

Análisis de la progresividad de los Derechos Humanos de la población privada de la libertad en el establecimiento carcelario de Bogotá “La Modelo” durante los últimos cinco años (2015-2020)

Elaborado por:

Carlos Leandro Alfonso Heredia

María Del Rosario Téllez Mora

Universidad Nacional abierta y a distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios

-ECACEN-

Programa Especialización en Gestión Pública

Bogotá, Colombia

2020

Análisis de la Progresividad de los Derechos Humanos de la Población privada de la libertad en el establecimiento carcelario de Bogotá “La Modelo” durante los últimos cinco años (2015-2020)

Elaborado por:

Carlos Leandro Alfonso Heredia

María Del Rosario Téllez Mora

**Universidad Nacional abierta y a distancia – UNAD-
Programa Especialización en Gestión Pública**

Monografía

Juan Camilo Peña Peña

Director del trabajo

Bogotá, Colombia

2020

Dedicatoria

Esta monografía está dedicada a todas las personas privadas de la libertad en Colombia, tanto quienes permanecen en los centros de reclusión, como aquellos que alguna vez estuvieron allí y tuvieron que soportar incontables vulneraciones a sus derechos humanos, por cuenta de la inoperancia del sistema. La presente monografía pretende ser un esfuerzo de reivindicación por sus garantías soslayadas, y de alguna manera una denuncia que permita avanzar en el trabajo realizado por cada una de las personas que hacen parte de las instituciones que conforman el sistema carcelario, y que día a día aúnan esfuerzos por mejorar las condiciones carcelarias y el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en nuestro país. A estos últimos, trabajadores incansables y convencidos de la importancia de la dignidad humana, también hemos decidido dedicar esta investigación.

Agradecimientos

Queremos expresar sinceros agradecimientos a nuestra familia por su apoyo incondicional, a nuestros compañeros de trabajo del INPEC por la información facilitada y a nuestro tutor, Juan Camilo Peña, por su dedicación y empeño en el avance y mejoramiento del presente trabajo de investigación.

Resumen

Los derechos sociales, económicos y culturales están revestidos por el principio de progresividad, que en ocasiones conlleva a que países en desarrollo como Colombia difieran en el tiempo la implementación de ciertas garantías derivadas de esta clase de derechos, aplazando tales prestaciones con base en dificultades económicas. Sin embargo, una cuestión fundamental y mucho menos estudiada, es la manera como la característica de progresividad se aplica a otras categorías de derechos, como los civiles y políticos.

A la luz de los criterios normativos, teóricos y jurisprudenciales que rodean la progresividad de los derechos sociales, desarrollaremos nuestro núcleo temático de estudio, consistente en las implicaciones de este principio con respecto a los derechos humanos (en especial los derechos civiles), de la población privada de la libertad en el Establecimiento Carcelario de Bogotá, “La Modelo”, partiendo de la consagración del principio de progresividad en normas como la Declaración Universal de derechos humanos, el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y Culturales, el Pacto de derechos civiles y políticos, las reglas especiales para el tratamiento de reclusos de la ONU, la Constitución Política de Colombia, la cláusula del Estado Social de derecho y la discusión teórica realizada por autores como Courtis, Abramovich, Piccardo y Seleme, sin olvidar la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana frente a la materia.

Además, analizaremos los alcances prácticos de este principio y sus implicaciones en el estado de cosas inconstitucional por el que atraviesan las cárceles de Colombia en general, y en especial el Establecimiento Carcelario de Bogotá La Modelo en el lapso de los últimos cinco años, determinando si existen estrategias para lograr el cumplimiento de los compromisos establecidos por la Corte Constitucional en Sentencia T-388 de 2013, con el propósito de superar la crisis penitenciaria y carcelaria en el país, en el

marco de las directrices internacionales que rigen el principio de progresividad, siendo de vital importancia observar la manera como la crisis mundial generada por la pandemia del COVID-19, ha empeorado la crisis en dicho establecimiento carcelario.

Palabras clave

Progresividad, Derechos humanos, derechos sociales, derechos civiles, emergencia carcelaria, estado de cosas inconstitucional, sistema penitenciario y carcelario, política pública carcelaria.

Abstract

Social, economic and cultural rights are related to the principle of progressivity, which sometimes leads to developing countries such as Colombia to defer over time the implementation of certain guarantees derived from this kind of rights, delaying such benefits, arguing financial difficulties. However, a fundamental and much less studied issue is how the characteristic of progressivity is applied to other categories of rights, such as civil and political rights.

In the light of normative, theoretical and jurisprudential criteria surrounding the progressivity of social rights, we will develop our thematic core of study, consisting of the implications of this principle with respect to human rights (especially civil rights), of the population deprived of liberty in the Bogotá Prison, "La Modelo", starting from the affirmation of the principle of progressivity in rules such as the Universal Declaration of human rights, the International Covenant on economic, social and cultural rights, the Covenant on civil and political rights, the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners of UN, the Political Constitution of Colombia, the Social State under the rule of law clause and the theoretical discussion from authors such as Courtis, Abramovich, Piccardo and Seleme, without forgetting the jurisprudence of the Colombian Constitutional Court on the matter.

Also, we analyze this principle and its implications to the current unconstitutional state of affairs that Colombian prisons in general are going through, and especially the Bogotá La Modelo Prison Facility throughout the last five years, observing what strategies exist to achieve the fulfillment of the commitments established by the Constitutional Court in Sentence T-388 of 2013, with the purpose of overcoming the penitentiary and prison crisis in the country, under the international guidelines that govern the

principle of progressivity and UN special rules for the treatment of prisoners, being really important right now to observe how the world crisis generated by COVID-19 pandemic has worsen the crisis at this prison.

Key words

Progressivity, Human rights, social rights, civil rights, Colombian prisons emergency, unconstitutional state of affairs, penitentiary and prison system, prison public policy.

Tabla de Contenidos

Introducción	1
Capítulo I: Cuestiones generales	8
Planteamiento del problema	8
Justificación	25
Objetivo General	35
Objetivos específicos	35
Capítulo II: Marco Teórico	36
Marco Conceptual y Teórico	36
El Principio De Progresividad De Los Derechos Humanos	45
La Progresividad En La Jurisprudencia De La Corte Constitucional Colombiana	54
La progresividad como concepto aplicable a los derechos civiles y políticos	59
El principio de progresividad de los derechos humanos y su relación con la crisis carcelaria en Colombia	66
Capítulo Final	71
Resultados y Discusión:	71
El Coronavirus en el establecimiento carcelario La Modelo de Bogotá.	87
Conclusiones	94
Referencias Bibliográficas	101

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Principios y garantías	19
Tabla 2. Contenido de la sentencia T-388 de 2013 ECI sistema carcelario	21
Tabla 3. Reglas Mínimas Actualizadas a diciembre de 2015	25
Tabla 4. Tasas más altas de sobrepoblación carcelaria a nivel mundial	41
Tabla 5. Instrumentos sobre progresividad en el sistema interamericano	46
Tabla 6. Hitos del desarrollo legislativo en materia penitenciaria	52
Tabla 7. Sentencias de la corte constitucional sobre progresividad	54
Tabla 8. Índices de hacinamiento Cárcel Modelo de Bogotá, Segunda mitad año 2014.	74
Tabla 9. Índices de hacinamiento Cárcel Modelo de Bogotá, año 2015	75
Tabla 10. Índices de hacinamiento Cárcel Modelo de Bogotá, año 2016	77
Tabla 11. Composición del establecimiento EC modelo a marzo de 2017	78
Tabla 12. Tasas de hacinamiento hasta junio de 2017	79
Tabla 13. Composición por patios establecimiento carcelario La Modelo Marzo del 2017	80
Tabla 14. Establecimientos de reclusión del orden nacional con mayor Capacidad a febrero de 2019	81
Tabla 15. Establecimientos de reclusión del orden nacional con mayor Sobrepoblación a febrero de 2019	82
Tabla 16. Acciones de tutela por COVID -19	89

