en su labor de seguimiento, el informe del Grupo Líder plantea que el esquema institucional de esa entidad hace difícil la recolección de información, debido a que son varias las oficinas delegadas y regionales que intervienen en el seguimiento y que, además, la Procuraduría no ha atendido oportunamente varios procesos⁵⁵.

Limitaciones del seguimiento actual identificadas por esta Sala Especial:

28. Algunas limitaciones adicionales del seguimiento, que se desprenden del análisis de la información allegada a la Corte, son las siguientes:

(i) La focalización en los centros de reclusión sobre los que se emitieron órdenes particulares en cada una de las sentencias.

29. Si bien los informes de seguimiento tratan de ofrecer un panorama general sobre el problema carcelario, se concentran en la exposición de las medidas adoptadas para lograr metas en cada uno de los establecimientos carcelarios sobre los que se constató la situación de anormalidad constitucional que dio lugar al ECI, en cada una de las providencias en cuestión.

Para la Sala, si bien ello implica un esfuerzo por cumplir las decisiones judiciales de tutela, puede llegar a constituir un obstáculo para el seguimiento, en tanto impide desarrollar la estrategia general de superación del ECI.

⁵⁴ Contraloría General de la República, Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 4.

⁵⁵ Grupo Líder. Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 22.

Cabe destacar, en este punto, que la satisfacción de las órdenes de la sentencia de revisión de tutela de la Corte, es un ejercicio que indiscutiblemente debe hacerse, pero que el seguimiento de la estrategia de superación del ECI, como ya quedó claro, obedece a objetivos en materia de goce efectivo de derechos fundamentales que trascienden las órdenes puntuales.

Por ejemplo, una priorización basada en criterios como la interposición de acciones de tutela es irrazonable, en la medida en que no consulta las particularidades de las personas, de los establecimientos penitenciarios y los fines de una política diferencial, analítica y sostenible en el tiempo, desde una perspectiva constitucional⁵⁶. Genera, no solo una desigualdad injustificada desde el punto de vista material, sino que elude la fijación de una política criminal y penitenciaria equitativa y sostenible.

La priorización de los casos, incluso de los que tengan una sentencia judicial favorable, debe provenir de la política penitenciaria misma y es el Gobierno Nacional el competente para establecer, con fundamentos constitucionales, cuál es el modo para garantizar, progresivamente, los derechos de la población privada de la libertad.

30. El desafío es elaborar una política criminal que responda, tanto a la situación concreta de las personas privadas de la libertad, como a la del establecimiento penitenciario y al problema estructural de vulneración de derechos que dio lugar a la declaratoria del ECI. En tal medida, es preciso ponderar, y sobre todo identificar, la forma en que cada acción concreta, en relación con casos precisos (de personas o cárceles específicas), apunta a la materialización de la política criminal, entendida como un sistema general, y no concentrado en los expedientes analizados en las **Sentencias T-762 de 2015 y T-388 de 2013**.

31. Si bien las decisiones judiciales que amparan los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, se profieren sobre la base de la existencia cierta de la afectación de los derechos fundamentales de los actores, no es menos cierto que, dada la falta de presupuesto suficiente para atender en forma inmediata y concomitante a toda la población carcelaria, con el fin de garantizar la totalidad de sus derechos, el diseño de la política pública debe prever la distribución de recursos, de forma tal que, en atención al principio de igualdad, se aseguren progresivamente las garantías constitucionales, sin descuidar el carácter estructural del problema carcelario. Es preciso que, como parte del diseño de política pública, se establezcan criterios de priorización constitucionales, para efecto de asegurar que la población más vulnerable, de aquella privada de la libertad, tenga asegurados sus derechos.

Desde esa perspectiva, si las autoridades que deben probar la superación del ECI pretenden, de forma efectiva, dar cuenta de la gestión parcial sobre algunos

⁵⁶ Priorizar los casos de aquellos sujetos que hayan interpuesto una acción de tutela, implica desconocer las condiciones reales de la población afectada para privilegiar a personas que cuando menos han logrado acceder a la administración de justicia, del mismo modo en que fue puntualizado en el Auto 206 de 2016, en el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

establecimientos carcelarios intervenidos o sobre personas concretas, deberán vincular esas acciones a la política criminal y penitenciaria globalmente considerada y, además, deberán precisar cómo esa gestión particular proviene de aquella y ayuda a concretarla en los términos en que fue diseñada. De lo contrario, el esfuerzo expositivo se pierde, debido a que la Corte no se ocupa de verificar la gestión de la política pública sin atender a su incidencia en los derechos fundamentales y en el goce efectivo de los mismos. En otras palabras, no puede valorar la gestión administrativa sino en función de derechos fundamentales pues, de lo contrario, socavaría el principio de separación de poderes.

32. Finalmente, siempre que haya referencia a acciones de incidencia puntual en el sistema carcelario, es preciso identificar cuál es el criterio objetivo empleado para darle prioridad a ese asunto o grupo de personas, respecto de otras personas privadas de la libertad o de otros escenarios carcelarios y cuál es el impacto en el goce efectivo de derechos, esto para conocer en qué medida la gestión desarrollada permite disminuir el carácter masivo o general de la vulneración de los derechos, conforme los criterios y umbrales generales fijados en la **Sentencia T-762 de 2015** y reiterados en esta providencia.

Con todo, es importante llamar la atención sobre el hecho de que las gestiones aisladas de las que dan cuenta los informes, si bien responden a las necesidades carcelarias identificadas en el marco del ECI se fundamentan, principalmente, en las órdenes de la Corte y no sobre bases empíricas ni sobre criterios objetivos, es decir. De ahí la necesidad de definir tales bases empíricas en el corto plazo.

(ii) La orientación a la gestión en los informes presentados a la Corte Constitucional y la ausencia de las condiciones mínimas para el seguimiento.

33. Ambos esquemas de seguimiento, tanto el planteado en la **Sentencia T-388 de 2013** como el de la **T-762 de 2015**, conforme lo revelan los informes aportados hasta este punto, han optado por identificar y exponer *in extenso* las acciones emprendidas por las entidades concernidas, para la consecución de los logros fijados por ambas sentencias. Si bien el **Auto 368 de 2015** estableció que a la declaratoria del ECI sigue una etapa de coordinación y armonización de esfuerzos interinstitucionales y, por tanto, inicialmente la gestión iba a ser la base de los reportes, lo cierto es que, luego de transcurrir más de dos (2) años, esta etapa inicial finalizó y, por tanto, es momento de pasar de la valoración de los esfuerzos institucionales⁵⁷ a la evaluación de los resultados e impactos de las acciones desplegadas sobre los derechos de la población afectada por el ECI.

⁵⁷ En efecto, según el Grupo Líder, los informes semestrales entregados a esta Corporación dan cuenta de la gestión de las entidades: “*Las conclusiones presentadas en el segundo informe del Grupo Líder sobre el avance en el cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia y en la superación del estado de cosas inconstitucional no tuvieron como base indicadores de goce efectivo de derechos. Los porcentajes de avance sobre el cumplimiento de las órdenes, presentadas se soportan en la aplicación de: a) la metodología de seguimiento implementada y b) del estado de avance de los indicadores de gestión que se presentan a continuación*”. Grupo Líder. Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 1.

Sin embargo, una valoración de fondo sobre el goce efectivo de derechos, precisa analizar los mecanismos de medición fijados por la administración. En el tercer informe de seguimiento, entregado en diciembre de 2017 a esta Sala Especial, el Ministerio de Justicia propuso 18 indicadores acerca de: a) las condiciones de vida digna (especialmente en relación con la situación de hacinamiento y con la entrega de kits de aseo); b) la prestación de servicios públicos; c) el cumplimiento de las entidades territoriales del deber legal con el sistema penitenciario y carcelario; d) la resocialización; y e) la inversión, entendida como la ejecución presupuestal efectiva para la atención de los internos y la rehabilitación de espacios. Respecto de tales indicadores, esta Sala tiene las siguientes consideraciones:

- 1) A pesar de ser presentados como indicadores de derechos, se trata de cifras que resultan útiles y necesarias dentro de la gestión institucional penitenciaria y carcelaria pero que, de ninguna manera, ofrecen información acerca de la efectiva protección del derecho implicado, propósito que orienta y justifica toda declaratoria de un ECI.⁵⁸
- 2) Por tanto, si bien los indicadores presentados constituyen un avance importante para contar con información sobre el tema que nos ocupa, no permiten que el juez constitucional valore los avances, rezagos o estancamientos en la estrategia de superación del ECI.
- 3) El ejercicio de diseñar cualquier tipo de indicadores debe tener en cuenta las condiciones mínimas requeridas para el seguimiento que fueron advertidas en la **Sentencia T-762 de 2015**⁵⁹, es decir, (i) estructurar una base de datos y un Sistema de Información que recoja la información relevante a toda la política criminal⁶⁰; (ii) la configuración de la norma técnica sobre privación de la libertad en Colombia⁶¹; (iii) la consolidación de una línea base⁶²; y (iv) la

⁵⁸ Por ejemplo, los indicadores de estado de salud y carga de enfermedad propuestos dan cuenta de la prevalencia de personas privadas de la libertad con afectaciones a la salud mental y VIH, mientras que los indicadores sobre los servicios de salud se refieren, entre otros, a cuántas personas requieren terapia antiretroviral respecto del total de personas con VIH, es decir, ninguno de los dos ofrece información sobre el goce efectivo del derecho a la salud de las personas con VIH privadas de la libertad, el primero es un diagnóstico para conocer cuántas son estas personas y el segundo da cuenta de cuántas requieren el tratamiento pero no cuántas lo reciben, de manera oportuna y suficiente.

⁵⁹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 109 a 113.

⁶⁰ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Vigésimo segundo (10). “*ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, emprenda las acciones para la creación de un sistema de información unificado, serio y confiable sobre Política Criminal. Este sistema de información deberá seguir los parámetros definidos en los fundamentos 81, 82 y 109 de la presente sentencia. Así mismo deberá priorizar los siguientes aspectos:*

A. Crear estadísticas y bases de datos unificadas, serias y confiables sobre la criminalidad en el país, que permitan proponer soluciones y medir resultados.

B. Crear un sistema de medición del impacto, que las leyes y reformas en materia de política criminal, tienen sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario.

C. Crear bases de datos y estadísticas unificadas, serias y confiables sobre la aplicación de la detención preventiva en el país.

D. Realizar una revisión sobre la fiabilidad de la información relacionada con la creación y adecuación de cupos carcelarios, con el fin de determinar cuántos cupos cumplen las condiciones mínimas”.

⁶¹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Vigésimo segundo (19) “*ORDENAR al Comité Interdisciplinario, creado por virtud del numeral 16 de esta orden, que analice técnicamente las necesidades que se verifican en las cárceles del país, y cubra cada uno de los aspectos relacionados con los problemas de reclusión identificados. Lo anterior hasta consolidar una Norma Técnica sobre la Privación de la Libertad en*

definición de los indicadores de goce efectivo de derechos, mismos que deben dar cuenta de los mínimos constitucionalmente asegurables que son definidos en esta providencia. Por supuesto, no es la Corte Constitucional, sino el Grupo Líder, quien debe asegurar la existencia de tales condiciones mínimas para el seguimiento, con el propósito de emprender y consolidar el análisis sobre el avance en la superación del ECI.

- 4) El papel de los indicadores, por tanto, es instrumentalizar las normas técnicas de manera que, al dar cuenta del estado actual de la población privada de la libertad, constituye la línea base a partir de la cual se valorará el goce efectivo de sus derechos y, en consecuencia, se evaluarán los avances, los retrocesos o el estancamiento en la superación del ECI. Tal como lo sostuvo esta Corporación, la línea base presenta un diagnóstico inicial sobre la situación penitenciaria y carcelaria actual que debe estructurarse a partir de la norma técnica y que, además, *“servirá como parámetro de verificación de los avances hacia la superación del ECI”*⁶³.

Lo anterior sugiere que el primer paso para contar con información objetiva y verificable para el seguimiento es consolidar una norma técnica sobre privación de la libertad en Colombia, para lo cual la **Sentencia T-762 de 2015** concedió nueve (9) meses⁶⁴. De acuerdo con el Tablero de Seguimiento dispuesto por la Presidencia de la República, tal orden se venció el 9 de junio de 2016 y, pese a que no se han elaborado, tal Tablero asigna un cumplimiento del 40% a dicha orden en virtud de la gestión de la misma⁶⁵.

34. Con relación a este punto, el tercer informe de seguimiento señaló que, tanto la construcción de la línea base, como de los indicadores de vida digna en reclusión, corresponden al Comité Interdisciplinario de Normas Técnicas que, de acuerdo con el mencionado informe, es un espacio que ha tenido dificultades

Colombia, la cual deberán observar las entidades involucradas en todas las fases de la Política Criminal. Para ello se confiere el término de nueve (9) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia”.

⁶² Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Vigésimo segundo (17) “ORDENAR a la Defensoría del Pueblo la conformación del Comité Interdisciplinario de que trata la primera parte del fundamento jurídico 107, para que despliegue las actividades de diagnóstico y constitución de la línea base referida allí mismo. Para efectos de la conformación de dicha institución se confiere un término de treinta (30) días; para el despliegue de su labor, se confiere el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia”.

⁶³ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁴ El texto de la orden en mención es el siguiente: “ORDENAR al Comité Interdisciplinario, creado por virtud del numeral 16 de esta orden, que analice técnicamente las necesidades que se verifican en las cárceles del país, y cubra cada uno de los aspectos relacionados con los problemas de reclusión identificados. Lo anterior hasta consolidar una Norma Técnica sobre la Privación de la Libertad en Colombia, la cual deberán observar las entidades involucradas en todas las fases de la Política Criminal. Para ello se confiere el término de nueve (9) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia”. Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁵ De acuerdo con el Segundo Informe entregado a esta Corporación por el Grupo Líder “Con el fin de dar cumplimiento a la orden vigésimo segunda, 19 de la sentencia T-762 de 2015 de estructurar normas técnicas sobre la vida en reclusión respetuosa de la dignidad humana, durante el año 2016, como se reportó en el primer informe del Grupo Líder de Seguimiento, se realizó una compilación de todos los documentos normativos, reglamentarios y de lineamientos de política pública que regulan la vida en reclusión. Asimismo se desarrolló con el CICR un taller con funcionarios del INPEC y la USPEC que trabajan en temas de infraestructura en las prisiones colombianas para pensar aquellos elementos mínimos que deben tener las reclusiones para ser respetuosos de la dignidad humana”.

para su funcionamiento. Muestra de ello es que la Defensoría del Pueblo advirtió que “*no todos los indicadores propuestos fueron aprobados en el marco del comité interdisciplinario*”⁶⁶ y que, si bien esa entidad reconoce la importancia de los indicadores, estos no suplen la tarea de desarrollar la línea base sobre los mínimos de vida digna en reclusión.

Por lo anterior, preocupa el incumplimiento de esta orden y, aún más, que la gestión reportada por las entidades no sugiere su pronto cumplimiento. Esto porque es a partir de tal norma técnica que será posible definir los indicadores y contar con la primera valoración de ellos en la línea base.

35. En suma, el reporte de la gestión puede servir a los funcionarios para acreditar su diligencia en el cumplimiento de lo ordenado en las sentencias ante una acusación de desacato. Sin embargo, el proceso de seguimiento y de cumplimiento son dos cosas distintas (ver *supra* fundamentos 9 al 13) y, en tal virtud, es necesario contar con las condiciones mínimas del seguimiento al ECI definidas en la **Sentencia T-762 de 2015** y reiteradas en esta providencia, lo que implica la obligación de consolidar, de manera urgente, los cuatro bastiones del seguimiento: (i) la base de datos y el sistema de información sobre política criminal; (ii) las normas técnicas sobre privación de la libertad; (iii) la línea base; y (iv) la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos, mismos que deben dar cuenta de los mínimos constitucionalmente asegurables en un escenario carcelario.

Tales elementos son imprescindibles para la determinación de las condiciones de vida actuales de las personas privadas de la libertad, así como para determinar las metas en la constitución de cupos carcelarios constitucionalmente admisibles.

(iii) La falta de acreditación y de prueba sobre los logros de la estrategia.

36. Uno de los problemas advertidos en los reportes semestrales entregados a esta Sala Especial es la dispersión de actividades que, por un lado, no están atados a un objetivo o meta en particular y, por tanto, no es clara la cadena de valor, ni la forma en que tales actividades están relacionadas con el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad. Tal dispersión de información, sin duda, ocurre, porque el proceso de seguimiento no cuenta aún con los presupuestos mencionados antes y, por tanto, no logra acreditar los avances, rezagos o retrocesos en materia de protección efectiva de derechos.

Por lo anterior, se espera que la información del seguimiento pueda seguir la cadena de valor, es decir, que exista suficiente claridad sobre la forma en que las actividades están atadas a los objetivos y éstos a los resultados y, principalmente, a los impactos en los derechos de la población carcelaria.

37. Al respecto, conviene precisar que existen dos tipos de pautas que sirven como criterios para elaborar indicadores de goce efectivo de derechos en el

⁶⁶ Grupo Líder de Seguimiento, Tercer Informe, diciembre 7 de 2017, página 97.

marco del ECI: a) los mínimos constitucionalmente asegurables (de los que se ocupa la cuarta parte de esta providencia) y b) los criterios técnicos comunes a la elaboración de instrumentos de medición de resultados de cualquier política.

Dentro del proceso de seguimiento al ECI declarado por la afectación estructural de los derechos de la población en situación de desplazamiento, el **Auto 109 de 2007**, se ocupó de algunas de estas pautas:

- *Los indicadores deben permitir medir el grado de avance en la superación del ECI e identificar los problemas existentes para propiciar la adopción adecuada y oportuna de correctivos.*
- *Los indicadores deben medir el cumplimiento del fin de la política, para lo cual deben dar cuenta, en particular, de su contribución al goce efectivo de derechos y deben, además, obedecer a las necesidades específicas de los sujetos de especial protección constitucional.*
- *La batería de indicadores debe ser homogénea.*
- *Los indicadores deben ser significativos, confiables y aplicables.*

Es preciso tener en cuenta que el ejercicio de la fijación de indicadores es relevante, o significativo, siempre que *“permita obtener conclusiones sobre aspectos esenciales de los fines de la política, tanto en su gestión como en su impacto. Así, aspectos que no generan valor agregado en ese objetivo, no deberían ser objeto de medición”*⁶⁷.

Adicional a lo anterior, si bien no se trata de que el juez constitucional valore si los procedimientos y cálculos realizados son correctos, sí es necesario conocer los niveles de confiabilidad de los elementos de juicio aportados al proceso de seguimiento con la finalidad de valorarlos adecuadamente. Por tanto, la ficha técnica del indicador debe incluir, no solo su objetivo, su metodología de medición y su fórmula de cálculo sino que, además, debe señalar claramente el mínimo constitucionalmente asegurable del que da cuenta y debe estar disponible para su controversia por parte de las entidades y personas interesadas en el seguimiento.

(iv) Debilidades en el rol de articulación institucional de la Presidencia de la República.

38. De conformidad con la **Sentencia T-762 de 2015**, una de las principales causas del problema carcelario es la desarticulación de la política criminal, razón por la cual *“además de identificar los roles de liderazgo en el seguimiento y de vigilancia al cumplimiento de este fallo, es necesario hacer visible un ente articulador de la política criminal”*⁶⁸. Ese rol se atribuyó al Ministerio de la Presidencia de la República, hoy DAPRE. Para la Corte:

⁶⁷ Auto 109 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁸ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 107.

“Toda vez que el problema es de naturaleza estructural y convoca a varios de los sectores de Gobierno, se impone delegar la coordinación de las entidades concernidas al Ministerio de la Presidencia de la República, que en virtud del Decreto 1649 de 2014 (Artículo 8, numeral 7 y su parágrafo) tiene la función de coordinar con los Ministros y Directores de Departamento Administrativo en la gestión de las políticas gubernamentales correspondientes a sus respectivos sectores y en la medida de sus competencias particulares ”⁶⁹.

Sin embargo, en el reporte de información, especialmente de aquella compilada por el Gobierno Nacional, se desconoce tal rol articulador y, en su lugar, el DAPRE pareciera ser un mero espectador, entre las demás instituciones.

39. El rol de articulación, sin embargo, conlleva la responsabilidad de la adopción, el impulso y la promoción de las medidas necesarias para asegurar la superación del ECI. De ningún modo la falta de respuesta de los organismos del nivel nacional, en relación con los cuales tiene una posición jerárquica superior, puede constituir una excusa para el incumplimiento porque, precisamente, es tal posición la que le permite articularlas.

Para esta Corporación, por ejemplo, resulta inadmisible que, respecto de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) –que es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho⁷⁰– el Gobierno Nacional manifieste:

“[E]n materia de infraestructura, alimentación, salud, (temas esenciales para la superación del ECI) los procesos contractuales de la USPEC pertenecen a un ámbito que escapa de la autoridad de la Presidencia y deben ser vigilados por otras entidades como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. Lo mismo ocurre con las investigaciones disciplinarias frente a los posibles incumplimientos de las órdenes por parte de las de control ”⁷¹ [Negrilla fuera del original].

En un escenario de desarticulación de los esfuerzos institucionales, como el actual, se espera que los avances hacia la superación del ECI sean, en parte, producto de la coordinación y la articulación de la Presidencia como el más alto nivel del poder de ejecución del Estado, no como verificador desinteresado. Le compete, por tanto, emitir las directrices necesarias para concretar una política criminal cada vez más respetuosa de los derechos fundamentales.

Por ende, los roles de liderazgo y de vigilancia, de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, no son equiparables al de esa entidad del Gobierno Nacional puesto que la labor de aquéllas, en consideración a sus competencias constitucionales, es de acompañamiento y contraste, y no de

⁶⁹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 107.

⁷⁰ Decreto 4150 de 2011, artículo 2.

⁷¹ Grupo Líder. Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 22.

ejecución. La ejecución de la política es, y será, responsabilidad del Gobierno Nacional.

En atención a esta dificultad, la Sala estima necesario recomponer la dinámica de reporte de la información, con el fin de aclarar y retomar el sentido de la definición de los roles en el seguimiento de la situación carcelaria actual (ver *infra* fundamento 50).

En tal medida, si bien el Grupo Líder seguirá funcionando para efectos de los espacios interinstitucionales existentes y para procurar el diálogo entre las entidades implicadas y los órganos de control, se espera que la nueva dinámica de reporte individual de la información, permita potenciar los roles asignados a las entidades en atención a sus funciones constitucionales y legales.

(v) El seguimiento ha sido reactivo.

40. El seguimiento ha sido reactivo en tanto, según el Grupo Líder, su labor se limita a recibir informes o, de lo contrario, invadiría las competencias de otros órganos. Tal como sostiene en la respuesta al Auto del 10 de agosto: *“las acciones del Grupo Líder se circunscriben a recibir los informes presentados por el Ministerio de Justicia y del Derecho sobre la materia y a hacer recomendaciones para que sean tenidas en cuenta (...)”*⁷².

Sin embargo, la delegación del seguimiento a un Grupo Líder, se hizo con el objetivo de garantizar y promover *“un sistema de gestión orientado a la obtención de resultados y al impacto en los derechos de las personas privadas de la libertad, a mediano plazo, mediante la adopción de medidas generales y particulares en el país que, gracias a su carácter concreto y específico, impacten la vida carcelaria, cuyas condiciones actuales son causa directa de los reclamos constitucionales analizados”*⁷³. Por tanto, se espera de este más que la recepción y el envío de información a esta Corporación. Su labor no de intermediación, sino de seguimiento, promoción y orientación, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. De ahí la importancia de contar con los cuatro bastiones del seguimiento, descritos antes (fundamento jurídico 33), para poder ejercer su labor.

(vi) La estrategia de seguimiento no ha logrado articularse con la academia ni con organizaciones de la sociedad civil.

41. La **Sentencia T-762 de 2015** dispuso la necesidad de articularse con la academia y con organizaciones nacionales e internacionales dedicadas a la defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad, *“lo anterior con el fin de que ejerzan una labor de acompañamiento en el proceso de verificación de avances, retrocesos y dificultades en la situación carcelaria del*

⁷² Grupo Líder. Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 33.

⁷³ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 108.

país”⁷⁴. Sin embargo, la información entregada a esta Sala no precisa cómo se ha llevado a cabo tal acompañamiento.

La complejidad técnica, así como las limitaciones de tiempo y de recursos, y la urgencia de una respuesta estatal adecuada que proteja los derechos de las personas privadas de la libertad, hacen necesario articular esfuerzos, no solo en la implementación de las acciones para superar el ECI, sino también en su seguimiento, de manera que se constituya un espacio dialógico bajo una misma preocupación y un fin común: la garantía de los mínimos asociados a los derechos fundamentales de quienes están reclusos.

En relación con este asunto cabe mencionar que el tercer reporte de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la **Sentencia T-388 de 2013**, analizó el nuevo reglamento general del INPEC, así como los reglamentos de algunos centros carcelarios y, al respecto, expresó su preocupación por “*la gran dificultad que se encuentra para acceder a los reglamentos*”⁷⁵.

En atención a ello, por un lado, se invitará a la academia y a las organizaciones sociales interesadas en el tema a hacer parte del ejercicio de contraste de información de este seguimiento y, por otro lado, se solicitará que, salvo reserva legal, se facilite el acceso a la documentación requerida por la academia o por la sociedad civil para desplegar su labor de acompañamiento al ECI vigente.

(vii) Desatención de las fases de criminalización primaria y secundaria en el seguimiento.

42. Las **Sentencias T-388 de 2013** y **T-762 de 2015**, destacaron que la política criminal es reactiva, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva con relación a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad y no se funda en hechos constatados empíricamente por la administración. En tal sentido, al intentar satisfacer objetivos externos a ella, ha dejado que incidan en su dinámica elementos ajenos a sus fines y condiciones internas.

Bajo esas premisas, es imperioso que la priorización de casos en el sistema penitenciario (bien sea por tipo de población, por establecimiento penitenciario o por patios), se sustente en objetivos y modelos de largo plazo, de modo tal que la satisfacción progresiva de las necesidades en el ámbito carcelario, responda a un ejercicio de desarrollo de la política penitenciaria en términos de igualdad y no de factores externos y, por ello, arbitrarios.

La **Sentencia T-762 de 2015**, dispuso que el seguimiento “*deberá orientarse a la evaluación de la Política Criminal a partir de tres ejes: (i) los derechos*

⁷⁴ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 105. “*Para el desarrollo del objetivo del Grupo de Seguimiento, la Defensoría del Pueblo, deberá articularse con los demás entes de control (la Contraloría General de la República, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación), con la academia y las organizaciones nacionales e internacionales, dedicadas a la defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad, que serán invitadas a participar de la fijación, evaluación y retroalimentación de los lineamientos técnicos que establecerán las condiciones mínimas de reclusión*”.

⁷⁵ Tercer informe de la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013, octubre de 2017, pág. 29.