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Evolución de la tasa de hacinamiento años 1990 a 2010	11
Figura 2 .Evolución de la capacidad penitenciaria y carcelaria	11
Figura 3. Evolución de la población reclusa	12
Figura 4. Comportamiento de la población reclusa años 2013 a febrero 2019	12
Figura 5. Hacinamiento según intervalo temporal 1991-2004	43

Introducción

En el contexto mundial actual es importante analizar los debates en torno a los derechos humanos y su desarrollo en el tiempo y los distintos escenarios geográficos, con miras a superar las situaciones de crisis que rodean a la población en general, y en especial a aquellos grupos menos favorecidos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, recordando aquí las palabras del Nobel Nelson Mandela, quien sostuvo que una sociedad no debe juzgarse por la manera en que trata a sus ciudadanos ilustres, sino a aquellos que se encuentran marginados; incluyendo, por supuesto, a las personas que están reclusas en prisión.

Actualmente en toda Colombia, y en la ciudad de Bogotá, concretamente, se está presentando una crisis carcelaria y penitenciaria, toda vez que las políticas públicas existentes no reflejan el compromiso que el ordenamiento jurídico formalmente ha adquirido con la dignidad humana, y este cometido no se ha logrado materializar a plenitud, pese a que algunos jueces lo han intentado hacer cumplir (Corte Constitucional, ST-388 de 2013)

Uno de los principales compromisos asumidos por el Estado colombiano, con respecto a la dignidad humana, parte de su consagración como Estado Social de Derecho, que en la Carta Política colombiana se desprende de su artículo 1º, y en el ámbito internacional, del preámbulo de la Declaración Universal de derechos humanos que considera que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todas las personas.

Ahora bien, desde hace ya un tiempo, la doctrina y las normas de derecho internacional vienen haciendo alusión al principio de progresividad, el cual se desprende del Artículo 2.1. Del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que estipula que “los Estados parte se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como

mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos allí reconocidos”. (PIDESC, 1966)

Esto significa que, en palabras del Comité de Derechos económicos, sociales y Culturales, CDESC, la aplicación efectiva de los derechos sociales requiere una cierta gradualidad, es decir que no puede darse inmediatamente o en un lapso corto de tiempo, pero advirtiendo que esta característica no debe usarse para desobedecer el mandato de procurar su efectividad y cumplimiento en el menor tiempo posible, estableciéndose así una categoría de progreso, que alude al deber de los Estados para que optimicen las condiciones de goce y ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales. En consecuencia, a los Estados Parte corresponde adoptar medidas que “deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto” (Observación general 3. Párr. 2)

Como referentes teóricos que han estudiado previamente el tema tenemos a autores como Courtis quien afirma que según lo sostenido por el CDESC, la aplicación efectiva de los derechos sociales requiere una cierta gradualidad, es decir que no puede darse de manera inmediata o en un lapso corto de tiempo (2006: p. 8); pero bajo la advertencia de que esta característica no debe usarse para desobedecer el mandato de procurar su efectividad y cumplimiento lo antes posible, consagrándose así una categoría de progreso, que alude al deber de los Estados para que optimicen las condiciones de goce y ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales.

Con respecto a la afirmación “en la medida de los recursos disponibles”, es calificada por el mismo autor (Op. cit. 2006, p. 50) como cláusula de condicionamiento económico, que requiere el análisis de aspectos vinculados con la implementación de políticas públicas y la disposición de recursos. Además, la noción de progresividad tiene dos

sentidos: por un lado, los derechos establecidos en el PIDESC precisan de una cierta gradualidad para su total satisfacción y, de otra parte, esa noción de gradualidad lleva implícito un sentido de progreso. (Abramovich y Courtis 2004, p.225).

Al respecto vale recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó en su Observación General No. 3 que “el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un período corto de tiempo”.

De esta manera, y a fin de entender mejor nuestro núcleo temático de estudio debemos hacer alusión a la interconexión que existe entre los derechos sociales y los civiles y políticos, partiendo de que el grado de realización de un derecho depende de otro, tanto en sentido sustantivo como formal o procedimental, esto es, de la detección de simultáneas violaciones de otros derechos fundamentales donde es común encontrar “frecuentes sinergias entre principios, en virtud de los cuales los derechos no se contraponen, sino que se conectan, en el sentido de que la tutela de uno significa necesariamente la del otro” (Courtis, 2002. p. 12)

En tal sentido, tenemos que lo normado en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, reclama a cada Estado respetar y garantizar los derechos civiles de todos los individuos que se encuentran en su territorio y estén sometidos a su jurisdicción; mientras que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impone la obligación para los Estados parte de utilizar el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, lo que contrasta con la primera afirmación respecto a los derechos civiles y políticos (Seleme, 2015, p. 96), que reclaman una protección inmediata del Estado.

De esta forma , y aunque parece existir un conflicto en cuanto los derechos sociales parecen ser reconocidos como directrices políticas más que como genuinos derechos, algunos autores sostienen que deberían instaurarse otras teorías que permitan asimilar el contenido de los DESC y brinden similar protección a los derechos civiles y políticos. Piccardo sostiene que: “No obstante el innegable valor de la discusión filosófica de base, la posición dominante actual propugna la equiparación de estos dos tipos de derechos en cuanto a igual reconocimiento, protección y tutela”. (2015, p. 275)

Así las cosas, y aunque parezcan teorías opuestas, a lo largo de este trabajo analizaremos una característica normalmente asociada a los derechos sociales económicos y culturales, como es la progresividad; para dar contenido a los derechos civiles, en el entendido que algunos de ellos requieren un despliegue de recursos económicos para su materialización, tal como ocurre con las garantías de la población privada de la libertad, lo que evidencia una faceta prestacional de esta categoría de derechos.

Este aspecto resulta de especial interés a la luz de la teoría de los derechos humanos, pues no es usual pensar en la aplicación de este principio frente a derechos civiles y políticos, en el entendido que estas garantías se entienden como la base esencial sobre la que se asienta el Estado, incluyendo la dignidad humana.

Esta última, tanpreciada y entendida en muchas ocasiones como pilar fundante del Estado colombiano, y normalmente blindada por la actividad del Estado, se ve afectada a diario y de incontables formas, por las constantes vulneraciones a que son sometidas las personas privadas de la libertad en nuestro país, por no contar con una celda decente, servicios públicos esenciales mínimos, condiciones básicas de seguridad, atención integral en salud, entre muchas otras problemáticas que rodean la crisis estructural que afecta al sistema penitenciario y carcelario en nuestro país.

Lo anterior en el entendido que toda persona privada de la libertad, o que pueda llegar a verse sometida a esta situación, tiene el derecho constitucional a que exista una política criminal y carcelaria respetuosa de su dignidad y encauzada a materializar el goce efectivo de sus derechos; advirtiendo que el estado de cosas actual de la política criminal en Colombia desconoce los mínimos constitucionales (Corte Constitucional, T-388 de 2013, p. 219)

En este orden de ideas, y en aras a examinar la situación de vulneración de derechos que se presentan en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Colombia, enfocaremos nuestro análisis en torno a un escenario de vulneración de derechos concreto; el del Establecimiento Carcelario de Bogotá, “La Modelo” en los últimos cinco años, a fin de explorar si se están aplicando los alcances del principio de progresividad a los derechos de la población privada de la libertad (en adelante PPL) en ese penal, a la luz de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional Colombiana en sentencia T-388 de 2013 y el principio de progresividad, sin dejar de lado situaciones actuales que recrudecen dicha crisis, como el contexto de alarma mundial generada por la pandemia del COVID-19.

La investigación que se adelantará, constituye entonces una monografía de compilación o indagación bibliográfica pues comprende la búsqueda, análisis crítico y evaluación de documentos existentes sobre el tema planteado, para consignar al final los puntos de vista de los autores. Y el diseño que utilizaremos según el propósito de nuestro estudio será retrospectivo, pues se examinarán de manera teórica informes y datos de años anteriores con respecto a la situación de derechos de la población reclusa en la Cárcel la Modelo de Bogotá.

Por otra parte, consideramos que el núcleo temático es importante para la línea de investigación elegida, Gestión y Políticas Públicas, y a su vez, la sub-línea de Estado y Poder, como quiera que permitirá avanzar en el desarrollo de la teoría de los derechos

humanos, advirtiendo que puede convertirse en un referente para futuras investigaciones que busquen profundizar en el tema de la progresividad de los derechos humanos, no solamente a la luz de las categorías contempladas en el PIDESC, sino también frente a todos los derechos en general.

Como limitaciones principales tenemos que el tema a tratar ha sido poco estudiado desde la teoría de los derechos civiles y en el ámbito práctico se observa que no existen informes precisos y detallados sobre la real situación de la población privada de la libertad en Colombia, careciendo de información sobre índices de hacinamiento en patios al interior de los penales, y de un enfoque diferencial que permita identificar a población en especial condición de vulnerabilidad. Además, el real cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte para superar la crisis del sistema penitenciario y carcelario es difícil de establecer, pues aquellas son bastante complejas e incluyen cambios estructurales.

Lista de abreviaciones

- + ESD: Estado social de derecho
- + CDESC: Comité para el seguimiento de los Derechos económicos sociales y culturales
- + DESC: Derechos económicos sociales y culturales
- + EC La Modelo: Establecimiento carcelario de Bogotá, La Modelo.
- + EPC: Establecimiento penitenciario y carcelario
- + ONU: Organización de Naciones Unidas
- + PIDESC: Pacto Internacional de Derechos económicos sociales y culturales
- + PPL: Población Privada de la libertad
- + URI: Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía

Capítulo I: Cuestiones generales

Planteamiento del problema

Según lo planteado por la Corte Constitucional en sentencia T-388 de 2013, de la teoría de los derechos humanos se desprende el mandato de protección para toda persona privada de la libertad, y su derecho constitucional a que exista una política criminal y carcelaria respetuosa de la dignidad y orientada a materializar el goce efectivo de sus derechos; aclarando que el estado de cosas actual de la política criminal en Colombia desconoce los mínimos constitucionales. (Sentencia T-388 de 2013 apartado 8, pág. 220)

Y acorde con la misma sentencia las políticas públicas de las cuales depende el goce efectivo de los derechos fundamentales tienen relevancia constitucional, pero los Estados enfrentan múltiples dificultades para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las facetas prestacionales o progresivas de los derechos de la población carcelaria. No obstante, la progresividad no se define como un permiso para incumplir obligaciones constitucionales; sino que justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional. Es decir, no constituye permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, valga repetir, progresivamente. (Corte Constitucional ST-388 de 2013)

Ahora bien, el que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que pueda incumplirse eternamente (Corte Constitucional, sentencias T-595 de 2002, T-739 de 2004—y T-884 de 2006). Según el mismo Tribunal, las personas privadas de la libertad en las penitenciarías, cárceles y cualquier otro

tipo de centro de reclusión, tienen derecho a que sus prerrogativas fundamentales sean respetadas, protegidas y garantizadas efectivamente.

De tal manera, se tiene que la complejidad de las obligaciones por cumplir y la necesidad de construir políticas públicas extensas a largo plazo para lograrlo, no son una justificación válida para dejar de tomar medidas adecuadas y necesarias para, progresivamente, asegurar los derechos. En especial, las dimensiones de aquellos que se requieren con urgencia en el caso de las personas privadas de la libertad y, por tanto, su cumplimiento es inaplazable. (Corte Constitucional ST-388 de 2013)

De lo anterior se desprende que las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión en Colombia y en la ciudad de Bogotá, tienen derecho a que sus garantías fundamentales sean respetadas, protegidas y garantizadas efectivamente. No obstante, la necesidad de construir políticas públicas complejas de largo plazo para lograr ese cometido, se ha convertido en una excusa para que las autoridades públicas omitan su deber de tomar medidas adecuadas y necesarias para lograr la preservación de los derechos de la población carcelaria,¹ dejando de lado que algunas facetas prestacionales de los derechos de

¹ Según la sentencia citada, esta omisión se evidencia en problemáticas graves como el hacinamiento, inseguridad y criminalidad al interior de las cárceles; tratos crueles, inhumanos y degradantes; violaciones graves y sistemáticas del derecho a la salud de la población carcelaria; incumplimiento a las órdenes judiciales de protección; desconocimiento de los derechos de las mujeres privadas de la libertad; vulneración de derechos de menores nacidos en prisión; extranjeros privados de la libertad como sujetos de especial protección constitucional; derechos de las personas con orientación sexual diversa o población LGBTI, comunidades indígenas, *afro, negras, palenqueras y raizales*; requisas indignas y degradantes a familiares y amigos visitantes de los internos; vulneración al derecho a la alimentación adecuada y suficiente; violación al derecho a la salud, a la integridad física y mental y a vivir en un ambiente salubre e higiénico; suministro de agua, higiene, aseo y servicios básicos; derecho a la visita íntima de persona privada de la libertad (vulneración por las condiciones infrahumanas en que se practican), derecho a la resocialización (incluyendo el derecho al trabajo y a realizar oficios en prisión, y a la educación, recreación, conexión con familiares fuera de la prisión), acceso a la administración pública y administración de justicia.

las personas privadas de la libertad y población carcelaria en general, deben cumplirse inmediatamente por considerarse inaplazables.

Según la Corte Constitucional colombiana el estado de cosas en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario en Colombia es contrario al orden constitucional vigente (como consecuencia del grave hacinamiento; falta de coherencia entre la política criminal y penitenciaria; sistema penal no encaminado a la resocialización de la población carcelaria y vulneración masiva y sistemática de diversas categorías de derechos de la PPL, el personal de custodia y vigilancia y los familiares de PPL), lo que supone un desconocimiento de los parámetros constitucionales mínimos que debe respetar toda política penitenciaria y carcelaria, entendida como parte integral de la política criminal en general.

Por otra parte, es visible que en Colombia hay fallas frente a las políticas públicas de las que depende el goce efectivo de los derechos fundamentales y su solución usualmente requiere un tiempo generalmente amplio para que las autoridades competentes diseñen las medidas que se requieren y las implementen. Sin embargo, no puede desconocerse que en algunos casos, como en el de la política criminal y carcelaria, no es factible esperar, pues pese a requerirse una gran movilización de recursos; la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata.