*fundamentales de los internos asociados a las condiciones de existencia digna y humana, (ii) la visualización de la necesidad de retornar a un derecho penal mínimo y (iii) la función resocializadora de la pena privativa de la libertad”*⁷⁶. Por tanto, además de propender por el goce efectivo de derechos en la vida en reclusión, el seguimiento del ECI debe estar orientado por el *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*⁷⁷, que tenga un carácter preventivo, que respete el principio de libertad personal, que busque como fin primordial la resocialización de los condenados, y que, además, sea coherente y sostenible. De esta forma se garantiza la comprensión integral de la política criminal en sus tres fases⁷⁸, como un sistema compuesto por varias etapas interrelacionadas, de modo que cualquier decisión respecto de una de las fases necesariamente incide en las otras.

Así lo dispuso la **Sentencia T-762 de 2015**, en tanto ordenó al Congreso de la República, al Gobierno Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, dar aplicación al *estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos*, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos que incidan en el diseño de la política criminal, en el funcionamiento del sistema de justicia penal y/o en el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario.

Esa providencia adoptó dos medidas adicionales. Por un lado, ordenó al Congreso de la República dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 3º, numeral 6º y 18 del Decreto 2055 de 2014, en el sentido de contar con el concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal, para iniciar el trámite de proyectos de ley o de actos legislativos relacionados con la política criminal o con el funcionamiento del sistema de justicia penal.⁷⁹

Por otro lado, la Corte ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho estructurar:

*“[U]na política pública de concientización ciudadana, con vocación de permanencia, sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad, orientado al reconocimiento de alternativas sancionatorias, a la sensibilización sobre la importancia del derecho a la libertad y al reconocimiento de las limitaciones de la prisión para la resocialización, en las condiciones actuales de desconocimiento de derechos de los reclusos”*⁸⁰.

⁷⁶ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 105.

⁷⁷ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 50 a 66.

⁷⁸ De conformidad con la Sentencia C-646 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa: “la política criminal tiene que ver con la ‘criminalización primaria’ o definición de un comportamiento como delito, que es su fase legislativa; igualmente se vincula con la ‘criminalización secundaria’, esto es con la determinación de un individuo como responsable de un crimen ya establecido por la ley, que es el problema de la judicialización o investigación criminal de los hechos punibles; y finalmente también se vincula con la ‘criminalización terciaria’, esto es, la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un crimen, que es la fase de ejecución penitenciaria”.

⁷⁹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden 2, Numeral Vigésimo segundo.

⁸⁰ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden 9, Numeral Vigésimo segundo.

43. En los reportes del Grupo Líder allegados a esta Sala hasta el momento, se informan las acciones en materia de adecuación de la política criminal. En efecto, el tercer informe, entregado en diciembre de 2017, reportó la realización de quince (15) reuniones del Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal y la expedición de veintiún (21) conceptos sobre iniciativas legislativas en el segundo semestre de 2017.

Pese a lo anterior, no se advierten acciones sustantivas de las entidades concernidas, ni la incorporación de medidas de seguimiento del Grupo Líder que valoren los avances, el estancamiento o el retroceso en la garantía de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente, tal como lo advirtieron las sentencias que declararon el ECI en esta materia, razón por la cual se solicitará incluir información al respecto en los reportes semestrales allegados a esta Sala Especial.

Además, en tanto el tercer informe de seguimiento del Grupo Líder no da cuenta de los avances en la estructuración de la política de concientización ciudadana, se solicitará información al respecto.

TERCERA PARTE. Retos y lineamientos para un seguimiento por mínimos constitucionalmente asegurables.

44. En virtud de las limitaciones mencionadas, en esta tercera parte se precisan: (i) los cambios generales que se esperan en la estrategia de seguimiento al ECI y (ii) los lineamientos de un seguimiento que atiende a mínimos constitucionalmente asegurables.

I. Retos del seguimiento al ECI penitenciario y carcelario.

45. De conformidad con lo señalado, esta Sala no desconoce los logros del seguimiento en términos de visualización del problema y de coordinación de esfuerzos institucionales, pero llama la atención sobre sus vacíos y limitaciones, en la medida en que son la fuente de la necesidad de reorientar la estrategia de seguimiento vigente. Por tal razón, es imperioso hacer varias precisiones, para que, en adelante, las autoridades competentes las tengan en cuenta al momento de ejercer sus funciones y de reportar información a esta Corporación para la valoración de la superación del ECI en el ámbito penitenciario y carcelario.

a) En primer lugar, en tanto la declaratoria de un ECI obedece a la constatación de la vulneración de la dimensión objetiva y subjetiva de los derechos, el reporte de información debe dar cuenta de la garantía estructural y progresiva de los derechos de todas las personas que habitan los centros de reclusión del país, no solamente de los establecimientos vinculados en las **Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.**

Adicional a lo anterior, el reporte de información debe mostrar el cumplimiento de ambas providencias en lo relativo al logro de una política criminal que, desde

su diseño, sea coherente, articulada, basada en información empírica y que está enmarcada constitucionalmente.

b) En segundo lugar, tal como se advirtió, la gestión del Gobierno para responder a los deberes que le imponen las órdenes judiciales, no logra mostrar su incidencia en la efectiva superación del ECI. El reporte sobre su gestión no es de utilidad en el escenario del seguimiento al goce efectivo de derechos, como podría serlo en el del cumplimiento de las órdenes. De tal forma, solo los avances en la reducción de la masividad y la generalidad de la vulneración de los derechos fundamentales serán útiles para valorar la evolución de la situación y, de ser pertinente, levantar parcial o totalmente el ECI.

Mientras esa reducción no se acredite a través de los medios conducentes para ello, la Corte mantendrá su competencia para direccionar y redirigir los esfuerzos atados a su superación. De ahí la necesidad de contar con los mencionados presupuestos del seguimiento: (i) la base de datos y el sistema de información sobre política criminal; (ii) las normas técnicas sobre privación de la libertad, sobre la cual se deben establecer los indicadores de goce efectivo de derechos; (iii) la línea base; y (iv) la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos.

c) En tercer lugar, la función de articulación de los esfuerzos interinstitucionales que cumple la Presidencia de la República debe servir, en un primer momento, para garantizar los cuatro bastiones del seguimiento y, así mismo, para impulsar la gestión requerida para la superación del ECI vigente. Sin la materialización de tales presupuestos, no será posible probar los avances en la garantía del goce efectivo de derechos.

d) En cuarto lugar, la gravedad de la violación masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad está vigente y no da espera. Es por eso que, por una parte, resulta inadmisibles que asuntos como la incompatibilidad de agendas de los funcionarios o la inasistencia a las reuniones de los espacios interinstitucionales, sean excusa para dilatar el progreso en la superación del ECI.

Por otra parte, el proceso de seguimiento no puede limitarse a la recepción de datos y a la consolidación de los reportes semestrales que se entregan a la Corte. Es necesario dinamizar el seguimiento de manera urgente, para lo cual se requiere, por un lado, contar con los cuatro presupuestos del seguimiento ya mencionados y, por otro lado, que el Grupo Líder se articule con otras entidades estatales, con expertos académicos y con grupos de investigación en el tema penitenciario y carcelario de las facultades de derecho y, además, con organizaciones sociales, como con la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la **Sentencia T-388 de 2013**.

II. Lineamientos para un seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria a partir de mínimos constitucionalmente asegurables.

46. Como se advirtió antes, el seguimiento a la superación del ECI, o a casos que impliquen la protección estructural de los derechos fundamentales, puede obedecer a las órdenes de la providencia de la Corte, como ha ocurrido en materia de derecho a la salud, o al cumplimiento de ciertos objetivos o metas por componentes de la política, como ha sucedido en el seguimiento a la **Sentencia T-025 de 2004**.

En contraste, en un seguimiento por mínimos constitucionalmente asegurables, como el previsto en materia carcelaria, la Corte Constitucional mantiene la orientación del proceso de seguimiento para garantizar que los derechos fundamentales se concreten en las situaciones particulares que dieron lugar al ECI y, además, tiene la función de verificar y de contrastar el progreso en el goce efectivo de derechos.

47. Sin embargo, son las entidades constitucionalmente responsables de proteger los derechos, las competentes para impulsar la gestión que lleve a la superación del ECI. Se trata de un seguimiento por mínimos porque, en efecto, esta Corporación tiene la obligación de garantizar el cumplimiento del contenido mínimo de los derechos a partir del cual tenga vigencia el principio de dignidad humana.

Uno de los propósitos de este Auto es enmarcar el seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria como un seguimiento por mínimos asegurables constitucionalmente, conforme a las directrices trazadas por las **Sentencias T-762 de 2015 y T-388 de 2013**.

48. El punto de partida implica establecer dos aspectos fundamentales: cuál es la situación actual de la población privada de la libertad y cuál es la situación esperada a mediano y largo plazo.

La situación actual, se encuentra determinada por el análisis de los principales problemas que obstaculizan el goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad, junto con sus principales causas y efectos negativos. En este punto, es importante aclarar que el universo de problemas seleccionado para este fin, debe ser limitado y está compuesto por aquellos *bloques institucionales y prácticas inconstitucionales* que tienen como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad⁸¹. Ello sin perjuicio de los resultados que se obtengan mediante la configuración de la línea base.

⁸¹ Si bien las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 y la jurisprudencia constitucional en materia carcelaria, son un insumo fundamental para caracterizar la situación actual del ECI, estas deben ser complementadas con información adicional. Esto se debe a que, si bien la existencia de un número importante de sentencias sobre un tema particular permite identificar la existencia de un problema estructural, estas no son suficientes para dimensionar las características esenciales de dicho problema. Por tanto, es importante resaltar que la información contenida en estas sentencias es limitada debido: (i) al contexto en que fueron emitidas, procesos de revisión de un número específico de acciones de tutela que describían las pretensiones y vulneraciones de derechos de reclusos que se encuentran delimitadas por las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los casos concretos (un número limitado de establecimientos penitenciarios, en un determinado momento y las acciones u omisiones concretas de algunas autoridades carcelarias); (ii) a que existen restricciones importantes para que la población privada de la libertad pueda acceder a mecanismos como la tutela; y al estar sujeto a limitaciones de diferente índole es posible que el proceso de selección de tutelas deje de lado acciones que pueden ser relevantes para el seguimiento y sobre las cuales no existen pronunciamientos por parte de esta Corporación. Así, existe un alto

Por lo anterior, la información generada en el marco del seguimiento, debe tener como parámetros los *mínimos constitucionalmente asegurables* descritos en este Auto y en la jurisprudencia constitucional. A partir de ellos, y de los problemas identificados, las entidades encargadas de ejecutar la política criminal, deben estructurar las actividades y proyectos necesarios para fortalecer el aseguramiento de estos mínimos y, en última instancia, el goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad.

49. Ahora bien, aunque los mínimos dan un marco de acción a las entidades responsables de la garantía de los derechos, no desatienden, ni anulan, otras garantías fundamentales, reconocidas por la jurisprudencia constitucional, así como las normas técnicas sobre la vida en reclusión que deben ser consolidadas en el corto plazo. En este sentido, las actividades y proyectos propuestos deben:

- (i) Estar relacionados directamente con el aseguramiento de los mínimos constitucionalmente asegurables y, tal relación, debe hacerse explícita en los informes.
- (ii) Deben ser ejecutados en períodos de tiempo limitados establecidos en cronogramas. En tanto la superación del ECI requiere la articulación de varias instituciones, cuya dinámica puede dilatar indefinidamente la aprobación de los planes y proyectos, es necesario que los cronogramas informen: a) Quién es el funcionario responsable dentro de cada institución, b) Cuál es el plazo que tiene cada entidad para revisar y comentar los planes y proyectos y c) Cuándo culmina la etapa de revisión y diseño y comienza la ejecución.
- (iii) La apropiación presupuestal y la destinación de recursos utilizadas para su ejecución también deben hacerse explícitas.
- (iv) Deben ser únicos, esto implica que no deben existir dos actividades o proyectos idénticos que busquen asegurar el mismo mínimo. Así, cada proyecto debe convocar a las instituciones concernidas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.
- (v) Deben estar a cargo de una entidad y de un funcionario, incluso si implica la participación de más de una entidad, el responsable del proyecto debe estar plenamente identificado en los informes.
- (vi) Su implementación y avance debe responder a la cadena de valor, de forma que los productos (comités, reuniones, bienes, servicios, documentos, etc.), estén atados a los *mínimos constitucionalmente asegurables* definidos en esta providencia.

En relación con la situación esperada, corresponde a las entidades encargadas de la ejecución de la política, establecer los impactos y los resultados que esperan lograrse con la implementación de las actividades y proyectos.

50. En atención a las limitaciones mencionadas de la estrategia de seguimiento actual, así como de la urgencia de adoptar medidas eficaces que garanticen condiciones mínimas de subsistencia digna y humana en los centros de reclusión del país, esta Sala Especial estima pertinente intervenir, con mayor intensidad, en la estrategia de superación del ECI, de manera que lo hará al contrastar la información que reporte semestralmente el Grupo Líder a través de dos vías:

En primer lugar, escindirá el reporte semestral previsto en la **Sentencia T-762 de 2015**, de manera que, en adelante, se esperan dos informes: un primer reporte del Gobierno Nacional y un segundo reporte de los organismos de control. El reporte del Gobierno se entregará a esta Sala Especial los días 9 de junio y 9 de diciembre, y se publicará, en la misma fecha, en la página web www.politicacriminal.gov.co con los soportes que acrediten, de manera objetiva y verificable, la evolución de la estrategia hacia la superación del ECI.

En caso de que el Gobierno Nacional presente dificultades de gestión entre las entidades y funcionarios del orden nacional, deberá precisar la compulsas de copias y/o las investigaciones que impulsó, o las acciones que empleó para derribar las barreras institucionales que encuentre. Si las dificultades de implementación se presentan entre las entidades territoriales, el Gobierno Nacional deberá acreditar las medidas de cumplimiento que inició ante los jueces de tutela y/o los órganos de control competentes.

El segundo reporte se espera por parte de cada uno de los organismos de control (Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República), para que, desde el ámbito de sus competencias legales y constitucionales, por un lado, (i) den cuenta de los hallazgos de su labor de seguimiento a la superación del ECI vigente y, por otro lado, (ii) controviertan o avalen la información suministrada por el Gobierno Nacional en su reporte semestral.

Este mismo ejercicio de controversia se espera de la sociedad civil, por ejemplo, de la Comisión de Seguimiento a la **Sentencia T-388 de 2013** y de las organizaciones académicas interesadas en ello, de manera que puedan aportar en el seguimiento a la implementación de las acciones requeridas para superar los bloqueos y las prácticas inconstitucionales asociadas al ECI.

Tanto los organismos de control, como las demás entidades, organizaciones y personas interesadas, tendrán el término de un (1) mes para hacerlo, por lo cual deberán allegar los escritos con sus argumentos sobre la evolución de la estrategia de seguimiento y de la superación del ECI a esta Corporación, a más tardar el mes siguiente a la publicación del reporte del Gobierno Nacional (9 de julio y 11 de enero).

La convergencia de las entidades que componen el Grupo Líder se conservará para efectos del diálogo interinstitucional y para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia de seguimiento. En consecuencia, las reuniones y los espacios interinstitucionales que actualmente tienen lugar, han de continuar su desarrollo, principalmente de cara a la consolidación de los presupuestos del seguimiento y a las labores propias del Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad.

En segundo lugar, como mecanismo de contraste, esta Sala activará las facultades probatorias que le asisten en materia de tutela, para comprobar, por sí misma, la evolución de la situación al interior de los distintos establecimientos penitenciarios. Todo ello aportará al debate sobre la reducción, el mantenimiento o el incremento de la masividad y la generalidad de la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad.

La estrategia de seguimiento será, por lo tanto, reforzada, no solo por la presencia de la Corte, mediante esta Sala Especial, sino, además, por la articulación interna de la Rama Judicial en las decisiones que profieran otros jueces en el marco del ECI vigente, de conformidad con lo establecido en el **Auto 548 de 2017**⁸².

La nueva dinámica de reporte de información permitirá potenciar los roles de cada entidad de conformidad con sus funciones constitucionales y legales. Así, el rol de articulación del DAPRE en la estrategia de seguimiento se potenciará a partir de la coordinación del reporte semestral que será allegado a esta Corporación y publicado en la página web www.politicacriminal.gov.co, respecto del cual se pronunciarán la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República.

51. Ahora bien, tal como se mencionó, el seguimiento por *mínimos constitucionalmente asegurables* considera que la gestión administrativa, la disposición de recursos y la articulación institucional, deben ser valorados en tanto instrumentos para lograr los fines que persigue la declaratoria del ECI, esto es, el goce efectivo de los derechos comprometidos. En virtud de lo anterior, a continuación se presentan los mínimos que deberán ser observados en el proceso de seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria, en lo que concierne a la formulación de los indicadores y a la medición del impacto de la gestión en el goce efectivo de los derechos.

CUARTA PARTE. Condiciones mínimas de subsistencia digna y humana en los centros de reclusión.

52. La relación de especial sujeción en la que se encuentran las personas privadas de la libertad respecto del Estado y la necesidad de la materialización

⁸² Tal providencia precisó que, en atención al principio de unidad de la jurisdicción, todos los jueces, al decidir asuntos relacionados con la declaratoria de un ECI (en ese caso en materia penitenciaria y carcelaria), deben procurar que sus decisiones, en casos concretos, estén orientadas por los lineamientos trazados por la Corte Constitucional para la superación de esa situación contraria al orden constitucional y a materializar, en la situación particular que deciden, los objetivos de la estrategia de superación de manera estructural. Auto 548 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

de su dignidad humana a cargo de aquel, implica establecer y hacer explícitas las condiciones mínimas que deben garantizarse en la vida en reclusión. La relación de fuerza que existe en el ámbito carcelario entre el Estado y las personas privadas de la libertad, debe traducirse en límites cualificados en la acción estatal para con aquellos, con el fin de que, a pesar de la relación física y material de subordinación que existe en los centros de reclusión, los derechos no suspendidos ni limitados puedan ser asegurados.

Tales condiciones deben establecerse y fijarse, por supuesto, sin desconocer el fin de la reclusión, con el ánimo de limitar el poder y su ejercicio práctico, por parte de los agentes que representan un Estado de Derecho.

53. Cabe recordar que el derecho penal y penitenciario, como expresiones del control social, en el marco de un Estado de Derecho *“ha de estar sometido a una regulación jurídica, no puede ser arbitrario ni ejercido a voluntad (...) sino que está sometido a determinados límites y formas”*⁸³. La estrecha relación que existe entre el sistema penal y el penitenciario, implica que el límite al poder sancionatorio se traduzca en una regulación de la vida carcelaria, imperiosa si se tiene en cuenta que, a ella, le son inmanentes relaciones de fuerza entre el Estado y la persona privada de la libertad, que se verifican de forma cotidiana.

54. Desde el análisis efectuado por los clásicos, y desde la perspectiva moderna del Estado y de la pena misma, se ha concebido que aquella debe imponerse y ejecutarse con límites claros y estrictos, de modo que *“con quien ha realizado un comportamiento que se considera violatorio de las normas impuestas en una determinada sociedad, no se puede hacer lo que se venga en gana”*⁸⁴. Así, Beccaria reivindicó, no solo los límites del derecho penal desde la perspectiva de la ley y de la administración de justicia, sino de la ejecución de la sanción atribuida por los jueces⁸⁵. En la misma línea, esta Corporación ha precisado, desde sus inicios que:

*“La cárcel no es un sitio ajeno al derecho. Las personas reclusas en un establecimiento penitenciario no han sido eliminados (sic) de la sociedad. La relación especial de sometimiento que mantienen con el Estado no les quita su calidad de sujetos activos de derechos. En vista del comportamiento antisocial anterior, el prisionero tiene algunos de sus derechos suspendidos, como la libertad por ejemplo, otros limitados, como el derecho a la comunicación o a la intimidad; pero goza de otros derechos de manera plena, como el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud”*⁸⁶.

La sanción penal se concreta, para lo que atañe a los objetivos del seguimiento y de este Auto, en centros de reclusión cuyas dinámicas y estructuras deben

⁸³ BUSTOS RAMÍREZ, Juan. Control Social y Sistema Penal. Temis. Bogotá, 2012. P. 369.

⁸⁴ AGUDELO BETANCUR, Nodier. “¿Qué nos dice Beccaria hoy?” En: BECCARIA, Cesare. De los Delitos y de las Penas. Edición Latinoamericana. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1994. P. XVII.

⁸⁵ BECCARIA, Cesare. De los Delitos y de las Penas. Edición Latinoamericana. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1994. P. 73. *“Las penas no solo deben ser proporcionadas a los delitos entre sí en la fuerza, sino también en el modo de ejecutarlas”*.

⁸⁶ Sentencia T-596 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

responder a los fines de la pena, para que la fijación, imposición y ejecución del castigo pueda considerarse legítimo. En esa medida, la resocialización, como uno de los fines de la privación de la libertad, adquiere en el espacio penitenciario un carácter central, en tanto articula a los demás mínimos asegurables desde el punto de vista constitucional.

55. Los mínimos que deben ser garantizados en la vida en reclusión por las autoridades competentes, se refieren a los siguientes aspectos: la resocialización, la infraestructura carcelaria, la alimentación al interior de los centros de reclusión, el derecho a la salud, los servicios públicos domiciliarios y el acceso a la administración pública y a la justicia.

Se trata de componentes que no agotan ni excluyen otros aspectos de la vida en reclusión y que fueron seleccionados por esta Sala por tres razones fundamentales. La primera es que, aunque no son exhaustivos, los temas sobre los cuales se definen los mínimos constitucionalmente asegurables dan cuenta de los principales aspectos que garantizan las condiciones de vida digna al interior de los centros de reclusión y, sin embargo, los reportes allegados a la Corte, por los órganos de control y por el Grupo Líder, muestran pocos avances en su garantía y, en su lugar, dan cuenta de problemas que es necesario atender.

La segunda razón es que las **Sentencias T-388 de 2013** y **T-762 de 2015**, que profieren las órdenes para superar el ECI en materia penitenciaria y carcelaria, se refieren a estos aspectos de manera puntual. En tercer lugar, la Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre estos temas, por lo cual existen reglas que han sido reiteradas en tales asuntos. Sobre estos, entonces, la Sala pasa a considerar: (i) el contenido del mínimo constitucionalmente asegurable; (ii) los deberes especiales del Estado con relación a esos mínimos; y (iii) las limitaciones advertidas en el seguimiento actual que se refleja en los obstáculos para reportar la información de cada tema de una forma objetiva y verificable.

Estos mínimos constitucionalmente asegurables tienen carácter *prima facie*, es decir, no constituyen una lista taxativa ni exhaustiva que agote los temas de los cuales deben ocuparse las autoridades competentes, ni excluye otros asuntos sobre los cuales se reporta la información semestral a esta Sala Especial.

56. El análisis se abordará no sin antes destacar que los principios ligados al Estado de Derecho, imponen determinar qué es un cupo carcelario, desde el punto de vista de los mínimos exigibles por la norma superior. Con ese objetivo se ordenó la estructuración y unificación de normas técnicas de la vida en reclusión. Disponer de ellas, sin duda, asegurará que, sin que el juez de tutela pueda interferir en las decisiones orientadoras de la política criminal, del Legislador y del Gobierno, se limite a establecer si la política penitenciaria, con independencia del modelo de derecho penal por el que opten otras ramas del poder público, asegura los derechos fundamentales de los reclusos.

Definir el cupo carcelario implica, entonces, establecer un mínimo de garantías en favor de la persona privada de la libertad, con el cual la política criminal

pueda proyectarse, para satisfacer las demandas constitucionales. Pero en el marco del seguimiento, sirven además para orientar a las autoridades delegadas para llevarlo a cabo, con el fin de que reconozcan, más fácilmente, los presupuestos constitucionales y sustantivos que inspiran su labor de monitoreo.

A. De la resocialización como fin y eje articulador de la pena

57. El sistema carcelario y penitenciario, como un entramado institucional que responde a la facultad estatal de sancionar las conductas que menoscaban bienes jurídicamente relevantes⁸⁷, concreta el derecho penal y lo hace, entre muchos otros mecanismos de punición, efectivo y material. Es a través de la pena privativa de la libertad que se cumplen los fines de la pena, sin que ello signifique que la cárcel es el único mecanismo idóneo.

En todo caso, los sistemas penal y penitenciario están teleológicamente vinculados si se tiene en cuenta que “(...) *el contenido y la función de la pena no se pueden configurar (...) con independencia de la existencia del orden en el que se pune, ni de la comprensión de su sentido*”⁸⁸. La pena liga estos dos ámbitos mediante los cuales, en forma concurrente y simultánea, el Estado ejerce el *ius puniendi*.

Así, en el ámbito carcelario la función de la pena y del establecimiento carcelario, es de total relevancia en aras de forjar una política criminal coherente y proporcionada desde el punto de vista constitucional. No puede haber privación de la libertad legítima que no responda a los fines del derecho penal, no solo en cuanto a la imposición judicial de la misma, sino en lo relativo a su ejecución material. En el escenario penitenciario la función de la pena, para efectos de que no sea meramente retórica, simbólica e irrazonable, no puede ser una medida que simplemente concrete la venganza particular. Por el contrario, debe estar plena y prácticamente justificada mediante mecanismos institucionales⁸⁹, a través del desarrollo de las funciones penitenciarias que permitan materializar, concretar, evaluar y retroalimentar los procesos atados al cumplimiento de cada uno de los fines de la pena, constitucionalmente reconocidos.

58. La Sala Plena de este Tribunal ha destacado que, en nuestro sistema jurídico, la pena cumple en forma concomitante tres fines. El primero, un fin preventivo o disuasivo, que se concreta en la fijación legislativa del tipo penal y en la prohibición y la sanción que subyace a él. El segundo, un fin retributivo,

⁸⁷ En todo caso, los bienes jurídicamente relevantes, reivindicados a través del sistema penal, son contextuales, pues dependen “*del sistema de valores de una sociedad determinada y es por tanto, y hasta cierto punto, relativo. De hecho, los delitos cambian con el transcurso del tiempo, al igual que sus respectivas sanciones. Del mismo modo, puede regir en un mismo momento, en lugares distintos, prescripciones penales muy diferentes*” (AMBOS, Kai; STEINER, Christian. “Sobre los fines de la pena al nivel nacional y supranacional” En: Revista de Derecho Penal y Criminología, 2.^a Época, n.º 12 (2003), págs. 191-211)

⁸⁸ JAKOBS, Günther. *Derecho penal. Fundamentos y teoría de la imputación*. 2^a Ed. Corregida. Trad. de Joaquín Cuello Contreras y José Luis Serrano González de Murillo. Marcial Pons Editores. Madrid, 1997, p. 8.

⁸⁹ GARGARELLA, Roberto. *Castigar al Próximo, Por una refundación democrática del derecho penal*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016.

que tiende a concretar una compensación a favor de la víctima con el hecho mismo de la privación de la libertad; y, finalmente, un fin resocializador⁹⁰.