Como evidencia de la crisis carcelaria en mención, observamos la Figura No. 1 que muestra las tasas de hacinamiento y permiten entender la consecuente vulneración de derechos:

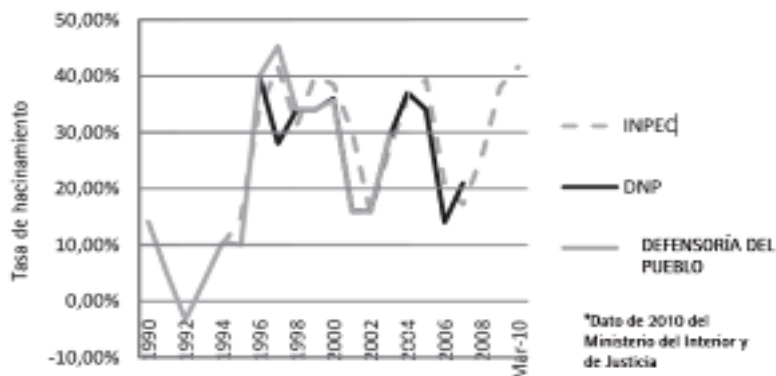


Figura 1. Evolución de la tasa de hacinamiento años 1990 a 2010.
Corte Constitucional Sentencia T- 388 de 2013

La anterior figura muestra unas tasas de hacinamiento fluctuantes entre el año 1996 y 2010, encontrando un porcentaje bastante elevado (40%) en el primer año de referencia, un ascenso continuo en los siguientes seis años, y luego un descenso marcado en el año 2002, que puede responder a la construcción de nueva infraestructura. No obstante, se aprecia que en los años subsiguientes continúa la tendencia a dispararse constantemente y volver a caer, lo que evidencia un círculo vicioso, debido a la implementación de medidas a corto plazo, pero sin la configuración de una política carcelaria coherente y sostenida en el tiempo que permita mejorar los altos índices de hacinamiento.

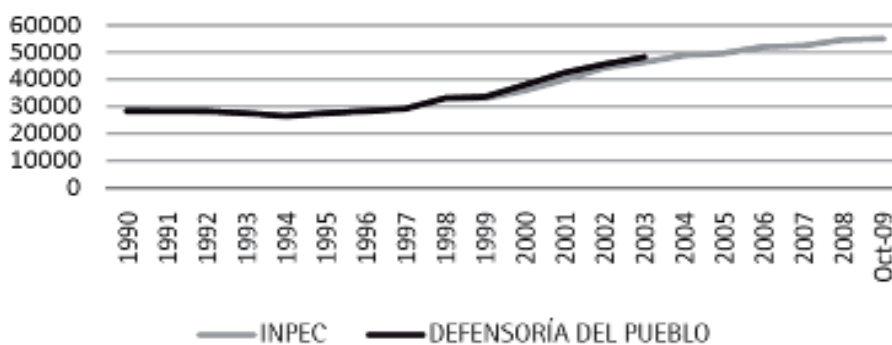


Figura 2 Evolución de la capacidad penitenciaria y carcelaria. Corte Constitucional Sentencia T- 388 de 2013

En la Figura No. 2 se observa una evolución más o menos constante de la capacidad carcelaria entre los años 1990 y 1998, con una población máxima de 30.000 personas, acotando que pese a los dispares niveles de hacinamiento mostrados en la Figura

No. 1, es claro que las cárceles del país no han crecido, en cuanto a capacidad de acogida, a una misma velocidad que la PPL.

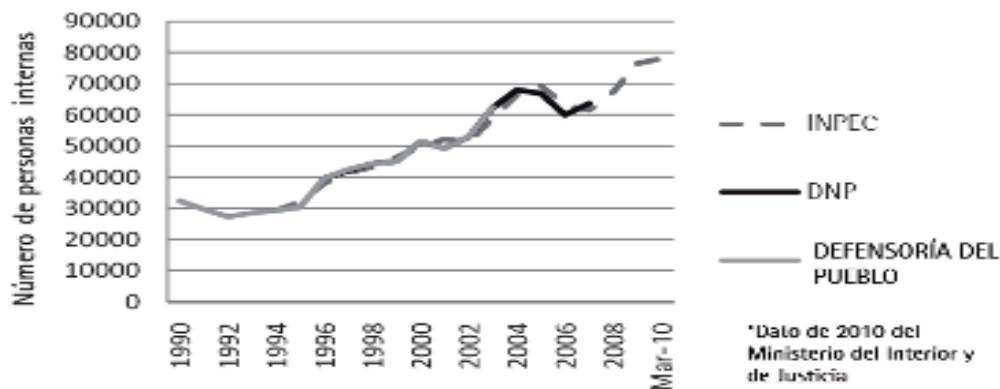


Figura 3. Evolución de la población reclusa. Corte Constitucional Sentencia T- 388 de 2013

Por otra parte, en la Figura No. 3 se muestra la evolución de la población reclusa, partiendo de un total de 30.000 internos en el año 1990, cantidad que ha ido aumentando constantemente, año a año, mostrando una leve caída en el 2006, para luego continuar la tendencia hasta marzo de 2010, lo que al ser cotejado con la Figura No. 2 muestra los niveles de crisis estructural del sistema penitenciario y carcelario, que ha ido empeorando sostenidamente en el tiempo.

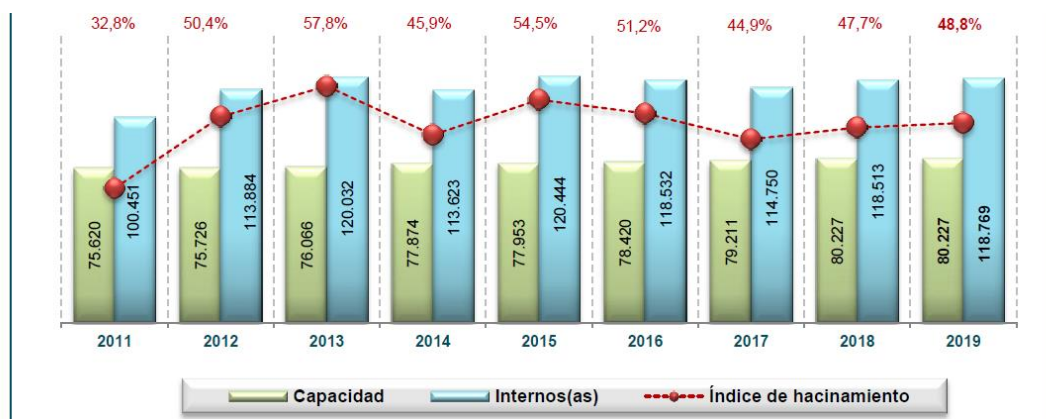


Figura 4. Comportamiento población reclusa años 2011 a febrero de 2019. Inpec, Informe Estadístico población reclusa 2019

Como se ve, la variación por incremento o disminución en la población reclusa es mínima, pero el rasgo común es el hacinamiento, pues se observa que el número de reclusos supera la capacidad de los establecimientos carcelarios, en tasas de sobrepoblación superiores o muy cercanas al 50% para casi todos los años a partir del 2012, y con excepción del año 2014, donde se observa una breve caída en la tasa, alcanzando el 44,9%

De lo anterior se desprende que las políticas criminales y penales implementadas a comienzos del año 2010 generaron un incremento notable de la población carcelaria, lo que apuntaría a que las políticas y programas planteados inicialmente, aparentemente válidos y adecuados, resultaron insuficientes para las actuales demandas, ya que a febrero de 2019 había una población carcelaria de 118.769 y una capacidad para albergar solamente a 80.277 personas, evidenciándose un índice del 48.8% de hacinamiento, tal como se observa en la Figura No. 4.

Esto conduce a concluir que el Estado colombiano ha realizado esfuerzos insuficientes en materia de política criminal para superar la crisis carcelaria, reflejada principalmente en los índices de hacinamiento de la población privada de la libertad y sus pésimas condiciones de vida, cuando quiera que existe una tendencia a resolver problemáticas sociales a través del endurecimiento punitivo y la creación de cárceles, pero ello va en contravía del principio de progresividad que indica que las condiciones materiales de vida de la población y sus derechos humanos deben ir incrementándose con el paso del tiempo.