El tercer fin, el resocializador o la prevención especial positiva, es el que hace que la pena privativa de la libertad sea constitucionalmente válida⁹¹, de modo que, en la práctica penitenciaria, ese fin adquiere un valor significativo entre los demás, que se concretan antes de la ejecución de la sanción y en el momento de su imposición judicial.

La resocialización es un objetivo que se desprende de la naturaleza del tipo de Estado adoptado por el constituyente primario en 1991, pues en *“un Estado social de derecho fundado en la dignidad humana (...) el objeto del derecho penal (...) no es excluir al delincuente del pacto social sino buscar su reinserción en el mismo”*⁹².

La base de un derecho penal excluyente, radica en la concepción tradicional del delito, según la cual quien cometió una infracción al derecho penal, que es tildado de delincuente bajo una visión esencialista de las conductas, *“pierde la calidad de sujeto pleno de derechos, incluso en relación con aquellos derechos que no están en relación directa con la pena que se le ha impuesto”*⁹³. Bajo esta concepción se forja un contexto social que reclama la prisión para resolver los conflictos sociales, en el que la cárcel es admitida, fácilmente, como una forma de compensar el daño, a través del sufrimiento. Tal concepción, sin duda, desborda y desnaturaliza la potestad sancionatoria del Estado y es claramente inconstitucional.

59. En un Estado Social y Democrático de Derecho, por el contrario, la esencia de la persona no está definida previamente por sus actos y, de la comisión de un acto socialmente reprochable, debe predicarse un hecho por superar y no una conducta que acompañe a la persona, definiéndola en su ser. En este paradigma:

*“[N]o cabe hacer la distinción (...) entre buenos y malos, que es el fundamento de la teoría del derecho penal justo. Las garantías no tienen que estar fundadas en una teoría del merecimiento sobre lo que valen de por sí los hechos (distinción entre buenos y malos), sino de que el derecho penal produzca el menor daño posible en los sujetos, pues no hay buenos ni malos, sino solo personas en conflicto social constante dentro del sistema”*⁹⁴.

La respuesta penal de tipo integrativo, lleva a pensar en una concepción de la pena y de la prevención del delito desde el punto de vista de *“cómo reintegrar, cómo asegurar que la persona que ha cometido una falta vuelva a estar con*

⁹⁰ Sentencia C-806 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹¹ Sentencia C-144 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹² Sentencia C-261 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹³ Sentencia T-596 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹⁴ BUSTOS RAMÍREZ, Juan. Control Social y Sistema Penal. Temis. Bogotá, 2012, p. 7.

nosotros”⁹⁵. Hoy, por el contrario, la tendencia es “separar y aislar a los delincuentes... con el objetivo de reintegrarlos” y, la exclusión del otro, solo ha derivado en la reincidencia⁹⁶.

60. La resocialización ha sido asumida como un principio normativo orientador de la política criminal en el país, convirtiéndose en el objetivo principal del *ius puniendi*. Tiene como finalidad la “reintegración del individuo a la sociedad, (...) dentro del respeto de su autonomía y dignidad, pues el objeto del derecho penal en un Estado social de derecho no es excluir al infractor del pacto social, sino buscar su reinserción en el mismo”⁹⁷.

Dado este papel, como principio legitimador y fin supremo de la ejecución de la pena, la resocialización es un criterio significativo para determinar el tipo de pena por aplicar, de modo que siempre habrá de preferirse aquella que maximice las posibilidades de reencuentro con la sociedad⁹⁸.

61. Según la jurisprudencia de esta Corporación, la pena privativa de la libertad no adquiere únicamente un sentido retributivo que implica mirar hacia el pasado⁹⁹, sino que tiene un sentido transformador de las relaciones sociales, al momento del retorno a la libertad, de modo que la comunidad y el sujeto que retoma su vida, se reencuentren armónicamente cuando este recobre el ejercicio pleno de sus derechos¹⁰⁰. Es a través de la resocialización que la estadía en los establecimientos penitenciarios pasa de ser una simple consecuencia jurídica por las conductas del pasado, a convertirse en una oportunidad de integración social de la persona que ha incurrido en una conducta lesiva de un bien jurídico penalmente relevante.

62. Al tratarse de un esfuerzo por la reconciliación entre la sociedad y el infractor, no es suficiente concentrar los esfuerzos institucionales en este último. Resulta imperioso permitir que las habilidades, destrezas y aprendizajes de la vida en reclusión, se traduzcan en oportunidades en la vida fuera de la cárcel. De este modo, la compatibilidad entre la oferta laboral y educativa de los centros de

⁹⁵ GARGARELLA, Roberto. Castigar al Próximo, Por una refundación democrática del derecho penal. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016, p. 21.

⁹⁶ GARGARELLA, Roberto. Castigar al Próximo, Por una refundación democrática del derecho penal. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016, p. 22.

⁹⁷ Sentencia C-806 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹⁸ Ver entre otras la Sentencia T-276 de 2016. Ignacio Pretelt Chaljub. “[L]a privación de la libertad en establecimientos penitenciarios puede llegar a tener efectos que dificultan la resocialización, pues podría reforzar la criminalidad en algunas personas, incita al orgullo y crea un efecto estigmatizante que dificulta la reinserción social. Lo anterior se agrava si además, el establecimiento en el cual se encuentra el individuo se desconocen los derechos fundamentales o se produce una grave situación de hacinamiento.” (...) “Por lo anterior, la resocialización en un Estado Social de Derecho exige que se limite la privación de la libertad en los establecimientos carcelarios, pues los mismos dificultan la reinserción del individuo a la sociedad y lo condenan a la estigmatización y al aislamiento, lo cual no implica renunciar a la pena de privación de la libertad, sino combinarla con mecanismos que permitan que el individuo no pierda contacto con su familia y con la sociedad como la prisión domiciliaria, la libertad condicional o la vigilancia electrónica.” También la Sentencia T-267 de 2015. Ignacio Pretelt Chaljub. “La resocialización al interior de los establecimientos penitenciarios presenta algunos problemas, que se ven profundamente agravados en un estado de cosas inconstitucional, pues con el tiempo la persona sufre estigmatizaciones y es apartada de la sociedad, por lo cual la privación de la libertad se debe combinar con mecanismos que permitan que el individuo no pierda contacto con su familia y con la sociedad como la prisión domiciliaria, la libertad condicional o la vigilancia electrónica.”

⁹⁹ AMBOS, Kai; STEINER, Christian. “Sobre los fines de la pena al nivel nacional y supranacional” En: Revista de Derecho Penal y Criminología, 2.ª Época, n.º 12 (2003), p. 199.

¹⁰⁰ Sentencia T-596 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

reclusión, debe armonizarse con: (i) las necesidades diferenciales de la población y (ii) las demandas de la vida fuera de la prisión. Ello no solo en cuanto al mercado laboral y a la competitividad de las personas que se encuentran reclusas sino, incluso, de aquellos requerimientos para el ejercicio pleno de la ciudadanía, como es la formación en derechos fundamentales, contenidos y acciones constitucionales para el ejercicio efectivo de los derechos.

En esa medida, las habilidades laborales, técnicas y académicas que pretendan desarrollarse en el escenario carcelario, deberán ser complementadas con conocimiento y habilidades ciudadanas, que permitan y coadyuven al ejercicio de los derechos fundamentales. Todas ellas no solo deberán asegurarse con la promoción de programas de formación específicos, sino que los mismos deberán responder a la lógica educativa externa a la cárcel, y a criterios y modelos pedagógicos específicos, con los que se asegure una formación de calidad, que cuente con accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad¹⁰¹, que respondan a los fines resocializadores de la pena y a la realidad educativa y laboral de las personas privadas de la libertad.

En esa medida, no basta con la incorporación y con la implementación de programas, sino que ellos deben ser diseñados para la vida en reclusión, desde el punto de vista de la finalidad de la pena y de la condición de la persona condenada, tanto en lo que respecta a sus necesidades y aspiraciones de formación, como en relación con las demandas y oportunidades laborales del mercado externo.

Finalmente, los programas deberán ser evaluados y retroalimentados, para generar una política de resocialización con vocación de sostenibilidad. En esa medida, es necesario establecer en qué condiciones de calidad se imparten los distintos programas de formación en los distintos establecimientos penitenciarios.

La evaluación deberá estimar los logros de desempeño individual, como los logros de los programas y la política en general, mediante los sistemas de registro e información ordenados por la **Sentencia T-762 de 2015**.

Con todo, cabe resaltar que la resocialización trasciende las oportunidades de trabajo y estudio en la cárcel y, estas modalidades o herramientas, deben complementarse con las demás previstas por el Legislador.

63. Cabe acotar que en Colombia el Legislador puntualizó que la resocialización no solo es el fin de la pena sino, además, de las medidas de seguridad¹⁰². En efecto, las formas para lograr un proceso de reinserción social, fueron enumeradas en el artículo 10 de la Ley 65 de 1993 y son, “*el examen de*

¹⁰¹ TOMASEVSKI, Katarina. Indicadores del Derecho a la Educación. sf en http://der.jursoc.unlp.edu.ar/catedras_postgrado/get/bajar.php3, 2006.

¹⁰² Ley 65 de 1993. “*Artículo 9o. FUNCIONES Y FINALIDAD DE LA PENA Y DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD. La pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación.*”

su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio [¹⁰³], la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario”.

La resocialización como principio orientador de la pena y como objetivo del tratamiento penitenciario¹⁰⁴ no puede, entonces, anularse, ni siquiera en virtud de los diferentes niveles de seguridad existentes en las distintas cárceles del país¹⁰⁵.

Mínimos constitucionalmente asegurables y deberes estatales en materia de resocialización.

64. La resocialización ha sido analizada por este Tribunal en la mayoría de ocasiones en contextos de control abstracto de constitucionalidad. A partir de varias sentencias de constitucionalidad, las reglas en materia de resocialización no apuntan a los mínimos asegurables, sino a las condiciones de desarrollo de los programas que tengan esa vocación al interior de la cárcel.

65. La Corte ha destacado que este fin de la pena debe concretarse en un ámbito de respeto por la autonomía y la dignidad de la persona condenada¹⁰⁶, de tal suerte que los procesos asociados a ella, deben consultarse e impartirse con la anuencia de la persona privada de la libertad, como un mecanismo para garantizar su vida en condiciones de libertad. El consentimiento informado juega, entonces, un papel central en el desarrollo de las actividades de resocialización.

66. Además de lo anterior, es importante tener en cuenta que la valoración de la resocialización, en el plano individual, conforme lo ha sostenido la Sala Plena, debe analizar varios factores, por lo que puede decirse que es multidimensional. Ha de contemplar, por ejemplo, *“la gravedad de la conducta punible, y sus demás dimensiones, circunstancias y elementos, así como la valoración de la personalidad del sindicado y sus antecedentes”*¹⁰⁷. Se ha entendido que dichos elementos, objetivos y subjetivos, en forma concurrente, permiten verificar si tras los procesos de resocialización es posible identificar logros que puedan sugerir una readaptación, en la forma de ***“pronóstico de readaptación social”***¹⁰⁸.

67. En la jurisprudencia de esta Corporación, la resocialización, como fin de la pena privativa de la libertad, debe asumirse no solo como un deber y un eje articulador del sistema penitenciario y de sus garantías, sino, además, como un derecho de la persona privada de la libertad y, por causa de una condena

¹⁰³ Según el artículo 94 y ss. de la Ley 65 de 1993, la educación es entendida como la base de los procesos de resocialización.

¹⁰⁴ Ley 65 de 1993. Artículo 142.

¹⁰⁵ Ley 65 de 1993 “Artículo 25. CARCELES Y PENITENCIARIAS DE ALTA SEGURIDAD. Modificado por el art. 17, Ley 1709 de 2014. Son cárceles y penitenciarías de alta seguridad, los establecimientos señalados para los sindicados y condenados, cuya detención y tratamiento requieran mayor seguridad, sin perjuicio de la finalidad resocializadora de la pena”

¹⁰⁶ Sentencia C-261 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁰⁷ Sentencias T-528 de 2000, C-194 de 2005 y C-194 de 2005.

¹⁰⁸ Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 27 de enero de 1999 M.P. Jorge Aníbal Gómez Gallego.

judicial, como un deber¹⁰⁹. Esto último sin perjuicio de la participación del interno en las decisiones acerca de su proceso de resocialización y de la importancia de su consentimiento en las actividades de resocialización.

La **Sentencia T-276 de 2016**, precisó la naturaleza *ius fundamental* de la resocialización en escenarios carcelarios, en la medida en que esa providencia reconoció un “*derecho a vivir nuevamente dentro de la comunidad sin romper las mínimas reglas de armonía*” y a tejer un nuevo proyecto de vida desde la vida en reclusión. Entendido así, no se concreta solo en programas laborales y educativos, sino que, además, implica un contacto permanente con la familia¹¹⁰.

68. La Corte Constitucional ha señalado los factores necesarios para lograr una efectiva resocialización. Al respecto ha considerado que deben sumarse en los procesos educativos o laborales tendientes a ello, elementos como:

“(i) la oportunidad y disposición permanente de medios [programas] que garanticen la realización de diversas actividades de orden laboral, educativo, deportivo y lúdico;

(ii) las condiciones cualificadas de reclusión, en aspectos básicos como el goce permanente de servicios públicos esenciales, buenas condiciones de alojamiento, alimentación balanceada, servicios sanitarios mínimos, etc. y,

(iii) el acompañamiento permanente durante el periodo en que se prolonga la privación de la libertad, con el auxilio de un equipo interdisciplinario de profesionales en ciencias sociales y de la salud, de la red de apoyo y de la familia del recluso”¹¹¹.

69. Lo anterior implica que la resocialización debe ser entendida como: (i) un deber del Estado, y (ii) un derecho y una obligación del interno condenado. Por tanto, es deber del Estado asegurar la existencia de los programas de resocialización y la ponderación de los logros encontrados en su aplicación con factores personales de la persona recluida y con valoraciones sobre la conducta cometida. De tal suerte, los programas de resocialización deben prever mecanismos claros de implementación, pero también de valoración al respecto, con el fin de hacerse reflexivos y sostenibles.

70. Las sentencias sobre las que versa este seguimiento, en atención a la jurisprudencia referida y al papel de la resocialización en la política penitenciaria, destacaron la relación que existe entre la crisis carcelaria y los esquemas actuales para la reintegración de la persona privada de la libertad.

La **Sentencia T-388 de 2013**, recalcó aquellos componentes del derecho a retornar a la sociedad democrática. Parte de esta garantía, propia de la vida en reclusión, tiene que ver con la disposición de esquemas de trabajo remunerado y

¹⁰⁹ Sentencia T-276 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

¹¹⁰ Sentencia T-276 de 2016 M.P. Jorge Ignacio Pretelt y T-276 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta.

¹¹¹ Sentencia T 1190 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynnett.

oficios en la prisión, de educación al interior de los establecimientos carcelarios, de relación con los familiares y personas allegadas, y de la construcción de modelos recreativos.

La **Sentencia T-762 de 2015**, precisó que la reclusión debe ser empleada para los fines de la transformación de las relaciones sociales y para potenciar el encuentro del interno con la sociedad, en la medida en que ello supone beneficios para la sociedad y para el sujeto. Para lograr la resocialización, sostuvo que era imperioso tener en cuenta que:

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

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

iii) Es necesario que se redistribuyan las cargas administrativas y presupuestales del sistema penitenciario, para que los programas de resocialización tengan posibilidades reales de ejecución.”¹¹²

Limitaciones del seguimiento actual con relación a la resocialización.

71. Los informes aportados por las autoridades encargadas del seguimiento a la estrategia de superación del ECI, muestran un ejercicio de coordinación y armonización de esfuerzos interinstitucionales. Los datos suministrados por el Grupo Líder revelan una preocupación por avanzar en los programas de resocialización, de modo que haya congruencia con el sistema educativo externo, como con el mercado laboral y con las necesidades de la población carcelaria¹¹³, por lo cual se han hecho análisis de distintas clases con el objetivo de comunicarlos y de estructurar el Plan Integral de Resocialización ordenado en la **Sentencia T-762 de 2015**.

Cabe destacar que el proceso de consolidación de este proceso aún no concluye, pues el término conferido para terminarlo vence el nueve (9) de junio de 2018¹¹⁴.

72. La Sala encuentra que, además de las limitaciones generales en el reporte que fueron identificados previamente (fundamento jurídico 23 y siguientes),

¹¹² Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹³ Grupo Líder. Segundo Informe de Seguimiento a la Sentencia T-762 de 2015. Junio de 2017, p. 34.

¹¹⁴ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. “13. ORDENAR al INPEC que, en coordinación con la USPEC, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de Política Criminal, elabore un plan integral de programas y actividades de resocialización, tendiente a garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Dicho plan deberá tener en cuenta los parámetros fijados en los fundamentos 57 y 155 de esta sentencia. Adicionalmente, deberá fijar fases y plazos de implementación y ejecución, con el objetivo de medir resultados graduales, y en todo caso, dichos plazos no podrán superar el término de dos (2) años contados a partir de la notificación de esta sentencia”.

existe un vacío importante en la información disponible en materia de resocialización.

Si bien existen mediciones cuantitativas que podrían revelar el impacto de los programas, en el presente y en el futuro, no se enfilan a dar cuenta de la calidad de los esquemas laborales y formativos al interior de las cárceles del país, por lo que es necesario estructurar un sistema evaluativo que permita monitorear los esquemas de resocialización no solo cuantitativa, sino también cualitativamente (articulándose con los mecanismos externos de monitoreo de la calidad, por ejemplo, con las Pruebas SABER), de tal forma que sea posible valorar la calidad, la diversidad y la pertinencia de los programas de resocialización, así como su impacto en la disminución de la reincidencia. Todo ello debe establecerse mediante los sistemas de información y los datos específicos de seguimiento ordenados en la **Sentencia T-762 de 2015**.

Finalmente, aunque la Sala reconoce que el proceso de configuración del Plan Integral de Resocialización aún no termina, no encuentra que haya una preocupación por emitir lineamientos claros sobre los demás mecanismos de resocialización definidos por la ley:

- (i) El examen de la personalidad mediante la disciplina, que debería tener claros protocolos de definición, evaluación y redireccionamiento, desde un punto de vista profesional y objetivo sobre la conducta humana.
- (ii) La formación espiritual, que es preciso definir y delimitar con un enfoque diferencial conforme a las creencias de los y las internas para incluir, por ejemplo, acompañamiento psicológico.
- (iii) La cultura, el deporte y la recreación, con la disposición de los mecanismos mediante los cuales puede promover y concretar el fin resocializador de la pena.
- (iv) El contacto familiar, como uno de los mecanismos de la reintegración de la persona privada de la libertad al mundo externo y las condiciones necesarias para que pueda ser efectivo para ese fin.

De este modo, y sin desconocer los grandes esfuerzos y avances en materia de articulación, la Sala debe destacar que el esquema de resocialización que sigue el Gobierno está en proceso, pero, sin perjuicio de ello, y dada su naturaleza integral, debe responder a estas y a todas las necesidades identificadas por el Legislador, y por esta Corporación, para lo cual, además, el ejercicio de consolidación de la norma técnica en la materia, es pertinente y necesario.

B. De la infraestructura carcelaria como garantía para la satisfacción de los mínimos de la vida en reclusión.

73. De conformidad con el artículo 12 de la Constitución nadie puede ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Para la Corte, “los

problemas de infraestructura hacen más difíciles las condiciones de hacinamiento”¹¹⁵, lo que constituye una amenaza para la vida y la integridad personal de las personas privadas de la libertad¹¹⁶.

Por tanto, garantizar condiciones dignas de reclusión parte de considerar la importancia del espacio en el cual las personas privadas de la libertad cumplen su pena o están detenidas y, en el cual, no solo habitan de manera continua e ininterrumpida sino que, además, conviven con otros internos y guardias, los días de visita reciben a sus familiares y parejas y cumplen actividades educativas y laborales que buscan contribuir a su formación, al posible acceso a beneficios penales y a prepararse para el retorno a su vida en libertad.

En virtud de lo anterior, la infraestructura de los centros penitenciarios y carcelarios más que un derecho, en sí mismo, es una herramienta indispensable para el ejercicio de otros derechos como la intimidad, la salud, la resocialización, la alimentación y el acceso a los servicios públicos domiciliarios. Garantizar condiciones mínimas de espacio adecuado, con la iluminación y la ventilación necesarias y con las instalaciones sanitarias que se requieran adquiere, entonces, relevancia especial como requisito previo para proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

74. La Ley 1709 de 2014 definió el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario que está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC, la Escuela Penitenciaria Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y por las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema. El INPEC es el ente competente para decidir sobre la creación, fusión o supresión de los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON). El Decreto 1069 de 2015, por su parte, señala que la adquisición, suministro, implementación y sostenimiento de la infraestructura carcelaria está a cargo de la USPEC en coordinación con el INPEC.

75. Las Sentencias **T-388 de 2013** y **T-762 de 2015** advirtieron que el problema de la infraestructura de los centros de reclusión no era, principalmente, un asunto de cupos carcelarios, como sí lo determinó el ECI declarado en la **Sentencia T-153 de 1998**. En efecto, desde tal declaratoria, el gobierno dio prioridad a la construcción y adecuación de nuevas plazas¹¹⁷. Sin embargo, la población carcelaria creció de tal modo que las acciones estatales eran insuficientes¹¹⁸, por lo cual se hizo necesario responder a otros asuntos como la

¹¹⁵ Sentencia T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico 27.

¹¹⁶ Sentencia T-861 de 2013. M.P. Alberto Rojas.

¹¹⁷ Tal como señala la Sentencia T-762 de 2015 “Mediante un informe presentado por la Defensoría del Pueblo en 2003, se evaluó el resultado de tales esfuerzos y de las políticas implementadas a partir de la **Sentencia T-153 de 1998**. Allí se concluyó que las acciones relacionadas con la creación de nueva infraestructura dieron importantes frutos. A partir de ese informe se pudo establecer que se había logrado incrementar la capacidad penitenciaria y carcelaria, ya que **mientras en 1990 había 28.380 cupos, en 2003 dicha cifra ascendió a 48.291 cupos**. // En este punto cabe resaltar la continuidad de dicha política en infraestructura, pues de las respuestas allegadas a los expedientes acumulados en este proceso, se pudo extraer que: i) en 2010, dicha capacidad ascendió a 61.100 cupos; ii) en 2012, el cupo aproximado era de 75.726 internos; y iii) a partir de los lineamientos propuestos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, están en ejecución varios proyectos que crean cupos adicionales para 2015 y 2016”.

¹¹⁸ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 15.

salud, la entrega de dotación mínima a los internos, las condiciones de higiene y salubridad y la resocialización, entre otros¹¹⁹.

Mínimos asegurables constitucionalmente en materia de infraestructura

76. La jurisprudencia constitucional estableció que:

“[L]as limitaciones de una persona cuando está privada de la libertad, deben desarrollarse en condiciones dignas lo que se traduce en la necesidad de garantizar una reclusión libre de hacinamiento, con una infraestructura adecuada con acceso a servicios básicos, alimentación adecuada, ambiente salubre e higiénico y acceso a los servicios de salud que se requieran, entre otras prerrogativas”¹²⁰.

Lo anterior sugiere que los problemas de infraestructura y las malas condiciones de habitabilidad, agravan el hacinamiento e impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.), único propósito constitucional de la pena¹²¹.

Pese a que la **Sentencia T-388 de 2013** reconoció los esfuerzos presupuestales del Gobierno Nacional en materia de infraestructura carcelaria y que, además, la **Sentencia T-762 de 2015** advirtió que los recursos del sector no debían destinarse solo a infraestructura,¹²² es claro que el tema de construcción, mantenimiento y adecuación del mobiliario disponible en los centros de reclusión es condición necesaria para el ejercicio de otros derechos.

Además de una reclusión libre de hacinamiento, este mínimo comprende el derecho a no estar sometido a temperaturas extremas; a habitar un lugar con acceso a servicios públicos, a vivir en un ambiente salubre e higiénico y a disponer de un espacio para las visitas íntimas¹²³.

Ahora bien, la **Sentencia T-762 de 2015** definió el mínimo constitucionalmente asegurable en materia de espacio total de reclusión por interno, de conformidad con lo dispuesto por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)¹²⁴. En tal sentido, advirtió que el área por celda que se le debe garantizar a cada interno nunca puede ser inferior a los 3.4 metros cuadrados y que cada persona privada de la libertad debe contar con una superficie mínima de 20 metros cuadrados, por lo cual la verificación de este punto es binaria —sí o no— en aras de determinar la superación del ECI. Tal providencia precisó que “*el espacio de*

¹¹⁹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 84.

¹²⁰ Sentencia T-409 de 2015 M.P. Gabriel Mendoza.

¹²¹ Sentencia T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes, Sentencia T-126 de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto.

¹²² “**ORDENAR** a la USPEC, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que emprenda todas las acciones necesarias para que, en un término no superior a un (1) año contado a partir de la notificación de esta sentencia, las inversiones de toda índole se **focalicen** no sólo en la construcción de cupos, sino además en la **satisfacción de otras necesidades de los reclusos**, en especial, las relacionadas con la adecuada prestación de los servicios de agua potable, salud, alimentación y programas de resocialización.” Sentencia T- 762 de 2015 Orden vigésimo segundo 25. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²³ Sentencia T- 388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa. Sobre el carácter de derecho fundamental de la visita conyugal ver la Sentencia T-002 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

¹²⁴ NEMBRINI, Pier Giorgio. *Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárceles*. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra 2011. p. 26.

*alojamiento por recluso se estima dividiendo el número de metros cuadrados de la prisión destinados para el alojamiento de los internos, entre el número de reclusos*¹²⁵.

77. Con relación a las demás zonas necesarias para la vida en reclusión (como comedores, bibliotecas, talleres, espacios para visitas conyugales y demás) esta Corporación dispuso que el Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas es el competente para estimar el espacio mínimo que requiere cada persona privada de la libertad¹²⁶, de ahí la urgencia de disponer de estas normas técnicas.

Además de ello, los establecimientos penitenciarios deben contar con “*un plan de utilización de espacios y de manejo del tiempo en la vida carcelaria*”, planes que deben ser aprobados por el Ministerio de Justicia y del Derecho¹²⁷, asunto que no ha sido objeto de reporte en los informes semestrales, de modo que esta Corporación desconoce el número de establecimientos penitenciarios que cuentan con una estrategia aprobada de manejo del tiempo y de los espacios, en relación con la totalidad de los establecimientos penitenciarios del país.

78. Pero además del espacio de alojamiento, el descanso nocturno requiere el suministro de los implementos mínimos para dormir y para el aseo personal. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos indican que “*cada recluso dispondrá, en conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza*”. En virtud de lo anterior, la **Sentencia T-762 de 2015** ordenó al INPEC y a la USPEC la provisión de un kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija en caso de ser necesario¹²⁸.