Esto tiene sustento en las estadísticas que demuestran que el número de personas privadas de la libertad ha ido aumentando y empeorando con ello el problema de hacinamiento, infraestructura, condiciones de reclusión insalubre, entre otros, en razón a que parecen faltar otros componentes de una política criminal no reaccionaria sino más bien enfocada en la resocialización de los reclusos, que permita responder adecuadamente a las

necesidades sociales que vive nuestro país, donde los índices de pobreza aumentan a diario y con ello la criminalidad y los niveles de delincuencia.

En este punto, no podemos desconocer el grave problema de desigualdad, inequidad y exclusión social que prevalecen en Latinoamérica, así como la desprotección general en materia de derechos sociales, especialmente para los grupos más vulnerables. Así lo destaca la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (“CEPAL”) que ha subrayado que la región “a pesar de los progresos logrados en el último decenio, sigue siendo la región más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso”.

Y “la igualdad de derechos” constituye “el eje primordial de la igualdad y se refiere a la plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales como horizonte normativo y práctico para todas las personas, sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, religión, origen, situación socioeconómica u otra condición, y la inclusión de todos los ciudadanos y ciudadanas en la dinámica del desarrollo...”. No puede olvidarse que la pobreza y la pobreza extrema, siguen siendo un factor de especial preocupación en la región, afectando “más a los niños, adolescentes y jóvenes” y destacando el aumento de la “feminización de la pobreza” en población joven y adulta (CEPAL, Panorama Social de América Latina 2016 y 2017, Naciones Unidas)

Todo esto sin desconocer que en ciertos casos las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental deben cumplirse de forma progresiva; es decir que requieren acciones y recursos, públicos y privados, que se implementan a lo largo del tiempo, mediante planes y programas en los que participan diversas agencias y estamentos, sin que pueda entenderse que el cumplimiento de este tipo de obligaciones de carácter progresivo se satisface con la simple actuación estatal, sino que debe estar encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos.

Todas estas medidas tienen que ver con criterios de razonabilidad y proporcionalidad que se usan en el sistema internacional y el regional de derechos humanos y establecen unas condiciones básicas para el tratamiento de las personas privadas de la libertad, resultando de particular importancia las Reglas mínimas de la ONU para el tratamiento de los reclusos (1955), que contienen los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos, discriminados en los siguientes títulos:

- Principio fundamental: Imparcialidad (No discriminación fundada en sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o social, fortuna, opinión política), con respeto a creencias religiosas y los preceptos morales del grupo al que pertenezca el recluso

- Reglas atinentes al registro de reclusos:

1. Separación de categorías: Los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos o en diferentes secciones dentro de los establecimientos, según su sexo y edad, antecedentes, motivos de su detención y trato que corresponda aplicarles.

2. Locales destinados a los reclusos: reglas sobre celdas, locales destinados a habitación y trabajo de los reclusos, instalaciones sanitarias. Condiciones de luz, salubridad y limpieza

3. Higiene personal: Se exigirá del recluso aseo personal y a tal efecto dispondrán de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza.

4. Ropas y cama: Todo recluso a quien no se permita vestir sus propias prendas recibirá las apropiadas al clima y suficientes para mantenerle en buena salud. Dichas prendas no deberán ser en modo alguno degradantes ni humillantes.

5. Alimentación: Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea

suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. Además deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite.

6. Ejercicios físicos: El recluso que no se ocupe de un trabajo al aire libre deberá disponer, si el tiempo lo permite, de una hora al día por lo menos de ejercicio físico adecuado al aire libre.

7. Servicios médicos: Todo establecimiento penitenciario dispondrá por lo menos de los servicios de un médico calificado que deberá poseer algunos conocimientos psiquiátricos

8. Disciplina y sanciones: El orden y la disciplina se mantendrán con firmeza, pero sin imponer más restricciones de las necesarias para mantener la seguridad y la buena organización de la vida en común.

9. Medios de coerción: Los medios de coerción tales como esposas, cadenas, grillos y camisas de fuerza nunca deberán aplicarse como sanciones. Tampoco deberán emplearse cadenas y grillos como medios de coerción. Los demás medios de coerción sólo podrán ser utilizados en los siguientes casos: a) Como medida de precaución contra una evasión durante un traslado, siempre que sean retirados en cuanto comparezca el recluso ante una autoridad judicial o administrativa; b) Por razones médicas y a indicación del médico; c) Por orden del director, si han fracasado los demás medios para dominar a un recluso, con objeto de impedir que se dañe a sí mismo o dañe a otros o produzca daños materiales

10. Información y derecho de queja de los reclusos: A su ingreso cada recluso recibirá una información escrita sobre el régimen de los reclusos de la categoría en la cual se le haya incluido, las reglas disciplinarias del establecimiento y los medios autorizados para informarse y formular quejas; y cualquiera otra información necesaria para conocer sus derechos y obligaciones, que le permita su adaptación a la vida del establecimiento.

11. Contacto con el mundo exterior: Los reclusos estarán autorizados para comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familiar y con amigos de buena reputación, tanto por correspondencia como mediante visitas.

12. Biblioteca: Cada establecimiento deberá tener una biblioteca para el uso de todas las categorías de reclusos, suficientemente provista de libros instructivos y recreativos.

13. Religión: Dentro de lo posible, se autorizará a todo recluso a cumplir los preceptos de su religión, permitiéndosele participar en los servicios organizados en el establecimiento y tener en su poder libros piadosos y de instrucción religiosa de su confesión.

14. Depósitos de objetos pertenecientes a los reclusos: Cuando el recluso ingresa en el establecimiento, el dinero, los objetos de valor, ropas y otros efectos que le pertenezcan y que el reglamento no le autoriza a retener, serán guardados en un lugar seguro

15. Notificación de defunción, enfermedades y traslados

16. Traslado de reclusos: Cuando los reclusos son conducidos a un establecimiento o trasladados a otro, se tratará de exponerlos al público lo menos posible y se prohibirá el transporte de los reclusos en malas condiciones o por cualquier medio que les impongan un sufrimiento físico.

17. Personal penitenciario: La administración penitenciaria escogerá cuidadosamente el personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios.

18. Inspección: Inspectores calificados y experimentados, designados por una autoridad competente, inspeccionarán regularmente los establecimientos y servicios penitenciarios.

(Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, ONU. 1955)

Además, todas estas garantías se desprenden de normas de derecho internacional como la Declaración Universal de derechos humanos de 1948 (Artículos 3, 5 y 9), el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos de 1966 (Artículos 9 y 10), la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1975 (artículo 1, definición de tortura).

Y en el ámbito interregional, tenemos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos como *Mendoza y otros v. Argentina*, que ha hecho alusión a criterios de razonabilidad y proporcionalidad como parámetros para establecer cuándo, en ejercicio de sus legítimos poderes punitivos, algún estado incurre en una violación de los derechos reconocidos a todas las personas privadas de la libertad en la región. (CIDH, Sentencia 14 de mayo de 2013).

Otro referente importante en nuestro continente lo constituyen los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008), que implican para los Estados el deber constitucional de actualizar la política pública criminal y penitenciaria para que garantice, progresiva y sosteniblemente, el goce efectivo de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales de la PPL. Tales principios y las garantías se observan en la Tabla No. 1.

Tabla 1. Principios y garantías

Principio	Garantías que incluye
Trato humano Digno	<p>Ser tratado humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, vida e integridad personal; condiciones mínimas que sean compatibles con la dignidad; protección contra todo tipo de amenazas y actos de tortura, ejecución, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, violencia sexual, castigos corporales, castigos colectivos, intervención forzada o tratamiento coercitivo.</p>
Igualdad y no-discriminación	<p>No serán consideradas discriminatorias las medidas que se destinen a proteger exclusivamente los derechos de las mujeres, en particular de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes; de los niños y niñas; de las personas adultas mayores; de las personas enfermas o con infecciones, como el VIH-SIDA; de las personas con discapacidad física, mental o sensorial; así como de los pueblos indígenas, afrodescendientes, y de minorías</p>
Libertad personal	<p>Excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad</p> <p>Derecho a la información, a no ser incomunicado, a obtener una resolución de su proceso en un término razonable; a la</p>

Principio de legalidad y debido proceso legal	defensa técnica), al Control judicial y ejecución de la pena (control de legalidad de los actos de la administración pública que afecten o pudieren afectar derechos, garantías o beneficios reconocidos, y de las condiciones de privación de libertad y la supervisión de la ejecución o cumplimiento de las penas.
Petición y respuesta	Ingreso, registro, examen médico y traslados; salud; alimentación y agua potable; Albergue, condiciones de higiene y vestido; Educación y actividades culturales; trabajo; Libertad de conciencia y religión; Libertad de expresión, asociación y reunión; Contacto con el mundo exterior; separación de categorías, entre otros

Ahora bien, a efectos de abordar la situación de vulneración masiva de los derechos arriba enlistados, al interior del Establecimiento Carcelario de Bogotá², partiremos

² Como evidencia de ello pueden revisarse la sentencia T-214 de 1997, T-590 de 1998, T-233 de 2001 y sentencia de tutela 2012-4075 proferida por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de fecha 7 de febrero de 2013, que constató la subsistencia del estado de cosas inconstitucional en el establecimiento carcelario La Modelo de Bogotá. Esta sentencia ordenó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario abstenerse de remitir internos a este establecimiento hasta que se verifiquen las condiciones mínimas de reclusión previstas en el Código Penitenciario, así como en los tratados internacionales sobre la materia. Adicionalmente, la sentencia 2013-0016 del Juzgado 56 Penal del Circuito Programa O.I.T. decretó la subsistencia del estado de cosas inconstitucional de la cárcel La Modelo y ordenó abstenerse de recibir personas durante un periodo de tres meses. Así mismo ordenó la remodelación y debida adecuación de las instalaciones y la garantía del derecho a la salud, especialmente la salud mental. También como evidencia de dicha crisis podemos citar la intervención del Director de la cárcel Modelo de Bogotá, en la Sentencia T-388 de 2013, quien reconoció que existe una clara situación de hacinamiento en dicho establecimiento y sostuvo: “Respecto al hacinamiento, la población actual supera los 7.839 internos, de los cuales 3.283 son condenados, es decir, hay una sobrepoblación de más del 100% del cupo disponible con que cuenta el Establecimiento para albergar personas privadas de la libertad [...]”. Y de igual manera, añadió “El INPEC a través de sus Establecimientos de Reclusión, simple y llanamente se ha dedicado al cumplimiento de las funciones misionales que el Legislador le encomendó [...] || Funciones que se han venido desarrollando con

de los criterios decantados por la Corte Constitucional colombiana en sentencia T-388 de 2013, que declaró el estado de cosas inconstitucional (ECI) en las cárceles del país, con base en hechos concretos acaecidos en seis establecimientos, entre ellos la cárcel La Modelo de Bogotá.

Con fines ilustrativos y para un mejor manejo de la sentencia en mención, dada su extensión y complejidad, a continuación presentamos una tabla descriptiva sobre los contenidos de la misma:

Tabla 2 Contenido de la sentencia T-388 de 2013 ECI sistema carcelario

Título	Contenido
Antecedentes Pág. 14	Revisión de 9 expedientes de acción de tutela, referentes a las violaciones de los derechos a la dignidad humana, a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal, a la salud y a la reintegración social de personas privadas de la libertad en seis (6) centros de reclusión del país
Consideraciones y fundamentos Pág. 20	
2. Problemas jurídicos a resolver	Para la Corte el principal problema a resolver es si las autoridades acusadas por los diferentes accionantes (la Presidencia y el Congreso de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, autoridades de cada centro de reclusión, los jueces de ejecución de penas y medidas y los fiscales), violan los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, en especial a la dignidad humana, a la vida, a la salud y a la resocialización, en razón a las deplorables condiciones de reclusión, ocasionadas, en

una gran escasez de personal y recursos tanto en lo económico como en lo físico, situación que genera que el brazo del Estado a través de este Establecimiento no alcance a cubrir y satisfacer las necesidades básicas de toda la población reclusa... Este Establecimiento carcelario fue construido hace más de medio siglo, por lo tanto presenta deterioro en su parte locativa que se empeora debido al hacinamiento existente y al mal uso de los recursos como lavamanos, inodoros, etc., que hacen los internos por cuanto son dañados constantemente, no obstante lo anterior se realizan todos los esfuerzos necesarios que están a nuestro alcance para realizar las adecuaciones locativas y estructurales, de acuerdo al presupuesto asignado. Finalmente, advirtió que el alto índice de hacinamiento “[...] *no se ha presentado por desidia o complacencia del Instituto y menos aún de este Establecimiento, dicha situación obedece a una Política Criminal y Penitenciaria que está en cabeza de las altas esferas que componen a las tres ramas del poder público de nuestro Estado.*”

<p>3. Decisiones y resumen del argumento de la sentencia Pag. 22</p>	<p>especial, por el grave hacinamiento que atraviesan estas instituciones, a pesar de que tal situación de los centros penitenciarios y carcelarios es un asunto estructural que no le compete específicamente a ninguna de las autoridades acusadas</p>
<p>4. El estado de cosas del sistema carcelario constatado en 1998 no es igual a la que atraviesa actualmente, por lo que requiere un análisis propio e independiente Pag. 26</p>	<p>Para la Corte aunque la situación del Sistema penitenciario y carcelario actualmente es crítica, también es cierto que se trata de una situación diferente a la que se constató hace ya más de una década. En tal medida, no compete a la Corte Constitucional reabrir el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998 que analizó un determinado momento del Sistema, sino analizar su situación actual y determinar si se encuentra, nuevamente, en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente.</p>
<p>5. Información acerca de la situación del Sistema penitenciario y carcelario colombiano suministrada y recopilada por la Corte Pág. 57</p>	<p>Información enviada a la Corte Constitucional por las entidades a las cuales remitió la documentación que le fue presentada por quienes solicitaron el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, acerca del estado actual de las penitenciarías y cárceles del país. Dichas entidades indicaron las acciones realizadas. A esta documentación, se suman las investigaciones y estudios realizados en la materia por distintas entidades públicas y privadas, que resultan de público conocimiento</p>
<p>6. Declaración de Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria Pág. 137</p>	<p>Alusión al concepto favorable de 28 de mayo de 2013, emitido por la Ministra de Justicia y del Derecho, para que la declaratoria de estado de emergencia penitenciaria y carcelaria cobijara todos los centros de reclusión del país y los requisitos, tanto formales como materiales, para dicha declaratoria.</p>
<p>7. El Sistema penitenciario y carcelario nuevamente se encuentra en un estado de cosas contrario a la Constitución Política Pág. 144</p>	<p>Razones para considerar que los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el País se encuentran en una situación de crisis estructural. Además, el sistema penitenciario y carcelario colombiano se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente de manera grosera, que conlleva un desconocimiento de la dignidad humana, como principio fundante del Estado Social de derecho. Es decir, sistema penitenciario y carcelario actual es incompatible con un estado social y democrático de derecho.</p>
<p>8. Toda persona que está privada de la libertad, o puede estarlo, tiene el derecho constitucional a que exista una política criminal y carcelaria respetuosa de su dignidad y orientada a materializar el goce efectivo de sus derechos</p>	<p>Desarrollo del criterio de progresividad en los derechos humanos de la PPL, y otros sujetos relacionados. Papel del juez y las autoridades frente al efectivo cumplimiento de los derechos humanos</p>