Esa providencia también ordenó poner a disposición de los internos una cantidad razonable de duchas y baterías sanitarias¹²⁹ y asegurar las condiciones para que las visitas conyugales se puedan cumplir en condiciones de higiene e intimidad¹³⁰.

¹²⁵ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁶ Sentencia T-762 de 2015. Orden vigésimo segunda. 19. “*ORDENAR al Comité Interdisciplinario, creado por virtud del numeral 16 de esta orden, que analice técnicamente las necesidades que se verifican en las cárceles del país, y cubra cada uno de los aspectos relacionados con los problemas de reclusión identificados. Lo anterior hasta consolidar una Norma Técnica sobre la Privación de la Libertad en Colombia, la cual deberán observar las entidades involucradas en todas las fases de la Política Criminal. Para ello se confiere el término de nueve (9) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia*”.

¹²⁷ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁸ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado “*VIGÉSIMO SEXTO: ORDENAR al INPEC y a la USPEC, por intermedio de sus representantes legales o de quienes hagan sus veces y de acuerdo a sus respectivas competencias, que, previo censo y determinación de las condiciones de vida de los internos de cada uno de los 16 centros penitenciarios sobre los que versa esta sentencia, valorados por el lugar y las condiciones en que pernoctan, pongan a disposición de cada interno, en un término máximo de tres (3) meses, kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija(s) en caso de ser necesarias, para su descanso nocturno; cada persona que ingrese al penal debe contar con esta misma garantía. La Defensoría del Pueblo, a través de sus regionales, ejercerá funciones de vigilancia sobre el cumplimiento de esta orden, y verificará que responda a los factores y necesidades que impone la región y sus condiciones climáticas*”.

¹²⁹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden vigésimo séptima.

¹³⁰ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden vigésimo octava.

Deberes del Estado colombiano con relación a la infraestructura de los centros de reclusión.

79. En términos generales el Estado debe garantizar al interior de los centros de reclusión el espacio en condiciones apropiadas de privacidad, seguridad, salubridad y mobiliario para el descanso, la alimentación, el aseo personal, las actividades laborales, recreativas y educativas y para las visitas familiares e íntimas¹³¹.

De conformidad con el artículo 34 de la Ley 65 de 1993 es deber del INPEC autorizar la construcción o la refacción de los establecimientos carcelarios:

“Cada establecimiento de reclusión deberá funcionar en una planta física adecuada a sus fines, a la población de internos y personal directivo, administrativo y de vigilancia que alberga y, contar con los medios materiales mínimos para el cumplimiento eficaz de sus funciones y objetivos.

Se requiere autorización del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, para toda obra de construcción o modificación estructural de los centros de reclusión y de los inmuebles que estén bajo la administración del Instituto.

El Instituto elaborará un manual de construcciones con las debidas especificaciones, según su clasificación legal y niveles de seguridad, efectividad y dignidad de su cometido, detención, resocialización o rehabilitación; el clima y terreno de su ubicación, su capacidad, espacios de alojamiento, trabajo, educación, recreación, materiales indicados y cuanto se requiera para el control económico y el acierto estructural y funcional de estas edificaciones”.

Con relación a este tema, la **Sentencia T-762 de 2015** advirtió que el “*aumento en la construcción de cupos carcelarios y penitenciarios, no se ha realizado en concordancia con el respeto mínimo de la dignidad humana*”¹³². En consecuencia, estableció que el INPEC, la USPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación, tienen el deber de adecuar todos los proyectos de infraestructura carcelaria a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana, tanto de los proyectos relacionados con nuevos cupos dentro de los establecimientos carcelarios en funcionamiento, como con la creación de nuevos cupos.

En tal sentido, el Estado tiene el deber de asegurar que los cupos carcelarios responden a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana que fueron enunciadas en la **Sentencia T-762 de 2015**, y que se deben concretar en la elaboración de las normas técnicas y en el manual de construcción en la materia. Para ello, las autoridades penitenciarias deben procurar, por un lado, que el número de cupos disponible corresponda con la población internada en

¹³¹ Sentencia T-323 de 2015. M.P. Gabriel Mendoza, T-134 de 2005, T-894 de 2007.

¹³² Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 78.

cada establecimiento y, por otro lado, que tales cupos aseguran condiciones mínimas de dignidad.

80. Pese a la existencia de este deber, requisito para el ejercicio de varios derechos de las personas privadas de la libertad, en las verificaciones *in situ* la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación advirtieron el incumplimiento de la USPEC en lo relativo a la adecuación y al mantenimiento higiénico de duchas, baterías sanitarias y lugares destinados a visitas conyugales¹³³.

Ahora bien, un factor que agrava considerablemente las condiciones de habitabilidad al interior de los establecimientos carcelarios es la reclusión conjunta de personas detenidas preventivamente y de personas condenadas. Al respecto, la **Sentencia T-153 de 1998**, que declaró por primera vez el ECI en materia carcelaria, advirtió:

“De otra parte, con respecto a la separación de los detenidos y los condenados, el literal a) del numeral 2 del artículo 10 expresa que “[l]os procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas”. La obligación de la administración penitenciaria de mantener apartados los sindicados de los condenados se establece en forma similar en el numeral 4 del artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos”¹³⁴.

Así mismo, los artículos 21 y 22 de la Ley 65 de 1993 precisan que las cárceles son establecimientos para la detención preventiva, mientras que las penitenciarías están destinadas a la reclusión de las personas condenadas. Tal norma indica, además, que la creación, dirección y organización de las cárceles para las personas detenidas preventivamente es competencia de las entidades territoriales y, por tanto, los presupuestos municipales y departamentales deben incluir las partidas necesarias para ello; lo anterior sin perjuicio de los convenios que celebren dichas entidades con la Nación para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión¹³⁵.

¹³³ Grupo Líder. Segundo Informe de Seguimiento a la Sentencia T-762 de 2015. Junio de 2017, página 46.

¹³⁴ Sentencia T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico 46.

¹³⁵ Ley 65 de 1993. “Artículo 17. CARCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, y organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva // Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos.// Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales. // El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales. // En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios. // Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo. //La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario”.

Tal norma prevé que el Ministerio de Justicia y del Derecho desarrollará medidas para que los centros carcelarios, a cargo de las entidades territoriales, se adecúen a la política general carcelaria y a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos¹³⁶.

Sin embargo, los reportes del Grupo Líder y de la Contraloría General de la República al respecto, indican que persiste la desarticulación entre las autoridades territoriales y el Ministerio de Justicia en materia presupuestal, lo que agrava la reclusión conjunta de sindicados y condenados, problema estructural identificado por la **Sentencia T-762 de 2015**¹³⁷ y sobre el cual se han pronunciado las entidades competentes y los entes de control¹³⁸.

Esta Sala considera que los requerimientos en materia de coordinación nación-territorio, desborda el propósito de esta providencia y, en atención a ello, este asunto será objeto de un pronunciamiento posterior. Sin embargo, con el fin de contar con información actualizada sobre la reclusión conjunta y la articulación entre las autoridades nacionales y los entes territoriales, se solicitará al Gobierno Nacional referirse puntualmente a este tema en el reporte semestral que allegará a esta Corporación.

Limitaciones del seguimiento actual con relación a la infraestructura.

81. La Sala identificó dos problemas que persisten en el seguimiento al tema de infraestructura. El primero tiene que ver, por un lado, con la falta de una línea base y de un sistema de información serio, confiable y público que permita conocer la capacidad real de los centros penitenciarios del país y, por otro lado, con la falta de un estándar de habitabilidad mínimo que debe ser garantizado en los centros de reclusión.

¹³⁶ Ley 65 de 1993. “Artículo 19A. Financiación de obligaciones. El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento Conpes para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993 y que están a cargo de las entidades territoriales. Los recursos para el financiamiento de que habla el presente artículo provendrán del Presupuesto General de la Nación.// Parágrafo 1°. El Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde los entes territoriales atienden o atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.// Parágrafo 2°. Para los efectos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 se entenderá que las cárceles departamentales y municipales serán destinadas a las personas detenidas preventivamente”.

¹³⁷ Sentencia T-762 de 2015.M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 86 y siguientes. “VIGÉSIMO TERCERO: ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Ministerio del Interior, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, que integre, si aún no lo ha realizado, a los entes territoriales involucrados en las presentes acciones de tutela, al proceso de formación y adecuación que está adelantando ese Ministerio, de acuerdo a lo establecido en la Ley 65 de 1993 y sus reformas. Los entes territoriales a los que se refiere esta orden son: los Municipios de Bucaramanga, Pereira, Santa Rosa de Cabal, Medellín, Bogotá, Cúcuta, Anserma, San Vicente de Chucurí, Cartago, Palmira, Florencia, Itagüí, Apartadó, Roldanillo y Villavicencio; y los Departamentos de Santander, Risaralda, Antioquia, Norte de Santander, Caldas, Valle del Cauca, Caquetá y Meta”.

¹³⁸ En primer lugar, la Defensoría del Pueblo señaló en su respuesta al Auto de petición de información del 10 de agosto de 2017: “tratándose de un tema presupuestal, es al Gobierno Nacional a quien le corresponde asignar los dineros necesarios para estos fines. Esto ha constituido una lucha constante, puesto que como es de su conocimiento, los entes territoriales en el transcurso del tiempo siempre se han apartado de sus obligaciones en la crisis penitenciaria y carcelaria que atraviesa el país, lo que ha permitido que la problemática se agudice”. (Defensoría del Pueblo, 5 de octubre de 2017).

Sobre el particular, la Sala recuerda que, para cumplir el deber de garantizar condiciones de subsistencia digna y humana al interior de los centros de reclusión, es necesario, como primera medida, tener *“claridad en que la determinación de la capacidad de albergue de cada uno de los establecimientos penitenciarios, de cara a los sistemas de seguimiento que supone la declaratoria y el mantenimiento del ECI, debe obedecer a criterios comunes, desprendidos de los mandatos constitucionales”*¹³⁹. Si no se conocen cifras sobre la capacidad real de los establecimientos carcelarios, ni se definen los elementos que conforman un cupo carcelario en condiciones de dignidad, no será posible avanzar hacia la siguiente etapa en materia de superación del ECI vigente en el tema¹⁴⁰.

El segundo está relacionado con las limitaciones generales señaladas antes (fundamento jurídico 23 y siguientes), y se refiere al seguimiento pasivo y reactivo por parte del Grupo Líder, en tanto, al ser interrogado por la labor de seguimiento desplegada en materia de infraestructura señaló:

“Como ha sido señalado previamente, la estrategia de seguimiento del Grupo Líder, no reemplaza las obligaciones particulares de las distintas entidades ni las actividades y acciones asignadas por la Corte Constitucional, así como tampoco el marco de competencias de cada una de las entidades vinculadas a la decisión de conformidad con el artículo 2.2.1.12.2.6 del Decreto 1069 de 2015. La infraestructura para la efectiva vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad esta (sic) a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

*Bajo ese entendido, las acciones desplegadas por el Grupo Líder en relación con la adecuación de las instalaciones penitenciarias, no pueden desbordar las competencias de la USPEC y del INPEC, por lo tanto, las acciones del Grupo líder se orientan al seguimiento de informes presentados por dichas entidades en el marco de las reuniones periódicas del Comité de Seguimiento diseñado por la Presidencia de la República y a hacer una verificación permanente de los Planes de Acción presentados frente al cumplimiento de estas órdenes”*¹⁴¹.

La Sala entiende que, si bien la competencia en asuntos de infraestructura está en cabeza de la USPEC y del INPEC, es obligación del Grupo Líder disponer de las herramientas necesarias para vigilar la ejecución de lo planeado, por

¹³⁹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁰ Al respecto, la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013 recientemente expresó su preocupación con relación al cálculo de la capacidad carcelaria. En tal sentido manifestó: *“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 (...) Esto lleva a afirmar que la capacidad carcelaria es menor a las cifras oficiales”*. Tercer informe de seguimiento, octubre de 2017, pág. 5.

¹⁴¹ Grupo Líder. Respuesta conjunta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 42.

ejemplo, hacer requerimientos periódicos, programar reuniones e incluso, presentar incidentes de desacato por el incumplimiento de las órdenes de la **Sentencia T-762 de 2015**.

Esta falta de diligencia del Grupo Líder se convierte en una barrera, además, porque las entidades que lo integran –el DAPRE, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación– disponen de herramientas particulares para exigir el cumplimiento a las entidades concernidas.

Precisamente el propósito de encomendar el seguimiento a las entidades que integran el Grupo Líder, es que activen sus competencias constitucionales y legales, si es del caso, para exigir la vigilancia de los procesos contractuales de la USPEC en materia de infraestructura. Así, con relación a ello, la Sala reitera el deber del Estado de disponer, con diligencia y celeridad, los recursos, las garantías y los medios de vigilancia necesarios para asegurar el inicio y la ejecución de los procesos de contratación requeridos en materia de construcción y adecuación de los centros penitenciarios y carcelarios del país.

Con relación a la información acerca de los cupos carcelarios, la **Sentencia T-762 de 2015**, ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y a la USPEC¹⁴² que rehagan las bases de datos y estadísticas respecto de la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país. Respecto de tal orden, el INPEC presentó y sustentó, a través del DAPRE, una objeción semántica y una objeción de plazo.

La primera se fundamenta en que, a su juicio, no se requiere “*rehacer*” las bases de datos con la información sobre la capacidad real de los centros de reclusión sino su “*actualización*”. Sin embargo, el propósito de la orden en mención es establecer el nivel real de hacinamiento carcelario, para lo cual las bases de datos, ya sea porque se actualicen o porque se rehagan, deben considerar únicamente como cupos carcelarios aquellos que cumplan con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana, mencionadas por la **Sentencia T- 762 de 2015**, y por los mínimos constitucionalmente asegurables desarrollados en esta providencia. Además, cualquier duda con relación al alcance del término “*rehacer*”, pudo haber sido resuelta a través de la aclaración a solicitud de parte, contemplada en el artículo 285 del Código General del Proceso¹⁴³. De conformidad con lo anterior, no se accederá a tal objeción semántica.

¹⁴² Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Numeral Vigésimo segundo, 20. “*ORDENAR al INPEC, a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en el término de quince (15) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, rehagan las bases de datos y estadísticas respecto de la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país, teniendo en cuenta que sólo puede contar cupos que cumplan con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia y validadas, transformadas o identificadas por el Comité Interdisciplinario. Lo anterior, con el objetivo de establecer cuál es el nivel real de hacinamiento si se tiene en cuenta el referido estándar*”.

¹⁴³ “*Artículo 285. Aclaración. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutoria de la sentencia o influyan en ella. En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.//La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración*”.

La segunda objeción, se sustentó en la necesidad de un término mayor para incluir la información sobre la capacidad real de los establecimientos carcelarios y, en consecuencia, para dar cumplimiento a lo ordenado por esta Corporación. Esta Sala concederá la ampliación del término solicitada.

82. De los informes enviados a esta Corporación y de la respuesta al Auto de petición de información del 10 de agosto de 2017, se desprende que el Comité Interdisciplinario no ha avanzado en la consolidación de las normas técnicas sobre alojamiento en los establecimientos carcelarios¹⁴⁴. Al respecto, el Grupo Líder plantea a la Corte varias dificultades:

a. De acuerdo con el Grupo Líder, los criterios fijados en la **Sentencia T-762 de 2015** en materia de infraestructura y red hidrosanitaria “*corresponden al Manual de Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárces del Comité Internacional de la Cruz Roja- CICR, documento que está pensado y fue diseñado para la construcción de nuevos establecimientos y no de lectura de goce efectivo de los actuales*”¹⁴⁵. Con relación a lo anterior, esta Sala considera que la garantía de unos mínimos constitucionales es necesario, tanto en la construcción de nuevos establecimientos carcelarios, como en su adecuación. No tendría sentido que quienes están privados de la libertad en los nuevos centros de reclusión que sí cumplen con los mínimos asegurables, tengan garantizados sus derechos mientras que, aquellos internos que permanecen en instituciones antiguas no los tengan.

Así mismo, si el Comité Interdisciplinario estima que tal referente no se corresponde con el aseguramiento de los derechos, entonces es conveniente que desarrolle, a la mayor brevedad, los indicadores de goce efectivo, tal como le fue encomendado por la **Sentencia T-762 de 2015**.

b. Con relación al punto anterior, el Grupo Líder sostiene que “*hasta tanto el Comité no defina los estándares de vida en reclusión no se puede tener un contenido sobre los componentes de la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad y en consecuencia existe un vacío para la construcción de indicadores de resultado*”¹⁴⁶. Por lo anterior, tal Comité decidió que la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos solo será posible cuando se establezcan los estándares mínimos de la vida en reclusión.

De acuerdo con lo señalado en la respuesta del Grupo Líder:

“[A]l Comité Interdisciplinario le corresponde establecer un estándar que dista del señalado por la alta corporación, respetuoso igualmente de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, en el cual

¹⁴⁴ El Grupo Líder señala en la respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017 (página 43) “*se viene trabajando en unos estándares mínimos de la vida en reclusión que permitan definir el contenido irreductible de los diferentes aspectos de la vida en reclusión garantizando el respeto de los derechos de las personas privadas de la libertad. Construcción que se viene adelantando desde los criterios de garantías constitucionales, antropometría, salud pública y gestión penitenciaria*”.

¹⁴⁵ Grupo Líder. Respuesta conjunta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 12.

¹⁴⁶ Grupo Líder. Respuesta conjunta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 13.

se encuentra trabajando tal y como ha sido informado, y una vez establecido, determinar bajo estos nuevos criterios (nuevo estándar) el estado real en el que se encuentra la crisis que atraviesa el país en materia penitenciaria y carcelaria (capacidad), y acto seguido, identificar el punto de partida o línea base para la superación del ECI”.

En junio de 2017, el Grupo Líder reportó en su informe semestral a esta Corporación que, durante el primer semestre de 2017, *“el Ministerio de Justicia y del Derecho ha adelantado la consolidación de un borrador de los estándares de Normas Técnicas de Reclusión en materia de alojamiento”*¹⁴⁷ y señaló que la siguiente reunión no se pudo realizar *“en razón a la inasistencia de la USPEC, el INPEC y del representante del establecimiento EC Bogotá, ante lo cual se acordó la necesidad de exhortar a las entidades a tener una mayor participación y continuidad en el trabajo del Comité, así como se previó invitar expertos en construcción de infraestructura carcelaria”*¹⁴⁸.

Para esta Sala, el rechazo que hace el Comité Interdisciplinario de los lineamientos dados por la Corte en materia de infraestructura no puede ser una causal para dilatar el cumplimiento de la definición de los estándares mínimos encomendados y la consolidación de las normas técnicas, razón por la cual adoptará medidas en ese sentido.

c) Otra dificultad que plantea el Comité es que, para conocer la capacidad real de todos los centros de reclusión, decidió levantar datos a través de la Defensoría del Pueblo con el fin de establecer el estado general de la infraestructura carcelaria, las limitaciones en el suministro de agua potable y los problemas en la atención en salud¹⁴⁹. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo señaló que el levantamiento de estos datos sobrepasan sus facultades y su misión, por lo que no continuó con esa labor, producto de la cual alcanzó a obtener información de setenta y siete (77) centros de reclusión.

La Defensoría indica que no cuenta *“con los recursos ni el personal humano necesario para continuar con el trabajo de levantamiento de datos, medidas de las cárceles del país, ni cuenta con presupuesto para contratar el apoyo de los profesionales en las diferentes disciplinas que demanda asignación”*¹⁵⁰. Lo anterior constituye una limitación para continuar el seguimiento en materia de infraestructura que es necesario superar en aras de lograr, en el corto plazo, la definición de los indicadores de goce efectivo que permitan valorar el avance en materia de infraestructura y la superación del ECI penitenciario y carcelario.

De otro lado, la USPEC determinó como actividad para el cumplimiento del numeral 21 de la orden vigésimo segunda de la **Sentencia T-762 de 2015**¹⁵¹,

¹⁴⁷ Grupo Líder. Informe de Seguimiento junio de 2017, página 74.

¹⁴⁸ Grupo Líder. Informe de Seguimiento junio de 2017. Página 75.

¹⁴⁹ Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial 413 de 2016.

¹⁵⁰ Grupo Líder. Respuesta conjunta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 15.

¹⁵¹ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. *“ORDENAR al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en un término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, ajusten todos los proyectos que se estén ejecutando o implementando a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia”.*

expedir los lineamientos de las condiciones de subsistencia digna y humana determinadas por la Corte, e incluirlas en el Manual Técnico de Construcción. Sin embargo, dicho Manual no ha sido publicado¹⁵².

Al respecto, en el Auto del 10 de agosto está Sala preguntó: *¿De qué manera el Grupo Líder ha valorado la inclusión de las condiciones de subsistencia digna y humana en el Manual Técnico de Construcción por parte de la USPEC, de manera que sea coherente con los lineamientos propuestos en la Sentencia T-762 de 2015 y cómo ha incidido la gestión de esta entidad, en esa materia específica, en el proceso de seguimiento?*

En su respuesta, el Grupo Líder señaló:

“El día 10 de agosto de 2017, en reunión del Comité de Seguimiento del Estado de Cosas Inconstitucional, la USPEC realizó una presentación en la que manifiesta el cumplimiento de la actividad, lo que fue evaluado, llegando a la conclusión que se requería de una reunión entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, la USPEC y el CICR con el objeto de determinar técnicamente si los ajustes realizados en el manual corresponden a lo establecido por la Corte Constitucional.

En consecuencia de lo anterior, el día 23 de agosto de 2017 se realizó la reunión para analizar el manual de infraestructura, concluyéndose que el capítulo 9 del manual debía ser excluido ya que no se tratan de normas de construcción sino de evaluación para los establecimientos de primera generación, lo que conlleva a que ese no sea el lugar natural de dichos criterios, así como que los criterios ahí establecidos no han sido aprobados por el Comité Interdisciplinario. Adicionalmente, se encontró que aunque el manual es una buena aproximación a los criterios establecidos por el CICR aún deben incorporarse algunos cambios al manual”¹⁵³. [Subrayas fuera del original].

No hay claridad acerca del cronograma para la elaboración de estos cambios ni sobre la aprobación de los criterios mencionados por parte del Comité Interdisciplinario, por lo cual se requerirá a las instituciones implicadas con el propósito de dar celeridad a la elaboración del mencionado Manual Técnico de Construcción.

C. De la alimentación en entornos carcelarios.

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

¹⁵² Grupo Líder. Segundo Informe a la Sentencia T-762 de 2015. Junio de 2017, página 17.

¹⁵³ Grupo Líder. Respuesta conjunta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 44.

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

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

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

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

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

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

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

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

De las disposiciones legales citadas puede concluirse que:

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

Mínimos asegurables constitucionalmente en materia de alimentación.

84. Además de los elementos descritos en la Ley 65 de 1993 esta Corporación ha establecido que la alimentación básica y adecuada es una obligación del Estado que se deriva de la relación de especial sujeción en la que se encuentran las personas privadas de la libertad. Además, para la Corte la relevancia constitucional de dicha obligación se deriva de la importancia que tiene para la protección de los derechos fundamentales de los reclusos, entre ellos, los derechos a la vida, a la salud y a la integridad.

En relación con estos derechos (vida, salud e integridad), la **Sentencia T-268 de 2017** consideró que la falta de víveres en la cantidad, calidad y valor nutricional pertinente no solo contribuye a la aparición de enfermedades en los internos, sino que también debilita su sistema inmunológico e incluso, en casos de ausencia total, podría considerarse como una modalidad de tortura o trato cruel, en contra de lo previsto en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Adicionalmente, manifestó que, en virtud de la protección de los derechos referenciados y de la relación de sujeción existente entre la población privada de la libertad y el Estado, este se encuentra obligado a facilitar las dotaciones mínimas de comida que garanticen la subsistencia en condiciones dignas de los internos.

Esta obligación implica que los alimentos proporcionados cumplan con los estándares de calidad y nutrición necesarios para asegurar la vida y la salud de los reclusos, tal como lo contempla el Código Penitenciario y Carcelario.

En este sentido la **Sentencia T-388 de 2013** estableció:

“La jurisprudencia constitucional ha tutelado el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad, en tanto es una violación al derecho al mínimo vital. Ninguna persona puede vivir sin alimentarse, y no se puede conservar la salud ni la integridad, si la alimentación no es adecuada y suficiente. Que la comida sea inadecuada, puede implicar que la persona esté mal nutrida o que, incluso, llegue a padecer infecciones o indigestiones, si está en mal estado. Que la comida sea insuficiente implica desnutrición. En cualquiera de estos escenarios la salud de la personas termina comprometida, no sólo por el deterioro que se puede causar directamente, sino por la manera como se puede debilitar a la persona en sus defensas y exponerla a enfermedades. (...) Ahora bien, cuando la ausencia de la comida es tan grande que genera hambre, se comete un acto de tortura. Pasar hambre en una cárcel, en razón a que no se suministra alimentos, es una violación a un ámbito de protección del derecho a la alimentación que está en estrecha conexión con la vida, la integridad personal y la salud, que debe ser protegida de forma inmediata”.

85. Con fundamento en lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, el Estado tiene el deber de suministrar a las personas privadas de la libertad una **alimentación suficiente y adecuada**. Al respecto la **Sentencia T-266 de 2013** concluyó que *“el hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal -física y mental- de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento, y, por contera, implica, contra la Constitución, una pena adicional no contemplada en la ley”.*

Del mismo modo, en la **Sentencia T-208 de 1999** esta Corporación recordó a las autoridades penitenciarias:

“Entre los diferentes factores que deben tenerse en cuenta para mantener la integridad personal de los reclusos, se incluye el de la debida alimentación. Los internos deberán recibir su alimentación diaria, la cual tendrá que responder a condiciones mínimas de higiene, valor nutricional y una calidad y cantidad que les permita su sana y completa nutrición”.

86. En cuanto a la responsabilidad de las autoridades penitenciarias la **Sentencia T-714 de 1996** estableció que la jurisprudencia constitucional ha resaltado que las autoridades encargadas de los centros de reclusión *“tienen bajo su cargo velar porque la alimentación de los detenidos sea nutritiva, higiénica y balanceada. Sin embargo, tal obligación pueden delegarla a particulares, conservando la potestad de vigilar y controlar la correcta ejecución de los mismos, so pena de responder tanto disciplinaria como penalmente”.*

En conclusión, es posible afirmar que la obligación general del Estado en el componente de alimentación consiste en facilitar las dotaciones mínimas de comida que garanticen la subsistencia en condiciones dignas de los internos. Esta obligación implica que los alimentos deben proporcionarse de manera adecuada y suficiente en el marco de los estándares de calidad, higiene y nutrición, necesarios para asegurar la vida y la salud de los reclusos.

Deberes específicos del Estado colombiano con relación a la alimentación en la vida en reclusión.

87. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la inclusión de los servicios de alimentación en el grupo de derechos que no pueden ser objeto de restricción por parte del Estado, le genera el deber de brindar a la población privada de la libertad una alimentación diaria en condiciones mínimas de higiene, valor nutricional, calidad y cantidad. Por tanto, aunque el Estado contrate con particulares el servicio de alimentación, esto 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*”.¹⁵⁴

De acuerdo con las **Sentencias T-762 de 2015 y T-388 de 2013** de este deber general se derivan los siguientes deberes específicos:

1. De conformidad con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, toda persona debe recibir alimentos en condiciones óptimas de conservación, calidad y preparación, en un horario que se ajuste al del común de la sociedad.
2. El personal médico de los establecimientos penitenciarios debe realizar inspecciones regulares y asesorar al director respecto a la cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos con la finalidad de asegurar que el valor nutritivo de los mismos sea suficiente para el mantenimiento de la salud de los internos.
3. Los elementos y zonas utilizadas para prestar servicios alimentarios y consumir alimentos deben ser adecuados y deben permitir a los internos consumir sus alimentos en un espacio higiénico y, además, sentados en mesas en condiciones higiénicas.
4. Los establecimientos penitenciarios deben recibir asesoramiento sobre el régimen de alimentación (cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos) y el sistema de mantenimiento de higiene y el aseo de las instalaciones.
5. Los establecimientos carcelarios se encuentran obligados a proveer alimentación a los internos en la forma y con las condiciones que imponga

¹⁵⁴ Sentencia T-693 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

el dictamen médico o las reglas culturales o religiosas, que se establezcan en cada caso especial.

6. Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social establecer los parámetros que deben cumplir los establecimientos carcelarios para asegurar condiciones alimenticias saludables a los internos y precisar las cantidades y la composición de las porciones necesarias para su bienestar. Lo anterior conforme a un enfoque diferencial que consagre particularidades médicas importantes y grupos de especial protección constitucional, cuya igualdad dependa del factor alimenticio.
7. Los lineamientos establecidos por la autoridad competente sobre alimentación en las cárceles colombianas, deben ser acogidos por la generalidad de los establecimientos penitenciarios, sin importar si los alimentos son suministrados a través de la contratación con empresas particulares.
8. En el caso de los niños, nacidos en la prisión o presentes en ella con ocasión de la lactancia, corresponde a la Presidencia de la República, a través del programa De Cero a Siempre, implementar: (i) la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre; y (ii) el Esquema de los Primeros Mil Días de Vida, conforme corresponda. Con apoyo de este programa el Ministerio de Salud y la Protección Social debe fijar los parámetros alimentarios y nutricionales generales para los neonatos y los bebés a cargo del establecimiento penitenciario.
9. Por último corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social regular el tratamiento y suministro de los alimentos, en la medida en que estos procesos deben garantizar su conservación y la higiene en todo el proceso de manipulación que conlleva la recepción y preparación de la comida de los internos, como en el procedimiento de suministro. Esto implica consolidar protocolos de tratamiento de alimentos para establecer de forma clara las reglas que deberán seguir los establecimientos penitenciarios.

Limitaciones del seguimiento actual con relación a la prestación de servicios alimentarios

88. De acuerdo con los informes presentados por el Grupo Líder y los organismos de control y vigilancia, las actividades desarrolladas para asegurar el goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad en materia alimentaria consistieron, principalmente, en asegurar la participación de los internos en la discusión de los procesos de control y calidad de alimentos desarrollados en los Comités al Servicio de Alimentos (COSAL) y diseñar e implementar el Formato de Supervisión de Servicios de Alimentación y el Plan de Mejora para la Prestación del Servicio de Alimentación a partir de los cuales se evalúa: (i) el estado de las instalaciones físicas y sanitarias; (ii) el almacenamiento de materias primas, insumos, equipos, utensilios y menaje; (iii) las condiciones de producción y producto terminado; (iv) el personal

manipulador de alimentos; (v) las condiciones de saneamiento básico (protocolos de limpieza y desinfección, control de plagas, manejo de residuos sólidos y líquidos y abastecimiento de agua); y (vi) las condiciones de transporte de materia prima, aseguramiento y control de la calidad (verificación documental). A partir de los resultados de estos instrumentos, la USPEC establece planes de mejora y se encarga de realizar el respectivo seguimiento.

89. Por su parte, la Contraloría General de la República resaltó que, en el marco del seguimiento a la gestión fiscal al INPEC y a la USPEC, realizó auditorías integrales y especiales con la finalidad de hacer seguimiento a la respuesta estatal al ECI en materia carcelaria.

En relación con los equipos, utensilios y mobiliario utilizados para la manipulación de alimentos reportó hallazgos relacionados con el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Resolución 2674 de 2013 que regula las condiciones generales de los equipos y utensilios que deben ser utilizados en el procesamiento, fabricación y preparación de alimentos.

Al respecto, manifestó que, en la mayoría de centros de reclusión visitados, fue posible observar la utilización de utensilios deteriorados, obsoletos y en mal estado, además de la existencia de infraestructura inadecuada para la entrega de alimentos.

Por último, manifestó que esta situación muestra fallas considerables por parte de la USPEC al omitir su obligación de supervisión y seguimiento a las obligaciones suscritas con los contratistas, omisión que se traduce en el incumplimiento de las normas vigentes sobre la materia¹⁵⁵.

En lo que respecta al suministro de alimentos, el órgano de control pudo constatar que no se cuenta con mecanismos efectivos de interventoría externa a los contratos de suministro de alimentos lo cual se traduce en graves deficiencias en la prestación del servicio.

En cuanto a los comedores y a la infraestructura utilizada para prestar el servicio de alimentación, la Contraloría pudo constatar que, en muchos casos, las unidades sanitarias no se encuentran lo suficientemente separadas del área de producción de alimentos.

Además, evidenció que muchos centros carcelarios no cuentan con instalaciones adecuadas para que los internos puedan consumir sus alimentos, ya que las mesas y las sillas instaladas en los patios resultan insuficientes en relación con el número de personas privadas de la libertad y, además, muchos de estos lugares se encuentran ubicados en áreas de fácil contaminación. En este punto concluyó que, debido a problemas de gestión y planificación de las autoridades

¹⁵⁵ En similar sentido la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013 en su reciente informe señaló: *“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”*. Tercer informe de seguimiento, octubre de 2017, pág. 32.

penitenciarias el diseño de muchas cárceles no se adapta a las necesidades alimentarias de los internos.

En las inspecciones realizadas, la Contraloría también pudo constatar que en la mayoría de casos las paredes y pisos de las cocinas se encuentran deteriorados y no existe separación de las áreas de recepción y pre-proceso de los alimentos. A pesar de cumplir con los procesos de pesaje y controles de cantidad y calidad, muchas veces al momento de acceder a los alimentos se presentan variaciones en los platos de los reclusos, ya sea porque durante el servicio no se hace control sobre las porciones que son entregadas a los internos o porque los mismos no cuentan con un recipiente estándar, lo cual impide que reciban las cantidades establecidas en las minutas diseñadas para cubrir las necesidades nutricionales de la población penitenciaria.

En relación con la recepción y almacenamiento de materias primas, observó que los productos son entregados con unidades en mal estado, las frutas y verduras son almacenadas en condiciones inadecuadas de temperatura y humedad, debido al mal funcionamiento de los refrigeradores. En algunos casos, la materia prima es almacenada en bolsas plásticas y cajas de cartón, lo cual genera que los alimentos no sean sanos ni saludables para los internos.

En cuanto a la cantidad de proteína y el gramaje de los alimentos, esa entidad pudo establecer que suministros como el pescado no cumplen con los parámetros establecidos en la minuta específica respecto del peso de proteína. Alimentos como las ensaladas no cumplen con las especificaciones de oferta técnica, se sirven con la mano y el gramaje depende del cálculo que haga el manipulador.

Adicionalmente, advirtió la falta de controles estrictos y efectivos en el manejo de alimentos que salen de la zona de producción para ser servidos en los patios, toda vez que no existen mecanismos ni medidas para proteger los alimentos contra el deterioro causado por el medio ambiente.

Respecto a las prácticas higiénicas, medidas de protección y capacitación del personal que realiza manipulación de alimentos, estableció que no se cuenta con formación reconocida en educación sanitaria y/o principios básicos de buenas prácticas de manufactura. Además, estableció que existe alta rotación y falta de permanencia del personal contratado, lo cual no permite que se complete el programa de capacitación. Por último, determinó que no se toman las precauciones o medidas preventivas para evitar la contaminación o deterioro de los alimentos.

Finalmente, encontró que, en el caso de las obligaciones de interventoría, las entidades que prestan el servicio de alimentación, no cumplen las obligaciones pactadas en los contratos relacionadas con la verificación permanente de las tres comidas, que se sirven durante los 7 días de la semana.

En consecuencia, es normal que no se verifique la calidad y cantidad de los alimentos que se sirven a las personas privadas de la libertad, lo que genera

incumplimiento de las minutas establecidas en los contratos. Además, manifestó que, en algunas ocasiones, fue posible observar falta de control y seguimiento a los precios pactados en las cláusulas contractuales, razón por la cual se identificaron pagos por sumas superiores a las acordadas y posibles casos de detrimento patrimonial al Estado.

90. Por último, la Procuraduría manifestó que, en el informe presentado por la Procuraduría Primera Delegada para la Contratación Estatal, se identificaron presuntas irregularidades en el suministro de alimentos dirigidos al consumo de la población privada de la libertad.

91. Pese a los problemas y preocupaciones reportados por los organismos de control y por el Grupo Líder en materia de alimentación, esta Sala no identifica acciones de mejora puntuales en el corto plazo, ni propuestas de las entidades competentes para que, el seguimiento a la alimentación en los centros de reclusión, tenga algún tipo de incidencia en este derecho. En tal sentido, el primer paso es disponer de los presupuestos del seguimiento ya mencionados (fundamento 33).

Específicamente en el tema de alimentación, es urgente disponer de la norma técnica y de los indicadores de goce efectivo de derechos, que, a su vez, deben dar cuenta de los mínimos constitucionalmente asegurables sobre alimentación que aquí fueron señalados.

D. El Derecho a la salud de las personas privadas de la libertad.

92. El derecho a la salud es otro de los derechos que, pese a la relación de especial sujeción de los internos respecto del Estado, se mantiene incólume y sin restricciones, razón por la cual es obligación de las autoridades carcelarias cumplir con las actuaciones necesarias para su garantía plena. Por tanto, desde ningún punto de vista puede ser limitado *“independientemente de si la persona privada de la libertad lo ha sido por detención preventiva o como consecuencia de la imposición de una pena (...) desde el momento de su ingreso hasta el instante mismo de su salida”*¹⁵⁶.

En armonía con el mandato constitucional,

*“Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley”*¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Sentencia T-606 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández.

¹⁵⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 49, inciso 2.

93. La Ley 1751 de 2015 reguló, de manera general, este derecho fundamental y advirtió que se debe ajustar, entre otros, a los principios de disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad profesional, universalidad, continuidad, oportunidad, sostenibilidad, solidaridad y eficiencia¹⁵⁸. A estos se suman los principios de confidencialidad de la información médica, autonomía de los pacientes respecto de su propia salud y consentimiento informado en la relación médico-paciente, definidos por los *Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*¹⁵⁹.

Desde muy temprano, la jurisprudencia constitucional definió el derecho a la salud como: *“la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser”*¹⁶⁰. La prestación de este servicio público para las personas privadas de la libertad en Colombia, en principio, se reguló a través del Decreto 2496 de 2012 que estableció como responsables al INPEC y a las entidades territoriales. Posteriormente se acogió un modelo propio a través de la Ley 1709 de 2014 que modificó la Ley 65 de 1993 y estipuló el acceso a la salud en los siguientes términos:

“Artículo 104. Acceso a la salud. Las personas privadas de la libertad tendrán acceso a todos los servicios del sistema general de salud de conformidad con lo establecido en la ley sin discriminación por su condición jurídica. Se garantizarán la prevención, diagnóstico temprano y tratamiento adecuado de todas las patologías físicas o mentales. Cualquier tratamiento médico, quirúrgico o psiquiátrico que se determine como necesario para el cumplimiento de este fin será aplicado sin necesidad de resolución judicial que lo ordene. En todo caso el tratamiento médico o la intervención quirúrgica deberán realizarse garantizando el respeto a la dignidad humana de las personas privadas de la libertad.

En todos los centros de reclusión se garantizará la existencia de una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria.

¹⁵⁸ Ley 1751 de 2015. Artículo 6.

¹⁵⁹ De conformidad con los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas *“Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole; y las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de las personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo, tales como: las personas adultas mayores, las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad, las personas portadoras del VIH-SIDA, tuberculosis, y las personas con enfermedades en fase terminal. El tratamiento deberá basarse en principios científicos y aplicar las mejores prácticas”*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

¹⁶⁰ Sentencia T-494 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Se garantizará el tratamiento médico a la población en condición de discapacidad que observe el derecho a la rehabilitación requerida, atendiendo un enfoque diferencial de acuerdo a la necesidad específica”¹⁶¹.

94. La Ley 1709 de 2014 creó el Fondo Nacional para el servicio de salud de la Población Privada de la Libertad y el Decreto 2245 de 2015 lo reguló como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica y con independencia contable, patrimonial y estadística y determinó que los recursos “*serán manejados por la entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el estado tenga más del 90% del capital, contratada por la unidad nacional de servicios penitenciarios y carcelarios, (USPEC)*”¹⁶².

Además, dispuso la prevalencia de este esquema sobre la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud o a los regímenes exceptuados o especiales. El Decreto 1142 de 2016, sin embargo, advirtió que la población privada de la libertad “*que se encuentre afiliada al Régimen Contributivo o a regímenes exceptuados o especiales, conservará su afiliación y la de su grupo familiar mientras continúe cumpliendo con las condiciones establecidas para pertenecer a dichos regímenes en los términos definidos por la ley y sus reglamentos y podrá conservar su vinculación a un Plan Voluntario de Salud*”¹⁶³.

95. La Resolución 3595 de 2016, que modifica parcialmente la Resolución 5159 de 2015, ajusta el “*Modelo de Atención en Salud*” para incluir a las Entidades Promotoras de Salud y a las entidades que administran regímenes especiales o de excepción como destinatarias del modelo, articulándose financiera y operativamente con el prestador primario de salud intramural, en coordinación con el INPEC y la USPEC.

Mínimos asegurables constitucionalmente en materia de salud.

96. Para la Corte, gozar de buena salud es requisito imprescindible para el disfrute de otros derechos en la vida en reclusión. Sin embargo, la población carcelaria está imposibilitada para procurarse alivio por sus propios medios, por limitaciones físicas y económicas¹⁶⁴.

La **Sentencia T-762 de 2015** dispuso las *condiciones mínimas de prestación del servicio de salud*¹⁶⁵ que, en general, están relacionadas con la infraestructura y la disponibilidad de personal. En esa ocasión dijo la Corte:

¹⁶¹ Ley 1709 de 2014.

¹⁶² En dicho Decreto, se estableció que luego de la deliberación y decisión del Consejo Directivo del Fondo Nacional de las Personas Privadas de la Libertad, la USPEC como secretaria técnica de dicho Consejo deberá remitir a la entidad fiduciaria que administre los recursos del Fondo la solicitud de las necesidades de contratación la cual contratará y pagará los servicios que se autoricen

¹⁶³ Decreto 1142 de 2016, artículo 1.

¹⁶⁴ Sentencia T-607 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; Sentencia T-233 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-533 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁶⁵ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 92.

“a. En infraestructura: las áreas de sanidad de los establecimientos deben disponer de todo lo necesario para contar con i) una zona de atención prioritaria, ii) un stock mínimo de medicamentos; iii) un área de paso para monitorear a los reclusos que fueron hospitalizados o que lo serán¹⁶⁶. Dichos espacios deben ser higiénicos.

b. En personal médico: Los establecimientos penitenciarios y carcelarios deben cumplir con personal multidisciplinario en salud. Tal personal debe incluir por lo menos médicos, enfermeros y psicólogos.”¹⁶⁷

Además de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha precisado los contornos del derecho a la salud que, para efectos de esta providencia, constituyen los mínimos constitucionalmente asegurables:

- i. Existe un vínculo claro entre el derecho a la salud y la resocialización. Para la Corte, la salud de los internos es una condición necesaria para cumplir el propósito de la pena, que es la resocialización¹⁶⁸.
- ii. Regularidad y calidad del servicio. La atención médica debe ser proporcionada regularmente, mediante el tratamiento adecuado que sea necesario y a cargo del personal médico calificado¹⁶⁹. De acuerdo con esta Corporación, los establecimientos penitenciarios y carcelarios deben contar con personal en salud pertinente y suficiente, que debe incluir médicos, enfermeros y psicólogos¹⁷⁰.
- iii. Las condiciones de salubridad e higiene indignas constituyen un trato cruel e inhumano. Los problemas de hacinamiento y salubridad, la falta de provisión y tratamiento de agua potable, la mala alimentación, la falta de baterías sanitarias y duchas, así como la falta de dotación mínima de elementos de aseo y descanso nocturno, constituyen causas permanentes de enfermedades y complicaciones de salud de los internos¹⁷¹. De ahí la necesidad de asegurar mínimos en cada una de estas materias con el objeto de prevenir afectaciones a la salud en la vida intramural.
- iv. Los medicamentos, y aun los calmantes, adquieren en la cárcel un valor excepcional, que quizá no tenga en sitios y circunstancias diferentes¹⁷², por lo cual su provisión oportuna de medicamentos está directamente

¹⁶⁶ La CIDH anotó que los Estados deben dar atención prioritaria a las condiciones de salud en las cárceles, como elemento fundamental de toda política de salud pública, teniendo en cuenta que es esencial adoptar un enfoque preventivo frente a la presencia de enfermedades en las cárceles, y partir de ahí organizar los sistemas o mecanismos de provisión de servicios médicos a las personas privadas de libertad. Corte IDH., Caso Ximenes López Vs. Brasil de julio 4 de 2006.

¹⁶⁷ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 91.

¹⁶⁸ Sentencia T-473-95 M.P. Fabio Morón.

¹⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso *Pachecho Turue y otros contra Honduras*, citado en la Sentencia T-193 de 2017.

¹⁷⁰ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁷¹ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 96.

¹⁷² Sentencia T-607 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

relacionada con el principio de dignidad humana y con la ausencia de tratos o penas crueles o inhumanos.

- v. La relación entre salud e infraestructura. Las áreas de sanidad de los establecimientos deben ser higiénicas y detentar todo lo necesario para contar con una zona de atención prioritaria, con existencias mínimas de medicamentos y un área de paso para supervisar a los reclusos que fueron hospitalizados o que lo serán¹⁷³.
- vi. La falta de continuidad vulnera el núcleo esencial del derecho a la salud. La continuidad es un elemento definitorio de la salud, en tanto *“la interrupción de un tratamiento médico por razones presupuestales o administrativas vulnera los derechos fundamentales del paciente pues supedita su atención al cumplimiento de una serie de trámites burocráticos que obstaculizan su acceso al servicio”*¹⁷⁴.

Deberes específicos del Estado colombiano en relación con el derecho a la salud.

97. La **Sentencia T-762 de 2015** estableció que el Estado colombiano incumplió sus deberes de protección y garantía con relación al derecho a la salud¹⁷⁵. De la normativa vigente y de la jurisprudencia constitucional se derivan los siguientes deberes del Estado respecto del derecho a la salud:

i) El deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la salud.

De conformidad con la **Sentencia T-762 de 2015**, *“la población reclusa debe afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y a partir de dicha afiliación el Estado debe proveer los servicios, de manera adecuada e idónea”*¹⁷⁶. Para la Corte, la asistencia en salud deberá ser permanente al interior de la prisión y debe obedecer a las particularidades del caso. Al respecto ha dicho:

“El cuidado de la salud, a cargo del establecimiento, en los campos médico, quirúrgico, asistencial, o el que implique tratamientos o terapias debe ser oportuno, es decir, ha de darse de tal modo que no resulte tardío respecto a la evolución de la enfermedad del paciente; aun en los casos en que la patología admita espera, si el preso sufre dolores intensos la

¹⁷³ Sentencia T-193 de 2017 M.P. Iván Escrueria Mayolo.

¹⁷⁴ Sentencia T-016 de 2017. M.P. Gabriel Mendoza.

¹⁷⁵ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 91.

¹⁷⁶ Sentencia T-762 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 91. Según tal providencia “La CIDH expresó que es deber del Estado proporcionar la atención médica adecuada e idónea a las personas bajo su custodia, siendo aún mayor en aquellos casos en que las lesiones o la afectación en la salud de los reclusos es producto de la acción directa de las autoridades. Además, se resaltó que en los casos en los que *“el Estado ha delegado la prestación de los servicios de salud de las cárceles en empresas o agentes privados, como sucede por ejemplo en Colombia, el mismo sigue siendo responsable por la prestación adecuada de tales servicios. Esto tiene su fundamento general en la doctrina ampliamente desarrollada y asentada en el Sistema Interamericano, según la cual los Estados no sólo son responsables por las acciones directas de sus agentes, sino también por la de terceros particulares cuando éstos actúan a instancias del Estado, o con su tolerancia o aquiescencia”*. Corte IDH., Caso Ximenes López Vs. Brasil de julio 4 de 2006”.

*atención médica o farmacéutica debe ser inmediata, por razones humanitarias, de tal manera que la demora en brindarla efectivamente no se convierta en una modalidad de tortura”.*¹⁷⁷

En la respuesta de la Defensoría del Pueblo al Auto de solicitud de información del 10 de agosto de 2017, esa entidad señaló que, a pesar de todos los esfuerzos emprendidos por la institución, entre ellos oficiar al prestador (Consortio Fondo Nacional para el servicio de salud de la Población Privada de la Libertad), no ha sido posible lograr que las entidades competentes garanticen de manera efectiva el derecho a la salud.

*“Pese a la entrada en operación del Consortio Fondo Nacional de Atención en Salud a la Población Privada de la Libertad, la implementación gradual del nuevo modelo y las declaratorias de emergencia carcelaria que se han presentado en estos años (sic), la Defensoría del Pueblo ha podido evidenciar que la problemática de los servicios de salud y que las deficiencias que dieron origen a la crisis presentada en la prestación de los servicios médicos a la población privada de la libertad, tales como: ausencia de medicamentos básicos y de alto costo para tratar patologías como las de VIH, cáncer, hipertensión, diabetes, carencia de insumos médicos y odontológicos, represamiento de procedimientos especializados, falta de contratación con la red externa de operadores en salud en todos los municipios, falta de articulación entre el personal médico contratado por el consorcio y el personal del INPEC en los establecimientos de reclusión, entre otras, aún persisten en gran parte de los establecimientos penitenciarios”*¹⁷⁸.

De acuerdo con esa entidad, estos problemas suceden, entre otras razones, por la falta de autonomía del Consortio, en tanto debe limitar sus decisiones para proporcionar la atención integral en salud a la población carcelaria a las recomendaciones dadas por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, conformado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Salud y Protección Social, la USPEC, el INPEC y el Gerente de la entidad fiduciaria.

98. Igualmente, para la Defensoría, la creación del Fondo Nacional para el servicio de salud de la población privada de la libertad, no ha logrado los resultados esperados, en tanto persiste la deficiente prestación de servicios, tanto a nivel básico como especializado, por lo que resulta necesaria su reestructuración.

Para esta Sala, no contar con una institución autónoma y eficiente para garantizar el derecho a la salud en las prisiones impide avanzar en su protección. Tal como informó el Grupo Líder, el Consortio Fondo de Atención en Salud PPL 2017, realizó la invitación pública No 001-2017, para seleccionar a los contratistas para la prestación de los servicios integrales de salud; sin embargo,

¹⁷⁷ Sentencia T-535 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁷⁸ Defensoría del Pueblo. Informe de respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017 enviado por el Vicedefensor del Pueblo con funciones de Defensor del Pueblo Jorge Calero.

este proceso fue declarado desierto debido a que los oferentes no cumplieron con los requisitos, asunto que, a juicio del Grupo Líder, muestra la complejidad que existe para encontrar un operador idóneo para prestar los servicios de salud en los centros de reclusión.

Sin embargo, tal situación, no puede erigirse como una barrera para la garantía del derecho a la salud de los internos. En tal virtud, se reitera la obligación del Estado de desplegar todas las acciones requeridas para que las personas privadas de la libertad accedan al servicio de salud de manera efectiva, oportuna, eficiente, integral y en igualdad de condiciones¹⁷⁹. Para la Corte, la fundamentalidad de este derecho no solo deriva de su consideración general sino, también, de la relación de especial sujeción de los internos:

“El derecho a la salud de las personas reclusas en Establecimientos Carcelarios y Penitenciarios posee la misma connotación de fundamental y genera la misma obligación estatal de satisfacción, no sólo porque se trata de un derecho estrechamente vinculado con el derecho a la vida y a la dignidad humana, sino también por la relación especial de sujeción del recluso frente al Estado y la ausencia de justificación para su limitación dentro del marco general del derecho punitivo”¹⁸⁰.

Por lo anterior, no son de recibo los argumentos exculpatórios basados en cuestiones administrativas que se erigen como barrera para el disfrute de este derecho por parte de los internos¹⁸¹ que, como se mencionó, es un derecho pleno que no admite restricción alguna en la vida en reclusión.

ii) El deber de atención en salud en todas sus fases, incluso si amerita traslado del interno.

99. Según el Código Penitenciario y Carcelario,

“Artículo 106. Asistencia médica. Todo interno en un establecimiento de reclusión debe recibir asistencia médica en la forma y condiciones previstas por el reglamento. Se podrá permitir la atención por médicos particulares en casos excepcionales y cuando el establecimiento no esté en capacidad de prestar el servicio”.

La **Sentencia T-762 de 2015**, sin embargo, identificó problemas puntuales en esta obligación:

“Las demoras excesivas en la atención, la ausencia de personal médico al interior de los centros de reclusión, la ausencia de contratos o el represamiento de las solicitudes de procedimientos y autorización de medicamentos, son algunas de las circunstancias que se denuncian y que

¹⁷⁹ Sentencia T-266 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁸⁰ Sentencia T-185 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao.

¹⁸¹ Para la Corte, “los problemas de índole administrativo y financiero, no pueden constituirse en excusa para el acceso a la prestación de un servicio médico requerido por quien se encuentra privado de la libertad”. Sentencia T-190 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

*permiten a esta Sala establecer que el Estado colombiano está incumpliendo sus deberes de protección y garantía de derechos*¹⁸².

La prestación del servicio de salud para las personas privadas de la libertad, debe incluir todas sus fases de manera integral: diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, gestión del riesgo y la promoción de la salud.¹⁸³ La fase de diagnóstico efectivo implica: “(i) una valoración oportuna sobre las dolencias que aquejan al paciente, (ii) la determinación de la enfermedad que padece y (iii) el establecimiento de un procedimiento médico específico a seguir para lograr el restablecimiento de su salud”¹⁸⁴. Cuando se trata de problemas de salud mental, relacionados con hechos acaecidos en la propia prisión, la Corte precisó el deber de prestar el servicio requerido con continuidad, incluso después de salir del centro de reclusión¹⁸⁵.