Pág. 219

9. Cuestiones a resolver comunes a todos los casos, y aquellas específicas a cada proceso y a cada prisión
Pág. 289

9.1. Solución de cuestiones jurídicas concretas
9.2. Análisis de cada uno de los establecimientos penitenciarios y carcelarios acusados concretamente en los procesos de acción de tutela acumulados

10. Órdenes
Pág. 383

Órdenes impartidas por la Sala con el objetivo de impedir que se mantenga un estado de cosas contrario a la Constitución Política

11. Conclusión y resumen de la decisión
Pág. 421

DECISIÓN
Pág. 425

ANEXOS
Pág. 436

PRIMER ANEXO – ÍNDICE
SEGUNDO ANEXO – DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS EXPEDIENTES ACUMULADOS
TERCER ANEXO – DEBATES PARLAMENTARIOS DE AGOSTO DE 2011, POSTERIORES A LA INFORMACIÓN REMITIDA EL 10 DE JULIO (07) DE 2012
CUARTO ANEXO – RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO – TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, SALA LABORAL [Medellín, marzo cuatro (4) de dos mil trece (2013)].
QUINTO ANEXO – ÍNDICE CON TABLA DE CONTENIDOS

Esta sentencia no solamente será el punto de partida para analizar los hechos que han dado lugar a la problemática objeto de estudio (violaciones sistemáticas a derechos humanos de la PPL), sino también para profundizar en los criterios que rodean el principio de progresividad y su aplicación práctica respecto a los derechos de las personas reclusas en Colombia, acotando que éste ha sido estudiado previamente por diversos autores, partiendo de la noción de los derechos sociales, pero no frente al concepto de los derechos o garantías civiles, que normalmente y por regla general son de inmediata aplicación, aunque también admiten, como veremos, una etapa prestacional que conlleva una implementación en el

tiempo y un despliegue de recursos de parte del Estado y permite hablar de progresividad también frente a garantías básicas como la dignidad humana.

Justificación

El sistema penitenciario y carcelario en Colombia actualmente presenta problemas estructurales, que comprometen los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, los cuales acompañan al sistema jurídico nacional desde el siglo XIX, y que a pesar de los enormes esfuerzos institucionales implementados, no se han podido superar.

A fin de sobrepasar esta crisis son útiles normas de derecho internacional como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que constituyen los estándares mínimos universalmente reconocidos para la gestión de los centros penitenciarios y el tratamiento de las personas privadas de libertad, siendo de inmenso valor e influencia en el desarrollo de las leyes, políticas y prácticas penitenciarias en los Estados Miembros en todo el mundo. En reconocimiento de los avances producidos desde 1955 en materia de legislación internacional y ciencias penitenciarias, la Asamblea General de la ONU estableció en 2011 un grupo intergubernamental de expertos para examinar y, eventualmente, revisar las Reglas Mínimas. Organizaciones de la sociedad civil y los órganos pertinentes de las Naciones Unidas fueron invitados para contribuir en este proceso, dando como resultado la Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2015, que se resume a continuación.

Tabla 3 Reglas Mínimas Actualizadas a diciembre de 2015

<i>Áreas temáticas</i>	<i>Reglas</i>	<i>Principios</i>
<i>concretas</i>		
Dignidad y el valor inherentes de las personas privadas de libertad como seres	(Reglas 1 a 5)	<ul style="list-style-type: none"> • Tratar a todas las personas privadas de libertad con el respeto debido a su dignidad y valor inherentes al ser humano. • Prohibir y proteger a las personas privadas de

humanos	libertad de toda forma de tortura y malos tratos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Velar en todo momento por la seguridad de las personas privadas de libertad, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes.
Grupos Vulnerables Privados De Libertad	(Reglas 2, 5.2, 39.3, 55.2, y 109 a 110 de las RM)
	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar en cuenta las necesidades individuales de las personas privadas de libertad, en particular de los más desfavorecidos. • Proteger y promover los derechos de las personas privadas de libertad con necesidades especiales. • Asegurar que las personas privadas de libertad con discapacidades físicas, mentales o de otra índole participen en condiciones equitativas y de forma plena y efectiva en la vida en prisión, y sean tratadas de acuerdo a sus necesidades de salud.
Servicios Médicos y Sanitarios	(Reglas 24 a 27, 29 a 35 de las RM)
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad y proveer acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación. • Evaluar, promover, proteger y mejorar la salud física y mental de las personas privadas de libertad, incluidas las personas que requieren una atención especial. • Cumplir con los principios de independencia clínica, confidencialidad médica, consentimiento

		<p>informado en la relación médico-paciente y con la continuidad en el tratamiento y cuidado (incluidos el VIH, la tuberculosis, y otras enfermedades infecciosas y la drogodependencia).</p> <ul style="list-style-type: none">• La prohibición absoluta de participar en actos de tortura y otras formas de maltrato, y la obligación de documentar y denunciar casos de los cuales pudieran tener conocimiento.
Restricciones, disciplina y sanciones	(Reglas 36 a 39, 42 a 53 de las RM)	<ul style="list-style-type: none">• Definen el aislamiento (prolongado) como aquel que se extiende por 22 horas o más por día, sin contacto humano apreciable (por más de 15 días consecutivos) y restringen el uso del aislamiento como último recurso para ser utilizado en circunstancias excepcionales.• Prohíben el aislamiento indefinido y prolongado, el encierro en una celda oscura o permanentemente iluminada, la reducción de alimentos o agua potable, así como el uso de instrumentos de coerción física que por su naturaleza sean degradantes o causen dolor, como cadenas o grilletes.• Brindan una detallada guía sobre los registros de reclusos y celdas, así como sobre el uso legítimo de instrumentos de coerción física en línea con la necesidad de garantizar la seguridad en las prisiones y respetar la dignidad inherente a las personas privadas de libertad.

Investigación de muertes y tortura de reclusos (Reglas 6 a 10, 68 a 72 de las RM)

- Confirman que los profesionales de la salud deben prestar particular atención a los reclusos sometidos a cualquier régimen de separación forzada, pero excluyen su participación en la imposición de sanciones disciplinarias.
 - Alientan a la administración penitenciaria a utilizar, en la medida de lo posible, la prevención de conflictos, la mediación o cualquier otro mecanismo de resolución de disputas alternativo para prevenir o resolver los conflictos.
 - Especifican la información que se debe ingresar en el sistema de gestión de expedientes desde el ingreso de cada recluso y durante el periodo de encarcelamiento, y clarifica que esa información debe ser tratada de forma confidencial.
 - Detallan el derecho de las personas privadas de libertad o de terceros (familiares o cualquier persona de contacto designada) de ser notificados sobre el encarcelamiento, el traslado a otra institución, enfermedad grave, lesiones o muerte.
 - Exigen que toda muerte, desaparición o lesión grave de una persona privada de libertad sea comunicada a una autoridad competente que sea independiente de la administración penitenciaria y que esté facultada para llevar a cabo investigaciones expeditas, imparciales y efectivas de las circunstancias y causas de este tipo de casos.
-