Ahora bien, si un centro de reclusión no cuenta con los recursos necesarios para el diagnóstico o el tratamiento de una persona privada de la libertad, entonces corresponde al responsable de sanidad del establecimiento carcelario remitirlo al lugar en el que pueda ser debidamente diagnosticado y tratado. Además, es deber del INPEC atender oportunamente esa remisión, ordenar y llevar a cabo el traslado del interno¹⁸⁶.

iii) El deber del Estado de asegurar la celeridad y transparencia en la contratación, así como de vigilar la prestación de este servicio.

100. En la información allegada a esta Sala se da cuenta de los problemas de contratación y responsabilidad en materia de salud. En efecto, la Procuraduría General de la Nación detectó irregularidades en la contratación, la administración, el pago y la prestación de servicios relacionados con el derecho a la salud, y advirtió que es uno de los componentes de mayor dificultad para superar el ECI.

Los problemas en la contratación van desde las limitaciones logísticas del INPEC para, por ejemplo, realizar remisiones extramurales cuando se requieren servicios especializados, hasta la falta de capacidad estatal para dar trámite a casos en los que la extinta CAPRECOM tenía a cargo la atención. La Procuraduría destaca que, debido a la liquidación intempestiva de CAPRECOM, ordenada por el Decreto 2519 de 2015, la USPEC ha tenido que contratar a los prestadores de este servicio a través de una fiducia mercantil, los cuales no pueden ofrecer una atención ampliada, por lo que se tienen contratados

¹⁸² Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 90.

¹⁸³ Sentencia T-016 de 2017. M.P. Gabriel Mendoza.

¹⁸⁴ Sentencia T-020 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸⁵ En materia de salud mental la Corte precisó los derechos de los internos: “(i) el acceso a todas las fases de atención, de manera integral; (ii) acceso a los servicios de la salud mental, en especial cuando es producto de hechos acaecidos en la propia prisión, (iii) el derecho al diagnóstico, (iv) el derecho a ser intervenido quirúrgicamente de forma oportuna, (v) el derecho a recibir medicamentos; (vi) el derecho a que se atiendan las afecciones de salud sufridas en prisión, incluso con continuidad, luego de salir de prisión; (vii) el derecho a que se atiendan afecciones de salud, que si bien no pongan en riesgo la vida de forma evidente, si impidan una vida en dignidad (como ser operado para no tener que seguir usando bolsas de colostomía); (viii) el derecho a ser trasladado a un lugar salubre e higiénico, cuando el riesgo para la salud es mayor”. Sentencia T-266 de 2016 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁸⁶ Sentencia T-415 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz

diferentes operadores de salud, y existen varios intervinientes en la prestación de los servicios, a la vez que el operador fiduciario figura como contratante de servicios y no responsable directo de la atención, situación que crea dificultades al momento de determinar la oportunidad y la responsabilidad de la atención en salud¹⁸⁷.

Al respecto, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 resaltó su preocupación por la intermediación y la tercerización del servicio de salud en materia carcelaria, en tanto:

“[V]uelve difusa la relación entre la persona reclusa y las entidades encargadas de garantizar el derecho a la salud. 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 de salud”¹⁸⁸.

Esta Sala reitera que, en virtud de la privación de la libertad, quienes habitan los centros de reclusión están a merced de la diligencia del Estado para cumplir con sus deberes en materia de contratación y vigilancia de los procesos requeridos para la prestación efectiva del servicio de salud al interior de los establecimientos carcelarios.

Así, la **Sentencia T-762 de 2015**, reiteró dos obligaciones del Estado que están relacionadas con procesos contractuales; por un lado, el deber de contratar personal médico, enfermeros y psicólogos para atender a la población en reclusión. Por otro lado, el deber de disponer de: (i) una zona de atención prioritaria, (ii) un stock mínimo de medicamentos y (ii) área de monitoreo a los internos.

Limitaciones del seguimiento actual con relación al derecho a la salud.

101. Tanto la Defensoría del Pueblo como la Procuraduría General de la Nación advierten que la salud es uno de los aspectos de la vida carcelaria en los que han tendido mayores dificultades en incidir¹⁸⁹.

La Defensoría del Pueblo profirió la Resolución Defensorial 066 de 2015, mediante la cual hizo recomendaciones con relación a la prestación del servicio de salud en los centros de reclusión de Antioquia y Meta que requerían atención inmediata. Según la entidad, este tema fue abordado en las mesas de tutela, que programaron visitas a estos establecimientos. La Defensoría informa que verificó la atención en salud a los internos cuyos derechos fueron amparados por las acciones de tutela y, además, que ha hecho requerimientos constantes y

¹⁸⁷ Procuraduría General de la Nación. Respuesta al auto del 10 de agosto de 2017.

¹⁸⁸ Tercer informe de la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-388 de 2013, octubre de 2017, pág. 7.

¹⁸⁹ Procuraduría General de la Nación. Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017.

denuncias, pero no ha sido posible lograr una respuesta efectiva por parte de las entidades competentes para garantizar plenamente este derecho fundamental.

102. La Defensoría, además, presentó ante la Procuraduría General de la Nación queja disciplinaria con el fin de que se investigue al gerente del Fondo Nacional de Atención en Salud para la población privada de la libertad por la reiterada omisión en contestar los requerimientos elevados con ocasión de la masiva vulneración de los derechos a la salud y a la vida de la población carcelaria. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo informó a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación acerca de las irregularidades que encontró en estos centros de reclusión del país.

103. Por su parte, el Grupo Líder informó que, en el marco del proceso de seguimiento *“ha trabajado de manera articulada con el Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades que tienen a su cargo la administración y operación de la prestación de servicios de salud para la población privada de la libertad (Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC y el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2017), en busca de construir estrategias que permitan mejorar el acceso a la atención en salud para esta población”*¹⁹⁰ y, de manera concreta, señaló que participa de una estrategia para monitorear el grado de avance del esquema de atención en salud para la población privada de la libertad.

Adicionalmente, el Grupo Líder señaló que *“ha podido realizar un acercamiento a la medición del impacto, a través de indicadores indirectos o proxy, que se refiere a ciertos indicadores aproximados que permitan medir objetivos, lo que este caso, respecto al tema de salud penitenciaria y carcelaria y su correspondiente ajuste normativo, se encuentra medido a través de los indicadores propuestos en la “Matriz de seguimiento a macroprocesos en salud penitenciaria y carcelaria”*¹⁹¹.

Tal herramienta, de acuerdo con el Grupo Líder, permite monitorear objetivamente las metas en la garantía del derecho a la salud y medir la efectividad de las acciones del Subcomité de Salud, integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Salud y Protección Social, el INPEC y la USPEC.

Sin embargo, no se precisa en qué medida los indicadores definidos en esa matriz aportarán al proceso de seguimiento del Grupo Líder, ni a la efectiva superación del ECI vigente en el componente de salud, lo que reitera la importancia de la pronta definición de los presupuestos para hacer seguimiento al derecho a la salud.

E. De la garantía de los servicios públicos en el escenario carcelario.

104. La prestación de los servicios públicos domiciliarios se encuentra consagrada en el artículo 365 de la Constitución y su regulación establecida en

¹⁹⁰ Grupo Líder de Seguimiento. Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017.

¹⁹¹ Grupo Líder de Seguimiento. Respuesta al Auto del 10 de agosto de 2017, página 62.

la Ley 142 de 1994. En general, esta Corporación define la prestación de servicios públicos domiciliarios como: (i) una manifestación concreta del principio fundamental de solidaridad social¹⁹², (ii) el principal instrumento del Estado para garantizar la efectividad de los principios y derechos establecidos en el texto constitucional¹⁹³ y (iii) el medio para asegurar a los ciudadanos condiciones mínimas de justicia material¹⁹⁴. A partir de esta definición, la Corte estableció que su inclusión explícita en el texto constitucional es la manifestación de la especial relevancia política que el constituyente primario pretendía otorgarles.

Mínimos asegurables constitucionalmente en materia de servicios públicos.

105. Además de los componentes descritos, la prestación de los servicios públicos domiciliarios en establecimientos penitenciarios, se encuentra determinada por cuatro condiciones, derivadas del respeto por la dignidad humana de los reclusos y la relación de especial sujeción entre estos y el Estado.

En consideración a lo anterior, la Corte definió que: (i) la adecuada prestación de estos servicios es indispensable para satisfacer derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a proteger, incluso en reclusión; (ii) a diferencia del resto de la población, las dinámicas propias de la vida al interior de las cárceles hacen imposible que las personas privadas de la libertad puedan proveerse, por sí mismas, este tipo de servicios; (iii) son un componente fundamental de las condiciones materiales de existencia necesarias para que el Estado pueda hacer efectivo el proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad; y (iv) garantizan que, durante el tiempo que permanezcan recluidas, las personas puedan llevar una vida digna¹⁹⁵.

A partir de estas características, la Corte Constitucional definió los contornos de la prestación de los servicios públicos domiciliarios al interior de los centros carcelarios.

106. En primer lugar, la Corte Constitucional estableció que la sobrepoblación y el mal estado de las instalaciones penitenciarias son los principales factores que inciden en la falta de salubridad que afecta a las personas privadas de la libertad¹⁹⁶.

¹⁹² Ver Sentencia T-540 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la sentencia T-1205 de 2004, MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁹³ Ver Sentencia T-380 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara, reiterada en la sentencia T-1205 de 2004, MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁹⁴ Ver Sentencia T-540 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en las sentencias T-058 de 1997, MP Carlos Gaviria Díaz, T-1205 de 2004, MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁹⁵ Sentencia T-596 de 1992 y Sentencia T-282 de 2014.

¹⁹⁶ En la sentencia T-596 de 1992, la Corte revisó tres tutelas interpuestas por personas privadas de la libertad en la cárcel “Peñas Blancas” en la ciudad de Calarcá. Los accionantes consideraron vulnerados sus derechos al no contar con suficientes baterías sanitarias para realizar sus necesidades fisiológicas. Adicionalmente, manifestaron que, debido al desgaste de la infraestructura del acueducto, generado por el paso del tiempo, la presión con la que llegaba el agua al penal no era suficiente para llenar los tanques de almacenamiento situación que generaba desaseo, malos olores y en general un entorno insalubre. En tal providencia, se concedió el amparo y se ordenó al Ministerio de Justicia adecuar y reparar los dormitorios, baños, rejillas y disposición de basuras, de acuerdo con las recomendaciones establecidas en el informe presentado por la autoridad sanitaria pertinente.

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

107. Con relación a los racionamientos por falta de pago en los centros de reclusión, en la **Sentencia T-235 de 1994**¹⁹⁷, la Corte manifestó que, si bien la permanencia, continuidad, eficiencia y ampliación de la cobertura del servicio, dependen del pago oportuno de las facturas por parte de los usuarios, la no suspensión de los mismos debe estudiarse en cada caso concreto.

En esta ocasión, la Sala de Revisión estimó que el fluido eléctrico no podía ser interrumpido a causa de la falta de pago oportuno, ya que esta medida afectaba seriamente la seguridad de las personas que ocupan las instalaciones de dicho centro carcelario y de la comunidad misma. Por tanto, la empresa debía actuar de conformidad con principio de solidaridad establecido en el numeral 2 del artículo 95 de la Constitución Política y regularizar la prestación del servicio de energía de manera inmediata.

Por último, se aclaró que, si bien la interrupción del servicio no era constitucionalmente admisible, la empresa se encontraba facultada para utilizar los medios jurídicos idóneos con la finalidad de obtener el pago de las sumas adeudadas.

108. Adicionalmente, en lo que tiene que ver con las partidas presupuestales para el pago de los servicios públicos, en la **Sentencia T-881 de 2002**¹⁹⁸ la Sala consideró que la prestación ininterrumpida del servicio de suministro de energía dependía de la posibilidad del mantenimiento de las condiciones materiales de existencia de los habitantes de la prisión. En este sentido, la interrupción del servicio se había traducido en una amenaza de su derecho a la dignidad humana.

¹⁹⁷ En esa providencia la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela presentada por el Comandante de Guardia en la Cárcel del Circuito Judicial de Tuluá, en ella el accionante manifestó que la empresa municipal de energía generaba racionamientos a la prestación del servicio a causa de falta de pago de las facturas del mismo. De acuerdo con el escrito de tutela estos racionamientos exponían el personal administrativo y de guardia a un riesgo y peligro inminente por la falta del fluido eléctrico. Adicionalmente, manifestó que la medida adoptada por la empresa prestadora de servicios también vulneraba los derechos de los reclusos e incluso de la comunidad al generar condiciones que propiciaban la violencia generalizada e inseguridad que afectaba los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de todas las personas relacionadas con el centro penitenciario.

¹⁹⁸ En la sentencia T-881 de 2002 la Corte resolvió una tutela interpuesta a causa de la suspensión del servicio público de electricidad por falta de pago en el Establecimiento Carcelario de Cartagena. En esta ocasión el INPEC alegó no haber efectuado el pago de las facturas vencidas a causa de la insuficiencia de la partida presupuestal para el pago de los servicios públicos y el encarecimiento de los precios de los mismos.

Con fundamento en lo anterior, la Corte concedió el amparo solicitado y previno a “la empresa Electrocosta S.A. E.S.P. (...) para que se abstenga de realizar conductas que tengan como consecuencia mediata o inmediata, la privación del suministro de energía a los referidos establecimientos constitucionalmente protegidos, sin importar que dicha conducta tenga o no su origen en el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de las mismas entidades”¹⁹⁹.

109. Para la Corte, la relevancia constitucional de estos servicios se debe a que su no prestación afecta negativamente la calidad de vida de los reclusos al vulnerar su dignidad, salud, vida, trabajo y, por ende, las oportunidades de resocialización que debe ofrecer la pena privativa de la libertad.²⁰⁰ Manifestó, por tanto, que estos servicios son necesarios para garantizar la seguridad y la convivencia pacífica dentro del recinto, así como para brindar un trabajo digno a los guardias y demás funcionarios de la institución.

En tal sentido, la **Sentencia T-639 de 2004** reiteró lo dispuesto en la **Sentencia C-150 de 2003**, según la cual, las empresas que están encargadas de prestar servicios públicos domiciliarios, deben “*abstenerse de suspender arbitrariamente el servicio a ciertos establecimientos usados por personas especialmente protegidas por la Constitución*”, dentro de los cuales se encuentran los establecimientos penitenciarios.

110. En lo relativo a la limitación del derecho al agua, la **Sentencia T-1134 de 2004** se pronunció acerca de la restricción impuesta por las autoridades penitenciarias de la Cárcel de “Doña Juana” en La Dorada, Caldas. El agua se suministraba por periodos de 10 a 15 minutos entre tres y cuatro veces al día, lo que resultaba insuficiente para que los internos pudieran realizar todas las labores de aseo personal y de sus celdas, además de que permanecían toda la noche sin agua. Por lo anterior, la Corte encontró que, en efecto, los derechos fundamentales de las personas reclusas en ese establecimiento penitenciario fueron vulnerados por la omisión del INPEC de adelantar acciones para superar la falta de suministro de agua y la entrega oportuna de kits de aseo. Por lo tanto, concedió el amparo y ordenó a esta entidad realizar las gestiones necesarias para lograr la implementación de las obras requeridas para solucionar el problema del suministro de agua y mejorar la capacidad de almacenamiento de agua.

Esa providencia reiteró la relevancia constitucional de la prestación de servicios públicos de manera continua e ininterrumpida en los establecimientos penitenciarios y las obligaciones del Estado cuando existen fallas en la prestación de dichos servicios y, además, resaltó la falta de diligencia por parte de los organismos del Estado para adoptar las medidas necesarias para superar el deplorable estado en el que se encontraban la mayoría de los establecimientos penitenciarios colombianos.

¹⁹⁹ Sentencia T-881 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

²⁰⁰ Así lo determinó en la Sentencia T-639 de 2004 en la cual estudió el racionamiento de agua y energía generado por el no pago de las facturas estos servicios en la cárcel “Las Mercedes” en Cartago. En esa oportunidad resolvió tutelar los derechos fundamentales a la vida, salud, salubridad e integridad física de los reclusos y ordenó a las Empresas Municipales de Cartago S.A. E.S.P. regularizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua y energía eléctrica en el centro carcelario.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional determinó que la interrupción en la prestación del servicio público de agua puede generar problemas para las condiciones de higiene personal y para la salud de todos los internos, debido a la proliferación de bacterias y olores, sin acatar así los requisitos mínimos para ofrecer una vida digna a los reclusos.

La **Sentencia T-322 de 2007**, por su parte, estudió los casos de varios internos del Establecimiento Penitenciario de Alta Seguridad de Girón, que consideraban vulnerados sus derechos debido a que: (i) las celdas no estaban organizadas y separadas de acuerdo a la fase de tratamiento de cada uno; (ii) no se les permitía lavar adecuadamente sus prendas de vestir debido a que solo se les suministraba agua por periodos de 5 a 8 minutos en la mañana y de igual forma en la tarde; y (iii) aseguraban que no se tramitaban debidamente los beneficios administrativos. En esta oportunidad, la Corte recordó a las autoridades penitenciarias que no todos los derechos de los internos quedan suspendidos por su condición, y que el principio de la dignidad humana debe respetarse en todo momento²⁰¹.

Para la Corte, además, resulta inadmisibles que los centros de reclusión argumenten que, para garantizar el suministro de agua a los internos se les permite comprar botellas para cubrir sus necesidades durante las horas de racionamiento en la noche²⁰². Aseguró que esta medida no era adecuada para garantizar los derechos fundamentales de los reclusos a la vida en condiciones dignas, a la salud, y a la higiene personal y de su entorno, ya que excluía a los reclusos que no tenían el dinero para comprar el agua embotellada “*y además este es un presupuesto que desconoce, en el marco de la relación de especial sujeción, el deber del Estado de garantizar a todas las personas privadas de la libertad el mínimo de agua potable*”. Al conceder el amparo solicitado, señaló que la medida implementada no era suficiente y resultaba inconstitucional, por lo que consideró necesario la adopción de otras medidas para proveer el líquido en cantidades suficientes para superar la vulneración de los derechos de los internos.

En similar sentido, en la **Sentencia T-764 de 2012**, los demandantes manifestaron que el racionamiento a la prestación del servicio de agua impuesto por la Cárcel de Cúcuta vulneraba sus derechos, ya que solo recibían agua durante periodos de 30 minutos en la mañana y en la tarde. En esta providencia, la Corte reiteró la importancia de garantizar el acceso continuo a las cantidades

²⁰¹ En esa oportunidad, la Corte amparó los derechos fundamentales de los accionantes y ordenó al Director del Establecimiento penitenciario adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso suficiente a agua limpia para el aseo personal de los accionantes y de los demás internos.

²⁰² En la **Sentencia T-175 de 2012**, la Corte se refirió al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Cúcuta, en donde la escasa provisión de agua a los internos había generado un ambiente insalubre en su entorno, pues no contaban con la cantidad suficiente de líquido para su aseo personal y el de sus celdas, razón por la cual en las noches se veían obligados a dormir con los sanitarios rebosantes y con los olores nauseabundos que naturalmente de allí se desprendían. La Sala sostuvo que “*en virtud de la relación de especial sujeción entre el Estado y las personas privadas de la libertad, reclusas en los centros penitenciarios y carcelarios del país, corresponde al Estado garantizar a los reclusos el goce efectivo de sus derechos a una adecuada alimentación y salud, a contar con suficientes implementos de aseo personal, al suministro suficiente de agua potable, y a instalaciones de reclusión higiénicas.*”

de agua suficientes para satisfacer las necesidades básicas de los reclusos con la finalidad de asegurar la plena vigencia de su dignidad humana, con base en la relación de especial sujeción de los presos ante el Estado. Durante el trámite de la acción de tutela, la Sala comprobó que las personas privadas de la libertad en ese establecimiento permanecían entre 12 y 15 horas diarias sin agua para consumo y para los sanitarios, viéndose obligados a vivir en condiciones indignas, debido a que los malos olores y el calor eran insoportables, además, las celdas no contaban con un adecuado sistema de drenaje y, por ello, permanecían encharcadas, lo que propiciaba un ambiente insalubre que ayudaba a la proliferación de enfermedades.

La Corte Constitucional estableció, en esa oportunidad, que el derecho al agua potable se encuentra incluido en el grupo de derechos que no pueden ser suspendidos ni restringidos, debido a su relación inescindible con la dignidad humana de los reclusos. Esta Corporación concluyó:

“Siguiendo el precedente establecido por la Corte Constitucional en casos similares, esta Sala de Revisión revocará la decisión del a quo y concederá el amparo de los derechos fundamentales al acceso al agua, a la vida digna, a la salud y a la dignidad humana del accionante, toda vez que en el momento en el que interpuso la acción de tutela las condiciones en las que se encontraba vulneraban sus derechos fundamentales, sobretudo el acceso al agua, y actualmente también ha sido sometido a varias horas sin acceso a ella. Por ello, la Sala ordenará a las entidades demandadas tomar todas las medidas necesarias para que los reclusos tengan acceso al agua potable para consumo e higiene personal y de los baños de manera continua y permanente, es decir, en todo momento”²⁰³.

La **Sentencia T-077 de 2013** estudió la tutela interpuesta por uno de los internos del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué, Picalaña. En esta ocasión el demandante adujo que los reclusos de este establecimiento solo recibían agua potable entre 15 y 20 minutos diarios, lo cual no era suficiente para bañarse, lavar su ropa y asear las celdas y los patios.

La Corte llamó la atención acerca de la ausencia de medidas por parte de las entidades estatales para dar solución a una problemática que *“ha afectado durante muchos años a la mayoría de cárceles en el país”*, lo cual permitía inferir que *“el Estado, a través de las autoridades penitenciarias, no ha reconocido el derecho al agua de los reclusos en sus niveles mínimos esenciales y ha dejado de lado el hecho de que obligaciones como la de ‘garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades’ son de cumplimiento inmediato y no pueden alegarse razones presupuestarias para su incumplimiento”²⁰⁴.*

Adicionalmente, esa sentencia estableció que las autoridades desconocieron los preceptos contenidos en los numerales XI y XII de los *“Principios y buenas*

²⁰³ Sentencia T-764 de 2012 M.P. Jorge Pretelt. Chaljub.

²⁰⁴ Sentencia T-077 de 2013 M.P. Alexei Julio Estrada.

prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas”, conforme a los cuales toda persona privada de la libertad deberá tener acceso, en todo momento, a agua potable suficiente y adecuada para su consumo y para su aseo personal, conforme a las condiciones climáticas; lo contrario, puede configurar tratos crueles o degradantes²⁰⁵.

En este caso, la Sala amparó los derechos de los internos, y estableció que las autoridades carcelarias debían garantizar un suministro *diario y razonable* de agua potable a todas las personas privadas de la libertad. Además, ordenó proporcionar a los reclusos los recipientes necesarios para que pudieran almacenar en sus celdas hasta 5 litros de agua diarios.

111. Respecto de la *calidad* del agua suministrada a los reclusos, la Corte estableció que la misma debe ser evaluada por la autoridad sanitaria municipal, de acuerdo con los parámetros y características fijadas en el artículo 23 de la Resolución 2115 del 22 de junio de 2007, expedida por el Ministerio de la Protección Social. Adicionalmente, impuso la obligación de implementar un registro de control semestral.

112. Esta Corporación también se manifestó acerca de los *dispositivos de almacenamiento* e indicó que: (i) cada establecimiento penitenciario debe disponer de un contenedor con capacidad para albergar la cantidad suficiente de fluido para un día. Esta cantidad se establece con base en: los usos de bebida, higiene personal, aseo de las instalaciones, cocción de alimentos y el número de personas reclusas; (ii) Los dispositivos de almacenamiento deben ser objeto de un régimen de limpieza y desinfección, cuya frecuencia mínima será de dos veces al año, y se realizará de acuerdo con el protocolo que el Ministerio de Salud y Protección Social establezca para este fin.

113. Al referirse a la *cantidad* del agua suministrada a los reclusos, se estableció que: (i) mientras no se superen las condiciones que dan lugar a la falta de saneamiento y a la infraestructura sanitaria, la cantidad de agua exigible por recluso será de 15 litros de agua por día; (ii) una vez sean superados los problemas de falta de saneamiento e infraestructura, en cada uno de los establecimientos penitenciarios, la cantidad suministrada podrá ser de 25 litros de agua por persona; (iii) en relación con el suministro de agua potable como parte de la prestación de servicios médicos, se aclaró que debe tener en cuenta las particularidades en las que puedan encontrarse los reclusos.²⁰⁶

Por lo anterior, se estableció, conforme a los lineamientos establecidos por el CICR, que en el caso de pacientes ambulatorios el suministro debe ser de 5 litros diarios por usuario y, para pacientes internados, o en tratamiento de cólera u otras enfermedades que conlleven a la deshidratación, 60 litros diarios por paciente; (iv) por último, el agua destinada para el consumo humano, y para

²⁰⁵ En similar sentido en la Sentencia T-282 de 2014 esta Corporación determinó que las autoridades penitenciarias de la Cárcel de mediana y alta seguridad de la ciudad de Valledupar en el departamento de Cesar, vulneraban los derechos fundamentales de los reclusos a una vida en condiciones dignas, al agua, a la salud y a no recibir tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes al carecer casi por completo de agua potable para satisfacer sus necesidades básicas.

²⁰⁶ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 164.

efectos de la sobrevivencia, en ningún caso podrá ser inferior a 5 litros diarios por persona, de tal manera que en caso de verificarse que un establecimiento carcelario ofrece una cantidad menor del líquido vital debe implementarse una intervención urgente y en el corto plazo, para contener la situación.

114. Con la finalidad de hacer seguimiento a estas obligaciones la Corte diseñó una *“terminología de avance en la superación del ECI, que dará cuenta del compromiso de las autoridades involucradas”*²⁰⁷, misma que está compuesta por cuatro fases de cumplimiento:

*“La primera fase será de incumplimiento exacerbado de las directrices aquí formuladas y se entenderá configurada hasta tanto se aprecie que el número de litros de agua potable por recluso es de 5; la segunda será una fase de incumplimiento bajo configurado hasta tanto cada persona goce de 8 litros diarios; la tercera será de cumplimiento bajo cuando se verifique que a cada recluso cuenta cose (sic) le suministran 12 litros, y la tercera y última será de cumplimiento, declarado cuando en el establecimiento penitenciario se provea a cada interno de 15 litros, o más, por persona. Lo anterior mientras persistan las condiciones que han generado el ECI”*²⁰⁸.

115. En materia de *accesibilidad física* se determinó que el suministro de agua debe ser constante, razón por la cual: (i) un conjunto de 100 personas debe tener acceso a ella mediante un grifo con capacidad para ofrecer un caudal mínimo de 3 litros por minuto; sin embargo, en situaciones de emergencia se reconoce el uso de un grifo para 200 o 250 personas; (ii) en relación con la distribución de los grifos, la Corte precisó que debe haber al menos uno por espacio destinado para 2 sanitarios y otro por cada tres celdas destinadas a las visitas íntimas, y que, además, esté situado en el interior de la zona empleada para tal fin.

116. Por último, si bien la prestación del servicio de agua potable no corresponde al INPEC, en resguardo de los derechos de los internos, es esa entidad la que debe asumir la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los prestadores del servicio y, en ausencia del mismo, iniciar las acciones correspondientes.

Con fundamento en lo anterior, la Corte determinó que el INPEC se encuentra obligado: (i) a llevar el registro de limpieza efectuado a los contenedores de agua; (ii) en relación con la infraestructura, corresponderá al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho, *“en el término máximo de seis (6) meses emprender las acciones necesarias para constatar las necesidades reales de adecuación en infraestructura en relación con el manejo de aguas (suministro de agua potable y evacuación adecuada de aguas negras) respecto de los 16 establecimientos de reclusión estudiados. Esas autoridades deberán presentar un informe al término de este periodo y un plan de acción para cubrir las necesidades insatisfechas, en un máximo de dos (2) años para su ejecución total. Así mismo, en forma inmediata, cada uno de los centros carcelarios*

²⁰⁷ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 164.

²⁰⁸ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 164.

*deberá proceder, a la construcción de sanitarios y duchas para que los internos tengan condiciones dignas de existencia en un lapso no mayor de seis (6) meses”.*²⁰⁹

117. En conclusión, para el Estado se derivan obligaciones específicas respecto de las personas privadas de la libertad, en razón de la especial sujeción que existe entre este y los internos; una de las cuales es prestar de manera continua, preferente y con una óptima calidad los servicios públicos domiciliarios necesarios para que puedan vivir en condiciones dignas, esto es, que no padezcan sed, que dispongan de la cantidad suficiente para asearse, para desarrollar actividades que permitan su resocialización, para lavar su ropa y para mantener sus celdas y patios en condiciones de higiene aceptables.

Deberes específicos del Estado colombiano con relación a los servicios públicos domiciliarios en la vida en reclusión.

118. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la prestación de los servicios públicos domiciliarios en los establecimientos carcelarios hace parte del grupo de presupuestos fundamentales básicos a los cuales la población reclusa tiene derecho de forma plena²¹⁰, ya que la privación de la libertad no afecta su goce efectivo y, en consecuencia, no solo no admite limitaciones, sino que, además, debe ser especialmente garantizada por el Estado²¹¹.

Al respecto la Corte sostuvo que “*si bien la condición de prisionero determina una drástica limitación a los derechos fundamentales, esta limitación debe ser la mínima necesaria para lograr el fin propuesto*”²¹². Esto implica que las limitaciones a la prestación de estos servicios al interior en las cárceles sean calificadas como innecesarias y desproporcionadas y, por lo tanto, una violación a los derechos de la población reclusa.

La inclusión de los servicios públicos domiciliarios en este grupo de derechos tiene consecuencias jurídicas para las empresas prestadoras y para el Estado, más allá de los preceptos contenidos en la Ley 142 de 1994. La jurisprudencia constitucional define estas consecuencias jurídicas como *deberes positivos de protección*.

119. Estos deberes pueden ser resumidos en un deber general y cuatro deberes específicos. El deber general del Estado consiste en asegurar a la población privada de la libertad la prestación de servicios públicos domiciliarios con un

²⁰⁹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 97.

²¹⁰ Como se ha mencionado, la jurisprudencia acerca de los derechos de la población privada de la libertad parte en tres grupos de derechos: aquellos que se encuentran suspendidos, limitados y los que pueden ser ejercidos de forma plena.

²¹¹ La sentencia T-143 de 2017 establece que “No sólo existe la obligación negativa por parte del Estado de abstenerse de lesionar la esfera individual, también existe la obligación positiva de contribuir a la realización efectiva de tales derechos”

²¹² Esto fue dispuesto en la Sentencia T-596 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón) y reiterado en la sentencia T-143 de 2017 (M.P. María Victoria Calle Correa).

nivel de eficiencia óptimo²¹³. Este nivel de eficiencia está determinado por la prestación *continua e ininterrumpida*²¹⁴ de los mismos.

Para esta Corporación la continuidad no siempre debe ser entendida en términos absolutos²¹⁵, esta puede ser relativa conforme al tipo de necesidad que pretenda satisfacer el servicio. En el caso particular de la prestación servicios de energía, agua y alcantarillado, estos son de carácter permanente o constante, razón por la cual requieren de una *continuidad absoluta*²¹⁶.

La jurisprudencia constitucional determina que, de este deber general, se derivan cuatro deberes específicos: (i) el deber de prestar servicios públicos en condiciones de accesibilidad económica; (ii) el deber de prestar servicios públicos en condiciones de accesibilidad física; (iii) el deber de prestar servicios públicos en condiciones de disponibilidad; y (iv) el deber de prestar servicios públicos de calidad.

i) El deber de prestar servicios públicos en condiciones de accesibilidad económica.

120. Las restricciones de tipo económico no son una justificación suficiente para interrumpir la prestación de un servicio público al interior de un establecimiento carcelario²¹⁷. En este sentido, el artículo 4 de la Ley 1709 de 2004, “*Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones*”, dispone que la carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

La jurisprudencia constitucional considera que el incumplimiento de este deber ocurre por: (i) La suspensión del servicio a causa del no pago de las facturas de servicios públicos domiciliarios y (ii) la ausencia o insuficiencia de apropiación presupuestal.

Respecto del primer asunto, los artículos 128²¹⁸, 130²¹⁹ –adicionado por el artículo 18 de la Ley 689 de 200– y el inciso 2 del artículo 140²²⁰ –modificado

²¹³ Sentencias T-380 de 1994, T-406 de 1993 y T-881 de 2002.

²¹⁴ En el caso de la prestación de servicios públicos en general ver sentencias T-406 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-380 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara, T-058 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-018 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-417 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Para el caso particular de la prestación de servicios públicos en establecimientos penitenciarios ver sentencias: T-1205 de 2004, MP Marco Gerardo Monroy Cabra

²¹⁵ Ver sentencia T-406 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²¹⁶ Sentencia T-205 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas.

²¹⁷ Sentencia T-388 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa.

²¹⁸ El artículo 128 de la Ley 142 de 1991 señala que el contrato de prestación de servicios es un contrato uniforme y consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero.

²¹⁹ De acuerdo con el artículo 130 de la Ley 142 de 1991, la empresa de servicios públicos está obligada a suspender el servicio del usuario o suscriptor que incumpla la obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual en ningún caso debe exceder dos períodos consecutivos de facturación.

²²⁰ El inciso 2° del artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001, señala que da lugar a la suspensión del servicio, entre otras, la falta de pago por parte del suscriptor o usuario por

por el artículo 19 de la Ley 689 de 200– de la Ley 142 de 1991, exigen la suspensión de los servicios cuando el usuario o suscriptor incumple con la obligación de pagar una suma de dinero en contraprestación por su prestación.

Sin embargo, en el caso de la prestación de servicios públicos domiciliarios en establecimientos penitenciarios: *“no puede sobreponerse el interés contractual, que por lo general se concreta en los intereses económicos de las partes, a los intereses de los terceros directamente relacionados con la ejecución de ciertos contratos. Y menos aun cuando la conducta contractual de aquellos, tiene la virtud de poner en riesgo o incluso de vulnerar los derechos fundamentales de éstos, y el objeto contractual es la prestación de un servicio público”*²²¹.

Así, las empresas encargadas de prestar servicios públicos domiciliarios deben abstenerse *“de suspender arbitrariamente el servicio a ciertos establecimientos usados por personas especialmente protegidas por la Constitución”*²²². Aunque las empresas de servicios públicos tienen derecho a ejercer los medios coactivos a su disposición, no pueden suspender el suministro de agua y energía eléctrica, especialmente si dicha suspensión afecta de manera desproporcionada a un sector de la población en imposibilidad de procurarse autónomamente una vida digna.

Como consecuencia de lo anterior, las órdenes en este tipo de casos se dirigen a ordenar la regularización y restablecimiento inmediato del servicio público en beneficio de la comunidad afectada.

Con relación al segundo punto, para la Corte es claro que los gastos de funcionamiento de los establecimientos penitenciarios deben estar debidamente previstos en el Presupuesto General de la Nación ya que *“la ausencia de la apropiación presupuestal correspondiente para el cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas y la falta de recursos para satisfacer las necesidades primarias de los internos atenta contra sus garantías fundamentales”*²²³.

ii) El deber de prestar servicios públicos en condiciones de accesibilidad física.

121. El Estado tiene la obligación de contar con suficientes redes y equipamientos para prestar los servicios públicos esenciales. Corresponde, por tanto, al Estado: (i) realizar una distribución equitativa de las instalaciones y equipamientos de acuerdo con las necesidades de cada establecimiento carcelario; y (ii) establecer las necesidades reales de adecuación en infraestructura necesarias para la prestación efectiva de los servicios. Para cumplir con estos deberes las autoridades competentes deben tener en cuenta el número de reclusos y factores de tipo ambiental como aspectos climáticos.

el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de 2 períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de 3 períodos cuando sea mensual.

²²¹ Sentencia T-881 de 2002 MP Eduardo Montealegre Lynett. Esta postura ha sido reiterada en la sentencia T-1205 de 2004.

²²² Sentencias C-150 de 2003 y T-639 de 2004

²²³ Sentencia T-143 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa.

iii) El deber de garantizar condiciones de disponibilidad de los servicios públicos.

122. El Estado tiene la obligación de mantener en buen estado las instalaciones físicas y los equipamientos destinados para la prestación de los servicios públicos domiciliarios al interior de los centros penitenciarios.

Para la jurisprudencia constitucional, el incumplimiento de este deber puede ocurrir por: (i) el deterioro de los equipamientos e instalaciones utilizados para prestar los servicios y (ii) el racionamiento en la prestación de servicios derivado del mal estado de las instalaciones y equipamientos.

Esta Corporación precisó que, en relación con los equipamientos e instalaciones corresponde: (i) disponer de suficiente capacidad y ser objeto de un régimen de limpieza, desinfección y mantenimiento periódicos, y (ii) llevar un registro del mantenimiento de las instalaciones y equipamientos.

iv) El deber de prestar servicios públicos de calidad.

123. El Estado tiene la obligación de velar por la calidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Su calidad debe ser establecida por las autoridades municipales competentes. El Estado está obligado a monitorear periódicamente la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acuerdo con parámetros definidos normativamente para el sector.

Limitaciones del seguimiento actual con relación a la prestación de servicios públicos domiciliarios.

124. En los informes allegados a esta Sala Especial, la USPEC manifestó, a través de la Dirección de infraestructura, que, con la finalidad de garantizar el manejo adecuado de aguas al interior de los establecimientos penitenciarios, ha establecido tres componentes: disponibilidad, calidad y prevención. En relación con estos componentes, la USPEC realizó las siguientes actividades:

1. Hacer seguimiento al cumplimiento de los contratos.
2. Hacer seguimiento a la programación anual para la realización del mantenimiento y la operación del tratamiento de plantas residuales.
3. Hacer seguimiento al mantenimiento, construcción e instalación de tanques de agua potable que son fundamentales en la red de abastecimiento para compensar las variaciones horarias de la demanda de agua en los establecimientos penitenciarios.
4. Realizar la perforación de pozos de acuerdo con la metodología de perforación y extracción de aguas subterráneas, esto permite a la población privada de la libertad acceder, de forma segura y adecuada, al abastecimiento de agua.

Por último, el INPEC manifestó que, desde su competencia, ha promovido la ejecución de actividades relacionadas con la fumigación, desratización y control de la calidad del agua, a través de la asignación presupuestal necesaria para realizar controles físico-químicos del líquido y realizar el lavado de tanques con una frecuencia mínima de seis meses.

Si bien la información proporcionada por el INPEC y la USPEC anuncia la realización de actividades relevantes para el seguimiento al ECI, en los informes recolectados no es posible encontrar productos concretos que permitan valorar los resultados de la gestión realizada por estas entidades, de ahí la necesidad de contar con los bastiones del seguimiento ya explicados (ver *supra* fundamento jurídico 33).

F. Acceso a la administración pública y a la justicia.

125. El acceso de las personas privadas de la libertad a la administración pública se materializa, principalmente, a través del ejercicio del derecho de petición. A nivel constitucional este se encuentra amparado en el artículo 23²²⁴ y a nivel legal, en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, que reformó la regulación contemplada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y estableció los parámetros generales para el ejercicio de este derecho ante autoridades públicas, entidades privadas e, incluso, ante personas naturales²²⁵. El Legislador le impone deberes legales al peticionario y al destinatario, tanto en los momentos de formulación y presentación de la petición como en los de trámite y respuesta.

En relación con el derecho de petición para las personas privadas de la libertad, de conformidad con la jurisprudencia constitucional no es posible exigir los mismos requisitos que a una persona en libertad para ejercerlo, ya que, en virtud de la relación de especial sujeción que las vincula con el Estado, las personas privadas de la libertad dependen de la administración carcelaria y penitenciaria para el trámite de sus solicitudes en ejercicio del mencionado derecho²²⁶.

Mínimos constitucionalmente asegurables en materia de acceso a la administración pública y a la justicia

126. El acceso a la administración pública y el acceso a la justicia, ambos mediados principalmente a través del ejercicio del derecho de petición, hacen parte del grupo de derechos fundamentales que, a pesar de la relación de

²²⁴ “Artículo 23: Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

²²⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 32. “Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades [entidades privadas y personas naturales] implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.”

²²⁶ Sentencia T 479 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

especial sujeción que opera en la vida en reclusión entre el Estado y los internos, “no puede ser objeto de restricción o limitación jurídica durante la reclusión”²²⁷, de manera que se trata de un derecho pleno, intocable, incólume o intacto²²⁸. Al respecto, ha dicho esta Corporación:

“[L]os reclusos pueden ejercer el derecho de petición, para elevar solicitudes respetuosas a las autoridades carcelarias y a las demás autoridades. Los condenados -y con mayor razón los apenas retenidos- pueden dirigir peticiones respetuosas a las autoridades carcelarias, u a otras entidades, organismos y funcionarios, y tienen derecho al trámite de las mismas y a su pronta respuesta. No están excluidos de la garantía del artículo 23 de la Constitución”²²⁹.

En virtud de la privación de la libertad del peticionario, el goce efectivo del derecho de petición depende del Estado, razón por la cual las autoridades penitenciarias y carcelarias, tienen el deber positivo de desarrollar conductas activas²³⁰ que le garanticen este derecho fundamental a la población carcelaria²³¹.

Debido a dichas restricciones, la petición se constituye en el principal y, en ocasiones, en el único mecanismo jurídico con el que cuentan los internos para comunicarse con las autoridades públicas y para garantizar otros bienes constitucionalmente protegidos.²³² Su carácter instrumental, indica, por tanto, que su vulneración conlleva el desconocimiento de otras prerrogativas.²³³ En este sentido se pronunció la Corte:

“[E]l recluso se encuentra inserto dentro de la señalada administración, de la cual dependen, por completo, sus situaciones vitales. La vida del interno, incluso en sus aspectos más mínimos, está supeditada al buen funcionamiento y a las decisiones de las autoridades penitenciarias y carcelarias. Para resolver sus problemas y encontrar respuestas a las inquietudes que la vida en cautiverio le plantea, el recluso sólo puede recurrir a la administración dentro de la cual se encuentra integrado. En este orden de ideas, la única razón que justificaría una eventual limitación del derecho fundamental de petición de un recluso consistiría en que el titular del mencionado derecho abusara de éste (sic) en detrimento de los derechos fundamentales de otras personas (C.P., artículo 95-1)”²³⁴.

127. El derecho de petición resulta de especial relevancia en primer lugar, como instrumento de comunicación entre el interno y los jueces de ejecución de penas, con el propósito de conocer el estado de su proceso y de solicitar

²²⁷ Sentencia T 479 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

²²⁸ Sentencia T 479 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

²²⁹ Sentencia T 1171 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²³⁰ Sentencia T 881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

²³¹ Sentencia T 266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²³² Sentencia T-276 de 2016. M.P. Jorge Pretelt.

²³³ Sentencia T 154 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²³⁴ Sentencia T 705 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

beneficios penales. Por tanto, su ejercicio sirve como puente entre el interno y la administración de justicia y, a su vez, se convierte en la posibilidad de acceder a la libertad a través del estudio de subrogados penales por parte del juez.

En la **Sentencia T-470 de 1996** la Corte Constitucional amparó los derechos de un interno quien se encontraba recluso en Bogotá y solicitó información sobre su proceso a un juez de ejecución de penas de Calarcá (Quindío), con el fin de solicitar beneficios. La información no le fue suministrada oportunamente por la falta de coordinación entre las entidades judiciales y penitenciarias encargadas de vigilar la ejecución de penas del interno. En dicho caso, la Corte reconoció la vulneración de su derecho de petición y, además, relacionó dicha vulneración con otros derechos fundamentales como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia y resaltó:

*“A juicio de esta Corporación, la justicia de ejecución de penas y medidas de seguridad tiene la labor de vigilar que la pena cumpla su función resocializadora, así como que los derechos y garantías a que tienen derecho los condenados y, en especial, las redenciones de pena por trabajo, estudio y enseñanza, y los consecuentes permisos a los que virtualmente son acreedores, sean una realidad efectiva. En razón de esta noble misión, los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad están en la obligación de suministrar a quienes se encuentran purgando una determinada pena, toda la información que se relacione con ésta y que pueda tender a su redención o su disminución. De la información de que disponen los mencionados funcionarios judiciales depende en gran medida la libertad personal de quien ha sido condenado por la comisión de un delito. Cuando se está privado de la libertad, la información que se relaciona con esta situación se torna un bien de carácter vital del que pueden llegar a depender un número mucho mayor de derechos fundamentales de los que se encuentran comprometidos en el caso de las personas que no se encuentran reclusas en centros carcelarios”.*²³⁵

En tal sentido, el derecho de petición constituye el puente entre la población carcelaria y la administración de justicia.

128. En segundo lugar, el derecho de petición es importante desde el punto de vista de la unidad familiar, en lo que tiene que ver con la solicitud de traslados al INPEC, ya que, si bien esa entidad tiene la discrecionalidad de decidir acerca de ello, tal facultad no es arbitraria. Para la Corte, cuando las decisiones sobre el traslado de un interno interfieren con la unidad familiar, se deben justificar en los criterios normativa y jurisprudencialmente establecidos para ello²³⁶, de modo que realice una ponderación entre los beneficios y afectaciones que genera esa decisión.

²³⁵ Sentencia T 470 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³⁶ Los criterios que identifica la Sentencia T-439 de 2013 con fundamento en la Ley 65 de 1993 y la jurisprudencia constitucional, son: seguridad y salud del interno, seguridad de otros reclusos, hacinamiento, desarrollo del proceso, estímulo y acercamiento familiar.

En tal sentido, en la **Sentencia T-439 de 2013** fue amparado el derecho a la unidad familiar de una interna que solicitó el cambio de centro carcelario para que sus hijos pudieran visitarla. Ante la negativa del INPEC, la Corte ordenó responder nuevamente la solicitud de traslado, dando una respuesta debidamente justificada y razonable, conforme a las características jurisprudenciales de la respuesta adecuada al derecho de petición²³⁷.

129. En síntesis, los mínimos constitucionalmente asegurables en materia de acceso a la administración pública, a la administración de justicia y al derecho de petición son:

- i. En las prisiones debe haber un canal de comunicación entre los internos y la administración carcelaria que le facilite a los primeros realizar peticiones. El Estado debe garantizar los recursos para su existencia. Las autoridades penitenciarias tienen el deber de informarles a los internos la forma como se ejerce el derecho de petición en el establecimiento. Además deben llevar un registro de las solicitudes hechas por los reclusos²³⁸.
- ii. A través del derecho de petición se le da trámite a las solicitudes relacionadas con traslados, rebajas de pena, beneficios administrativos, libertades condicionales, la redención por trabajo, estudio o enseñanza, y la sustitución, suspensión o extinción de la sanción penal, entre otras, de ahí su importancia como un derecho instrumental de relevancia especial en la vida intramural²³⁹.
- iii. El interno tiene la carga de ejercer este derecho conforme al reglamento del establecimiento y la autoridad debe ser diligente para garantizar que la petición llegue a su destinatario oportunamente. El conducto regular para ejercer el derecho de petición debe ser razonable y expedito. El trámite administrativo del centro de reclusión no puede ser una manera de obstaculizar el goce efectivo del derecho de petición. El derecho se considera ejercido desde el momento en que el interno entrega la petición a la autoridad carcelaria para que la haga llegar al destinatario.²⁴⁰ Por tanto, cuando no se responde una petición, se entiende vulnerado este derecho en el lugar en el que el peticionario se encuentra recluido, no en el sitio al cual se envía²⁴¹.

²³⁷ Sentencia T-439 de 2013 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

²³⁸ Sentencia T-439 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia T-479 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; Sentencia T- 266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²³⁹ Sentencia T 439 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; Sentencia T 388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia T 154 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁴⁰ Sentencia T 479 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. En este caso afirmó que *“No se puede exigir que la petición llegue a manos de la autoridad competente como un requisito sine qua non para poder tutelar la violación del derecho [de petición] en el caso de los reclusos.”*

²⁴¹ Sentencia T 470 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia T 1074 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; Sentencia T 825 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia T-479 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; Sentencia T 266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia T 388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia T 154 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

- iv. Si el destinatario no es competente para resolver la petición deberá remitirla a quien sea competente²⁴².
- v. Las peticiones pueden ser resueltas, positiva o negativamente. La respuesta debe ser adecuada, seria, de fondo, precisa, congruente y coherente²⁴³ (su pretensión debe ser identificada correctamente²⁴⁴), pronta, oportuna²⁴⁵, suficiente, completa, definitiva, clara²⁴⁶ y motivada razonablemente. Además, la petición debe ser notificada eficazmente al interno²⁴⁷.
- vi. El destinatario debe evitar demoras injustificadas al responder. De haber una, esta debe ser justificada y probada. Debe demostrarse la existencia de una circunstancia irresistible que hace materialmente imposible el cumplimiento de la petición en los plazos ordinarios. La demora debe ser puesta en conocimiento del peticionario a quien adicionalmente se le debe informar la fecha probable de contestación. La respuesta no podrá exceder los plazos legales establecidos para este supuesto²⁴⁸.
- vii. Ni los establecimientos carcelarios ni los funcionarios pueden excusarse en los altos volúmenes de trabajo a su cargo ni en la existencia de solicitudes del mismo tipo hechas por otros reclusos para no responder las peticiones.²⁴⁹
- viii. El destinatario se obliga en el sentido de su respuesta, por lo que su actuación posterior debe ser compatible con el principio de buena fe y confianza legítima²⁵⁰.

Deberes específicos del Estado colombiano con relación al acceso a la administración pública, al acceso a la justicia y al derecho de petición de las personas privadas de la libertad.

130. En tanto se trata de un derecho que permanece incólume en vida en reclusión, los deberes especiales del Estado con relación a este son:

²⁴² Sentencia T 266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, Sentencia T-1074 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁴³ La *congruencia* implica dar respuesta a lo que realmente pretende el peticionario, y no a lo que erradamente deduce el destinatario. Según la Sentencia T 439 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.) la “*congruencia implica la coherencia entre lo respondido y lo pedido.*”

²⁴⁴ Sentencia T 470 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁴⁵ La *oportunidad* implica que cada petición debe ser tramitada o resuelta según los términos que prevé la ley vigente. Hay situaciones concretas cuyos tiempos están regulados de manera especial por el código penitenciario y carcelario (Ley 65 de 1993) como, por ejemplo, las solicitudes de beneficios administrativos. Al respecto, la sentencia T-439 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

²⁴⁶ La Sentencia T 968 de 2005 define la claridad como “*la virtud que le permite al peticionario entender el porqué del comportamiento de la administración, independientemente de que esté o no de acuerdo con la resolución finalmente tomada sobre lo pedido.*”

²⁴⁷ Según la sentencia T 439 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.) la respuesta debe ser suministrada con la mayor celeridad posible, sin exceder el término legal, y con la garantía de poner al peticionario en conocimiento de ella.

²⁴⁸ Sentencia T 705 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia T 266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia T 154 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁴⁹ Sentencia T 439 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁵⁰ Sentencia T 825 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

i) *El deber de informar el procedimiento para elaborar peticiones, de darles trámite y de llevar un registro y seguimiento de ellas.*

131. En tanto en la vida intramural la comunicación del peticionario con los destinatarios de la petición no es directa, requiere de la intermediación de los funcionarios de los centros penitenciarios. Sin embargo, tal intermediación, no aparece regulada en la normativa general del tema²⁵¹.

La ausencia de un marco jurídico garantista para el ejercicio del derecho de petición en los centros carcelarios también se evidencia en la deficiente o nula regulación del procedimiento de este derecho fundamental en los reglamentos y protocolos de los establecimientos carcelarios.

Ahora bien, por disposición legal es deber de los centros de reclusión informar a los internos sobre los procedimientos para formular peticiones cuando ingresan por primera vez al establecimiento de reclusión.²⁵² Al respecto, la Corte ha dicho:

*“En estos casos, el deber de atención de las autoridades en quienes recae la obligación de responder es mucho mayor, como quiera que el solicitante se encuentra en una situación en la cual la posibilidad de insistir es particularmente difícil, en razón de las restricciones que pesan sobre su libertad y su imposibilidad de desplazamiento”*²⁵³.

Por un lado, debe existir un canal expedito a través de la oficina jurídica para que los internos presenten sus peticiones, tanto al mismo centro penitenciario en el que se encuentran, como al INPEC, al juez de ejecución de penas, a prestador de salud o a cualquier otra entidad pública o privada de la que el interno requiera una respuesta.

Por otro lado, el centro de reclusión debe llevar un libro de registro de unas y otras peticiones, en el que la oficina jurídica deberá consignar la fecha de recibo y el trámite que se le dé a las mismas.²⁵⁴ En virtud de la necesidad de dar publicidad al trámite interno de las peticiones, es obligación de las oficinas jurídicas, como garantes del derecho de petición, entregar al peticionario o la peticionaria constancia de la fecha en que su solicitud es registrada y, en el caso de peticiones a entidades externas al centro de reclusión, la oficina jurídica deberá informarle al solicitante la fecha en que su petición fue radicada en esa entidad.

Sobre el particular esta Corporación advirtió:

“[E]n los eventos en que el recluso formule un derecho de petición dirigido a otro funcionario o entidad del sistema penitenciario o en

²⁵¹ Ley 1755 de 2015. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁵² Ley 65 de 1993. Artículo 48.

²⁵³ Sentencia T 470 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁵⁴ Sentencia T-439 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

general ante otra autoridad del aparato estatal, el Estado, a través de las autoridades carcelarias del INPEC, -quienes actúan como tutores del interno mientras permanece privado de la libertad-, se encuentran en la obligación legal de remitirlo efectiva y oportunamente a la autoridad destinataria de la solicitud y comprobar que la misma positivamente ha llegado a su destino, a fin de que esta última pueda tener acceso al contenido de la misma y obtenga la oportunidad de darle el correspondiente trámite y respuesta”²⁵⁵ [Subrayas fuera del original].

En tal sentido, no basta con que la oficina jurídica de cada centro carcelario informe a los internos a su llegada al lugar acerca del procedimiento para presentar solicitudes. Es necesario, además, que lleve un registro de tales peticiones y que deje constancia de la fecha en que se hace la solicitud en la oficina jurídica. También es deber de las autoridades carcelarias verificar la fecha en la cual la entidad destinataria de la petición recibe la solicitud e informarlo al peticionario pues, desde el momento de su recepción en la oficina jurídica, es su responsabilidad darle trámite con celeridad y objetividad.

Adicionalmente, y en tanto hace parte del trámite de la petición, también es obligación del Estado garantizar la periodicidad del servicio postal, esto porque la falla en este servicio se convierte en una barrera al ejercicio del derecho.

Además de la periodicidad, esta Corporación recientemente ordenó al INPEC que, en coordinación con la Empresa de Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72 “tome las medidas necesarias para adecuar los formatos de recepción de correspondencia a fin de que en ellos se pregunte por la modalidad de correo seleccionada por cada persona en situación de privación de la libertad, en cada uno de los Establecimientos a su cargo”²⁵⁶, de tal forma que los internos puedan seleccionar el servicio que requieren.

Debido a que el cumplimiento de este deber, por parte de las autoridades penitenciarias, resulta de especial relevancia para garantizar que la intermediación del ejercicio del derecho de petición no entorpezca, sino que facilite su ejercicio y, en tanto este derecho resulta funcional al proceso de seguimiento al ECI en materia carcelaria, esta Sala Especial adoptará las medidas conducentes a su cumplimiento.

***ii) Es deber del Estado dar respuesta y, además, garantizar que la respuesta sea puesta en conocimiento del interno*²⁵⁷.**

132. En la medida en que el derecho de petición otorga al peticionario la facultad de formular peticiones respetuosas y el derecho a recibir una respuesta rápida, clara, de fondo y precisa sobre la misma, si se omite tal respuesta o esta es errada, incongruente o superflua se vulnera esta garantía constitucional²⁵⁸.

²⁵⁵ Sentencia T-1074 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁵⁶ Sentencia T-276 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

²⁵⁷ Sentencia T-470 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia T-825 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia T-439 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.; Sentencia T-154 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁵⁸ Sentencia T-154 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos.

Pero, además, en tanto el núcleo esencial del derecho de petición es la resolución pronta y oportuna, es deber de las autoridades carcelarias poner en conocimiento del interno la respuesta. Esto debido a que, en virtud de la relación de especial sujeción entre el Estado y el interno, este último depende enteramente de la gestión de las autoridades carcelarias para obtener la respuesta pronta y oportuna a su petición.

iii) *Es deber del Estado que la dirección de las oficinas jurídicas de los centros de reclusión esté a cargo de un abogado.*

133. De conformidad con el artículo 39 de la Ley 65 de 1993 el personal de guardia del centro de reclusión puede asumir cargos administrativos, siempre y cuando cumpla los requisitos para ello. De lo anterior, la jurisprudencia constitucional advierte, por un lado, que si por determinación de la dirección del centro carcelario un miembro de la guardia asume la dirección de la oficina jurídica, debe ser como mínimo abogado y, por tanto, no basta tener experiencia en temas jurídicos si no cuenta con formación jurídica profesional²⁵⁹. El conocimiento técnico que tiene un abogado se convierte, entonces, en un requisito para la garantía efectiva del derecho de acceso a la administración pública y a la administración de justicia, así como para la protección del derecho de petición como un derecho pleno que no admite restricciones en la vida en reclusión.

Por otro lado, debido a que la norma en mención indica que el guardia podrá regresar a las labores de vigilancia una vez concluya su trabajo administrativo, es claro que son actividades incompatibles, es decir, si un miembro de la guardia asume un cargo administrativo, no puede, al mismo tiempo continuar con su trabajo de seguridad y vigilancia.

iv) *El deber de actualizar, remitir y mantener disponibles las cartillas biográficas de los internos.*

134. La Ley 65 de 1993 dispone la obligación de la autoridad carcelaria de abrir la respectiva cartilla biográfica cuando ingresa un interno y, en caso de traslado, de remitirla de inmediato al establecimiento carcelario al que sea trasladado con la información necesaria para su proceso de resocialización, en particular, el tiempo de trabajo, estudio y enseñanza, la calificación de disciplina y el estado de salud. La importancia de la cartilla biográfica radica en que es necesaria para las solicitudes que haga el interno al juez de ejecución de penas y para obtener beneficios administrativos²⁶⁰.

Limitaciones del seguimiento actual con relación al derecho de petición.

135. El primer informe realizado por la Comisión de Seguimiento de la sociedad civil a la **Sentencia T-388 de 2013**, destacó la importancia que tiene agilizar el trámite de beneficios para superar el ECI vigente. Para ello, recomendó la revisión previa de la hoja de vida de los internos antes de que los

²⁵⁹ Sentencia T-439 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁶⁰ Código de Procedimiento Penal. Artículo 471 y siguientes.

jueces lleven a cabo visitas a los centros de reclusión, esto porque determinar la viabilidad de los beneficios anticipadamente hace más efectivas las visitas.

136. Por su parte, el segundo informe de la **Sentencia T-388 de 2013**, elaborado por el Consejo Superior de Política Criminal recalcó que, si bien el objetivo inicial de las brigadas jurídicas era llevar a los jueces de ejecución de penas a los establecimientos para combatir el distanciamiento y la poca comunicación entre los establecimientos carcelarios y los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, posteriormente se identificó que el problema de las brigadas jurídicas era su adecuada coordinación.

Por ello, resaltó la importancia de que exista un listado actualizado con la identificación de los internos candidatos para la aplicación de subrogados penales. Según el informe, con tales listas los Consejos de Evaluación y Tratamiento de las prisiones ahorrarían tiempo, ya que el juez solo tendría que estudiar los casos preseleccionados. Lo anterior permitiría que las solicitudes de subrogados lleguen, con mayor prontitud, a manos de los jueces para definir la situación jurídica de los internos.

137. El primer informe semestral de seguimiento a la **Sentencia T-762 de 2015**, elaborado por el Grupo Líder, reiteró la problemática de la desactualización de cartillas y el segundo informe estableció un cronograma para la realización de pre-brigadas para solicitar las carpetas e insumos con el fin de contar con ellas para al momento de llevar a cabo las brigadas. En el documento se estableció que las solicitudes elaboradas en las brigadas serían registradas por el INPEC y el Ministerio Público para enviarlas al Ministerio de Justicia y del Derecho para hacer un consolidado con los resultados.

Si bien el Grupo Líder afirmó que está en curso el proceso de recolección de los datos de las brigadas para consolidar información, hasta que no se tenga información al respecto, no es posible valorar los resultados de la gestión ni los impactos en el goce efectivo de derechos.

138. En suma, con relación al derecho de petición, entendido como un medio para el acceso a la administración pública y para el acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad, es posible identificar cuatro clases de problemas relativos a: i) la demora o pérdida de las solicitudes debido a la intermediación que hace la administración carcelaria para enviar y recibir peticiones; ii) la ausencia de respuesta por parte del destinatario; iii) la falta de respuesta adecuada, y iv) la recepción de la respuesta por parte del peticionario.

a) Dentro del primer grupo de problemas, relacionados con el envío de peticiones y el recibo de las mismas por parte de la administración carcelaria, bien sea como mediador o como destinatario, se destacan:

- La falta de canales de comunicación entre el interno y la administración carcelaria, ya sea como mediadora o destinataria de las peticiones. Es una barrera al derecho no contar con registro que permita identificar cuántas

peticiones se realizan en el establecimiento ni hacerles seguimiento a su trámite²⁶¹.

- La renuencia de las administraciones penitenciarias a recibir las solicitudes de los internos²⁶².

- La omisión o falta de diligencia en el envío de las peticiones y sus anexos a los destinatarios. Cabe destacar en este caso la falta de diligencia de las instituciones carcelaria en el envío oportuno de documentación a los juzgados²⁶³.

b) Dentro del segundo grupo de problemas, se destaca la ausencia de respuesta a una petición interpuesta una o varias veces²⁶⁴.

c) Dentro del grupo de problemas relacionados con la falta de respuesta adecuada se destaca:

- La dilación injustificada de la respuesta a las solicitudes²⁶⁵, por ejemplo, establecer sistemas de turnos para responder las peticiones²⁶⁶. Cabe advertir que, sobre el argumento esgrimido por los centros penitenciarios, en el sentido de indicar que sus oficinas jurídicas carecen de personal para tramitar peticiones, esta Corporación advirtió:

*“Si bien la Corte no ignora las carencias de carácter presupuestal y administrativo a que se enfrentan los distintos despachos públicos del país, también considera que esta realidad no puede constituirse en un motivo que autorice, prima facie, el incumplimiento de las cargas que implica la efectividad de los derechos fundamentales de los asociados”*²⁶⁷.

- La respuesta inadecuada, inoportuna, informal, sin motivación, insuficiente o que no cumpla con las requisitos detallados a través de las reglas generales elaboradas por la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de petición en prisiones. Se destaca particularmente por su importancia respecto al ECI la demora de los jueces en el trámite de oficio o la solicitud de parte de las solicitudes relacionadas con la ejecución de penas.

- La omisión de informar al interno el estado de la petición.

d) Dentro del grupo de problemas relacionados con la recepción de la respuesta por parte del peticionario se destacan la imposición de restricciones para recibir

²⁶¹ Por ejemplo, en la Sentencia T-479 de 2010 se advierte sobre el caso de un interno que dice haber entregado una petición a un funcionario de la cárcel, sin embargo, no se pudo probar la entrega.

²⁶² Sentencia T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²⁶³ Sentencia T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²⁶⁴ Sentencia T-154 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁶⁵ Sentencia T-439 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁶⁶ En la Sentencia T-1141 de 2001 no se le dio trámite oportuno a la petición del tutelante porque el centro de reclusión respondía las solicitudes en orden de llegada, es decir utilizaba un mecanismo inconstitucional llamado por la jurisprudencia “sistemas de turnos”.

²⁶⁷ Sentencia T-705 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

la correspondencia, la dilación en la entrega de la respuesta y el incumplimiento material de las peticiones por parte de los destinatarios.

Como ya se advirtió, en tanto el ejercicio del derecho de petición resulta importante, no solo para acceder a la administración pública y de justicia sino, también, para permitir la participación y el conocimiento de los internos del proceso de seguimiento para la superación del ECI, es necesario adoptar medidas que, en el corto plazo, garanticen este derecho en la vida intramural.

Por un lado, entonces, se solicitará disponer de un sistema de registro, trámite y respuesta de las peticiones al interior de los centros de reclusión y, por otro lado, se ordenará asegurar el acceso de las personas privadas de la libertad a los documentos más relevantes del proceso de seguimiento al ECI.

Síntesis de la decisión y órdenes a proferir.

139. No obstante los avances en la gestión de la administración y de los órganos de control para formular y consolidar la estrategia de seguimiento al ECI en materia carcelaria y penitenciaria, esta presenta limitaciones y vacíos hasta este punto.

En esa medida, la Sala estima necesario reorientar el seguimiento para aumentar los niveles de contraste de información y para concretar los roles, tanto del Gobierno Nacional y de los entes de control, como de la Corte Constitucional.

Para ello, esta decisión:

- i. Recordó la naturaleza del ECI y los tipos de seguimiento que la Corte Constitucional ha desplegado en otros casos, para precisar que el seguimiento a la situación en materia carcelaria se hará bajo la modalidad de la búsqueda de *mínimos constitucionalmente asegurables* para la población.
- ii. Definió tales mínimos en materia de: resocialización, infraestructura, salud, alimentación, servicios públicos domiciliarios y derecho de petición, a partir de: a) su contenido normativo y jurisprudencial, b) los deberes del Estado con relación a cada aspecto en particular y c) las limitaciones que ha tenido la estrategia de seguimiento respecto a cada tema.
- iii. Se refirió a las limitaciones del seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria que se derivan de los reportes radicados hasta el momento en esta Corporación, y de las respuestas al Auto de petición de información del 10 de agosto de 2017, esto con el propósito de identificar los retos del seguimiento.

Esta Sala, por tanto, reorientará la estrategia de seguimiento, de manera que:

- a) Se superen las seis limitaciones del seguimiento identificadas en la segunda parte de esta providencia (fundamento 23 a 43).
- b) Cada una de las entidades que conforma el Grupo Líder ejerza su rol dentro de sus competencias constitucionales y legales, para lo cual se modificó la dinámica de reporte y contraste de la información semestral que se entrega a esta Sala.
- c) Se definan, a la mayor brevedad, los cuatro bastiones del seguimiento, que fueron ordenados desde la **Sentencia T-762 de 2015**, ellos son: (i) estructurar una base de datos y un Sistema de Información que recoja la información relevante a toda la política criminal; (ii) la configuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad en Colombia; (iii) la consolidación de la línea base; y (iv) la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos (fundamento jurídico 33).
- d) El seguimiento se oriente a partir de los mínimos constitucionalmente asegurables definidos en la cuarta parte de esta providencia (fundamento 52 a 138).

Con relación a los roles, se precisó que la intervención de la Corte Constitucional se concentrará en: (i) orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas del mismo; (ii) adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos cuando, pese a la intervención de los organismos de control, tales bloqueos persisten; y (iii) verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de derechos con miras a evaluar la superación del ECI.

Además, se advirtió que el rol articulador del DAPRE, dentro del seguimiento, no se limita a recibir la información de las otras dependencias del Gobierno Nacional, razón por la cual se espera que, dentro de sus funciones constitucionales y legales, impulse la superación del ECI y coordine el reporte semestral que es allegado a esta Corporación, respecto del cual, posteriormente, los organismos de control, la academia y la sociedad civil, ejercerán su rol de contraste.

Por tanto, se espera que la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República: (i) den cuenta de los hallazgos de su labor de seguimiento a la superación del ECI vigente en atención a sus competencias constitucionales y legales y (ii) controviertan o avalen la información presentada por el Gobierno Nacional en su reporte semestral.

Sin perjuicio de lo anterior, el Grupo Líder se conservará para efectos del diálogo interinstitucional y para el funcionamiento de los espacios interinstitucionales que actualmente tienen lugar.

En atención a esta reorientación, se espera un viraje de los informes siguientes que se aproxime a la valoración de los derechos fundamentales de las personas

privadas de la libertad. Para ello, como se advirtió, es necesario consolidar los presupuestos del seguimiento porque constituyen el sustento empírico para identificar los avances, rezagos o retrocesos en la protección efectiva de los derechos de la población privada de la libertad y, en últimas, de ellos depende que esta Sala pueda evaluar la superación parcial o total del ECI vigente.

Se advertirá en tal sentido al DAPRE, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, que deben considerar los *mínimos constitucionalmente asegurables* definidos en esta providencia, como fundamento y guía de su labor de seguimiento, sin perjuicio de otros elementos no incluidos en esta. Tales mínimos deben ser considerados, especialmente, para la definición de las normas técnicas y de los indicadores de goce efectivo de derechos.

Esta Sala, además, solicitará al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo, como integrantes del Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad, que remitan las mencionadas normas técnicas y que, además, remitan un informe acerca del estado actual de la línea base y de los indicadores de goce efectivo de derechos.

Así mismo, se solicitará al Ministerio de Justicia y del Derecho informar el estado actual del Sistema de Información sobre política criminal ordenado en la **Sentencia T-762 de 2015** y, además, que informe, de manera conjunta con la USPEC, el estado actual del Manual Técnico de Construcción en materia de infraestructura, así como los términos y las actividades programadas para su consolidación.

En tanto el ejercicio del derecho de petición de las personas privadas de la libertad es un medio, no solo para la protección de sus derechos en situaciones concretas sino, además, para que la población carcelaria, por un lado, tenga conocimiento del estado actual del seguimiento y, por otro lado, participe de él, esta Sala adoptará dos medidas con relación al ejercicio de este derecho: (i) se ordenará al INPEC que asegure que en todos los centros de reclusión del país, las personas privadas de la libertad tengan acceso al contenido de las **sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015**, así como a la documentación del seguimiento (autos de la Corte e informes del Grupo Líder y de los órganos de control); y (ii) se ordenará al Ministerio de Justicia y del Derecho que diseñe un sistema de registro, trámite y respuesta de las solicitudes que las personas privadas de la libertad realizan a través de la oficina jurídica de cada establecimiento carcelario.

Con el propósito de garantizar las condiciones para desplegar el seguimiento, y la labor de verificación *in situ*, se solicitará al INPEC que garantice el ingreso de los funcionarios de los organismos de control a los establecimientos penitenciarios, en condiciones de seguridad y sin restricción ni demora.

Además, se ordenará facilitar el acceso a la información requerida por los entes de control, por la academia y por las organizaciones interesadas en el tema, para el despliegue de su labor de acompañamiento al seguimiento al ECI.

Para la Sala es indispensable el ejercicio de contraste de la información reportada por el Gobierno Nacional para dar cuenta de los avances en el ECI, razón por la cual, por un lado, escindirá los reportes semestrales y solicitará al Ministerio de Justicia y del Derecho convocar a las organizaciones de la sociedad civil y a la academia para que conozcan y se pronuncien acerca de tales informes.

Además, se invitará a los grupos de investigación reconocidos por COLCIENCIAS, a las Facultades de Derecho, a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la **Sentencia T-388 de 2013** y a la Fundación Acción Interna, a hacer parte de tal ejercicio de contraste.

Finalmente, se concederá el plazo adicional de seis (6) meses solicitado por el INPEC para el cumplimiento de la orden 20 del numeral vigésimo segundo de la **Sentencia T-762 de 2015**, relativo a la obligación de rehacer las bases de datos y estadísticas respecto de la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país, y se rechaza la objeción semántica presentada respecto a la misma orden por las razones expuestas en el fundamento jurídico 81.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

Primero. REORIENTAR el seguimiento a la estrategia de superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria en Colombia a partir de (i) los roles de las entidades en el seguimiento y (ii) los mínimos constitucionalmente asegurables que fueron definidos en esta providencia, sin exclusión de otros que, sin estar previstos aquí, ya se hayan identificado o se puedan identificar en el proceso de seguimiento.

Segundo. En virtud de lo anterior, **ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República que, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales dentro del seguimiento a la estrategia de superación del ECI, deberán: (i) orientarse y propender por la satisfacción de los mínimos constitucionalmente asegurables asociados a cada uno de los derechos y condiciones para el desarrollo de la vida carcelaria que ha establecido la jurisprudencia constitucional; y (ii) abstenerse de incurrir nuevamente en los problemas generales de seguimiento y reporte señalados en la segunda parte (fundamentos jurídicos 23 a 43) de esta decisión.

Tercero. MODIFICAR las condiciones de reporte de información establecidas en las Sentencias T-762 de 2015 y T-388 de 2013 para, en su lugar, adoptar las condiciones de modo, tiempo y lugar establecidas en el fundamento

jurídico 50 de esta providencia, de manera que sea posible contrastar la información consolidada.

En consecuencia, **ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República que, en adelante, reporten de manera separada la información relativa al seguimiento y de conformidad con los lineamientos señalados para ello en esta providencia (fundamentos jurídicos 46 a 51).

El informe semestral del Gobierno Nacional será entregado a esta Sala Especial y publicado en el dominio web www.politicacriminal.gov.co los días 9 de junio y 9 de diciembre, mientras que el informe semestral de contraste, de cada uno de los entes de control, será entregado un mes después, es decir, los días 9 de julio y 11 de enero.

Cuarto. **ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo, como integrantes del Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad que, en el término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, remitan a esta Sala y publiquen en el dominio web www.politicacriminal.gov.co el documento que contiene las mencionadas normas técnicas, para efecto de que sean controvertidas por los organismos de control, la sociedad civil y la academia, cuyos conceptos deberán allegarse un mes después de publicado el mencionado documento.

Quinto. **ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho que, de manera conjunta con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), en el término de cuatro (4) meses, contados a partir del vencimiento del plazo señalado en el numeral anterior, envíen a esta Sala y publiquen en el dominio web www.politicacriminal.gov.co el manual técnico de construcción articulado con las normas técnicas sobre privación de la libertad.

Sexto. **ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo, como integrantes del Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad que, en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, informen a esta Sala y publiquen en el dominio web www.politicacriminal.gov.co un documento que contenga el estado actual y el plan de trabajo, con las tareas y el cronograma, para: (i) la consolidación de una línea base que da cuenta de las condiciones actuales de los principales factores de la vida en reclusión; y (ii) la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos ajustados a los mínimos identificados en la cuarta parte de esta decisión.

Séptimo. **ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, informe a esta Sala el estado actual del Sistema de Información sobre política criminal ordenado en la Sentencia T-762 de 2015 y presente un

cronograma de finalización del proceso a esta Corporación y al Tribunal Superior de Bogotá (Sala Penal), para efecto de la verificación de su cumplimiento.

Octavo. ORDENAR al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el próximo informe semestral que entregará a la Corte Constitucional, es decir, en el reporte del 9 de junio de 2018, incluya información acerca de: (i) los avances, estancamientos o retrocesos en la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente; (ii) los avances, estancamientos o retrocesos en el desarrollo de la política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad y (iii) los avances, rezagos o retrocesos con relación a la reclusión conjunta de sindicados y condenados y a la articulación entre las autoridades nacionales y los entes territoriales en ese tema.

Noveno. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia, diseñe un sistema de registro, trámite y respuesta de las solicitudes que las personas privadas de la libertad realizan a través de la oficina jurídica de cada establecimiento carcelario que identifique claramente la fecha de: i) recepción de la solicitud en la oficina jurídica, ii) el envío y la radicación de la solicitud en caso de estar dirigida a entidades externas, iii) la recepción de la respuesta, iv) la entrega de la respuesta al peticionario.

Tal sistema debe prever la entrega de una constancia al peticionario de la recepción de su solicitud en la oficina jurídica del centro carcelario, así como la forma en que el solicitante puede acceder al conocimiento del trámite de su petición.

Con el fin de garantizar la operatividad del mencionado sistema de registro y trámite de peticiones en las oficinas jurídicas, **ORDENAR** a la Defensoría del Pueblo que, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, acompañe el cumplimiento de esta orden y, en el reporte de contraste semestral que entregará a esta Corporación, de conformidad con el fundamento jurídico 50 de esta providencia, informe acerca del funcionamiento de dicho sistema.

Décimo. ORDENAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) que, en el término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de esta providencia, asegure que en todos los establecimientos carcelarios del país, las personas privadas de la libertad tengan acceso para su consulta a: (i) las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015; (ii) los autos de seguimiento al ECI penitenciario y carcelario proferidos por esta Corporación; (iii) los informes semestrales de seguimiento del Grupo Líder que se han expedido y que se expidan en adelante.

El formato, digital o físico, dependerá de las condiciones de los establecimientos penitenciarios y, en especial, de los diversos niveles de seguridad existentes. El

INPEC, junto con cada centro de reclusión, dispondrán las reglas y los horarios para que los internos accedan a esa información en condiciones de igualdad.

El INPEC deberá asegurar la actualización de tal información disponible en cada establecimiento carcelario, por lo menos, cada seis (6) meses.

Undécimo. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo que, como integrantes del Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad, y en atención al numeral 31 de la orden vigésimo segunda de la Sentencia T-762 de 2015, convoquen a la academia y a la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Colombia, para que acompañen la fijación de las Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad.

Duodécimo. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) que, en todo caso, deben garantizar el ingreso seguro a los establecimientos penitenciarios de los organismos a los que se les ha delegado el seguimiento de este ECI, sin restricción ni demora irrazonable, para el efectivo despliegue de sus funciones en el marco de este seguimiento.

En similar sentido, se facilitará a la academia y a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el seguimiento, el acceso a los documentos que requieran para desplegar su labor de acompañamiento a este proceso, salvo aquellos que tengan reserva de ley, hasta tanto esta Corporación declare la superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria.

Decimotercero. INVITAR a las Facultades de Derecho del país a través de la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho (ASCOFADE) y, directamente, a las Facultades de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Universidad Nuestra Señora del Rosario, de la Universidad Libre de Bogotá, de Pereira y de Barranquilla, de la Universidad de Antioquia, de la EAFIT, de la Universidad Nacional de Colombia, de la Universidad Externado de Colombia, de la Universidad de la Guajira, de la Universidad Popular del César, de la Universidad ICESI, de la Universidad Santiago de Cali y de la Universidad del Norte, a intervenir de manera activa en el proceso de seguimiento a este ECI, en la dinámica establecida en los términos descritos en el fundamento jurídico 50 de esta providencia, es decir, tendrán el término de un (1) mes, contado a partir de la publicación del reporte semestral del Gobierno Nacional en el dominio web www.politicacriminal.gov.co, para allegar a esta Sala Especial los escritos con sus argumentos acerca de la evolución de la estrategia de seguimiento y de la superación del ECI.

Decimocuarto. INVITAR, a través del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS) a los distintos grupos de investigación que se ocupen de temas relacionados con: derecho penal, política criminal, sistema penitenciario y carcelario y criminología, a intervenir de manera activa en el proceso de seguimiento a este ECI, en la dinámica establecida en los términos descritos en el fundamento jurídico 50 de esta

providencia, es decir, tendrán el término de un (1) mes, contado a partir de la publicación del reporte semestral del Gobierno Nacional en el dominio web www.politicacriminal.gov.co, para allegar a esta Sala Especial los escritos con sus argumentos acerca de la evolución de la estrategia de seguimiento y de la superación del ECI.

Decimoquinto. INVITAR a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 y a la Fundación Acción Interna, para que intervengan de manera activa en el proceso de seguimiento a este ECI, en la dinámica establecida en los términos descritos en el fundamento jurídico 50 de esta providencia, es decir, tendrán el término de un (1) mes, contado a partir de la publicación del reporte semestral del Gobierno Nacional en el dominio web www.politicacriminal.gov.co, para allegar a esta Sala Especial los escritos con sus argumentos acerca de la evolución de la estrategia de seguimiento y de la superación del ECI.

Decimosexto. CONCEDER el plazo adicional de seis (6) meses solicitado y sustentado por el INPEC, conforme el cual el término para dar cumplimiento al numeral 20 de la orden vigésimo segunda de la Sentencia T-762 de 2015, finalizará el 30 de marzo de 2018. **OFICIAR** al Tribunal Superior de Bogotá (Sala Penal) para efecto del conocimiento del plazo establecido en esta orden.

Decimoséptimo. RECHAZAR la objeción semántica presentada por el INPEC, por los motivos expuestos en esta providencia.

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

Notifíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General