Acceso a representación jurídica	(Reglas 41, 54 a 55, 58 a 61, 119 a 120 de las RM)	<ul style="list-style-type: none">• Exigen un procedimiento similar en el caso de que en prisión se haya cometido un acto que constituya tortura u otros tratos o penas crueles, independientemente de que se haya recibido o no una denuncia formal. • Informar a las personas privadas de libertad en el momento del ingreso sobre los distintos métodos autorizados para tener acceso a asesoramiento jurídico, incluso por medio de programas de asistencia jurídica. • Facilitar a todas las personas privadas de libertad oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir la visita de un asesor jurídico o proveedor de asistencia jurídica de su elección, y consultarle sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial sobre cualquier asunto jurídico. • Conceder el derecho a las personas privadas de libertad a defenderse solos o con asistencia jurídica cuando el interés de la justicia así lo exija, en particular en casos que entrañen faltas disciplinarias graves. • Abstenerse de procedimientos de ingreso y registro que sean degradantes para los visitantes o, en cualquier caso, menos protectores que los señalados para los registros de las personas detenidas y de las celdas. • Extender el derecho de presentar quejas a los
-------------------------------------	---	---

Quejas e inspecciones	de las RM)	<p>familiares de la persona detenida o cualquier otra persona que haya tenido conocimiento del caso cuando la persona privada de libertad o su asesor jurídico no estén en condiciones de hacerlo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exigir la ejecución de salvaguardias para garantizar que las solicitudes y quejas puedan ser presentadas de forma segura y, si es necesario, confidencial, sin riesgo de represalia, intimidación u otras consecuencias negativas. • Establecer un sistema doble para las inspecciones regulares relativas a las inspecciones internas o administrativas realizadas por la administración penitenciaria central y a las inspecciones externas realizadas por un órgano independiente de la administración penitenciaria. • Conceder a los inspectores penitenciarios el derecho a asumir sus tareas de forma eficiente, incluido el acceso a los expedientes de las personas privadas de libertad, las visitas no anunciadas por iniciativa propia, así como entrevistas en privado y plenamente confidenciales con los reclusos y el personal penitenciario.
Terminología	Actualizada en la elaboración de las Reglas mínimas	<p>salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer de las reglas revisadas un documento con enfoque de género.
Capacitación del	(Reglas 75 a 76 de las	<ul style="list-style-type: none"> • La legislación, los reglamentos y las políticas nacionales pertinentes, así como los instrumentos

personal	RM)	<p>internacionales y regionales, los cuales deben regir la labor del personal penitenciario y su interacción con las personas privadas de libertad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los derechos y deberes generales del personal penitenciario en el ejercicio de sus funciones, incluido el respeto de la dignidad humana de todas las personas privadas de libertad y la prohibición de la tortura y otras formas de maltrato. • La seguridad, incluido el concepto de seguridad dinámica, así como el empleo de la fuerza y de instrumentos de coerción física con la debida consideración al uso de técnicas preventivas y de disuasión. • Los primeros auxilios, las necesidades psicológicas de las personas privadas de libertad así como los servicios de asistencia y atención sociales.
----------	-----	--

Todas estas Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos que constituyen estándares mínimos universalmente reconocidos para la gestión de los centros penitenciarios y el tratamiento de las personas privadas de libertad deben compaginarse y a la vez entenderse como una emanación directa de la cláusula del Estado social y democrático de derecho, el cual está fundado en la dignidad humana y por ende, no puede permitirse que el estado de cosas inconstitucional existente en las cárceles del país se preserve eternamente, como si fuera una realidad que no se puede transformar, sino que por el contrario, debe acabarse con castigos indignos, inhumanos, crueles y degradantes que atentan contra la dignidad humana y la legitimidad del Estado. (Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013)

Lo anterior teniendo en cuenta que con la introducción del Estado social de derecho como fórmula de organización política, se reconocen otras dimensiones, más allá de la mera fórmula de Estado liberal, consagrando un deber para los poderes públicos de velar por la instauración de medidas que se adecuen a las necesidades sociales, y a la creación de límites a la potestad normativa y reglamentaria, de manera que ‘el desarrollo legislativo, una vez producido, se ‘constitucionaliza’; y toda vuelta atrás respecto al estado de cosas producido por tal desarrollo resulta ser, así, “inconstitucional” (Parejo, 2000, p. 224)

Esto permite deducir que las normas constitucionales tienen un nivel preeminente y por ende poseen un carácter fundamental, supremo y fundante, pero en la realidad esos rasgos se ponen a prueba, pues “en muchos casos el acuerdo teórico sobre el estatus de las normas constitucionales y su incidencia sobre las normas ordinarias (inferiores) y los actos de los poderes políticos no encuentra reflejo en la práctica institucional” (Piccardo, 2015, p. 278).

Como consecuencia, y en aras a comprender la importancia y las dimensiones del problema a investigar, cabe recordar que para la preservación de cada clase de derechos existen diferentes tipos de garantía, las cuales varían según la categoría de los mismos, determinando su grado de exigibilidad. Esto se desprende del sistema internacional de derechos humanos, en el entendido que los Pactos Internacionales no contienen un mismo “sistema tutelar”.

El Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, por ejemplo, suele asumirse como un sistema de exigencias más débiles para los Estados en cuanto a la adopción de medidas para lograr la plena efectividad de los derechos allí consagrados, pues alude a una característica de progresividad que normalmente no se piensa para las reivindicaciones consagrados en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que demanda a cada Estado respetar

y garantizar los derechos civiles de todos los individuos que se encuentran en su territorio y estén sometidos a su jurisdicción.

Empero, el PIDESC impone la obligación para los Estados parte de utilizar el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, lo que contrasta con la protección de los derechos civiles y políticos. (Seleme, 2015, p. 96). Sin embargo, no puede desconocerse que el concepto de realización progresiva es ambiguo y no suele constituir un medidor claro para determinar el acatamiento de los Estados del deber de adoptar políticas que conduzcan al cumplimiento de las obligaciones asumidas en el Pacto.

Por eso, el Comité DESC, ha aclarado que ese compromiso debe interpretarse de manera que permita una flexibilidad para acompañarle con las realidades sociales y las dificultades que debe enfrentar cada Estado a efectos de desarrollar plenamente los derechos sociales; pero sin desconocer el objetivo general del Pacto, es decir, el establecimiento de mandatos específicos para que los Estados Parte contribuyan a la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales. (Observación General Número 3, párr. 9)

De tal forma, y a fin de establecer el grado de cumplimiento de los Estados de la obligación de progresividad, el Comité indica que esta se puede subdividir en varios deberes:

1) Adoptar medidas inmediatas (incluyendo su ejercicio sin ninguna discriminación); 2) garantizar niveles esenciales; 3) proteger de forma prioritaria a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, y 4) la obligación de no regresividad. (Observación General 3, CDESC)

El presente trabajo se enfocará en los anteriores deberes, pero no solamente desde el contexto de los DESC, sino destacando su aplicación en el campo de los derechos civiles y políticos de la población privada de la libertad, temática de especial interés para la

sub línea de investigación elegida (Estado y poder), ya que permitirá observar en un nuevo campo, muchas veces inadvertido, el desarrollo del principio de progresividad como emanación de las facetas prestacionales de otras categorías de derechos, advirtiendo que en el marco del actual contexto económico global el cumplimiento del principio de progresividad puede llegar a convertirse en un indicador fuerte para determinar el acatamiento de los Estados parte, de sus obligaciones de efectivizarían de los derechos fundamentales.

Objetivo General

Indagar cómo se aplica el principio de progresividad en los derechos civiles de la población privada de la libertad en Colombia, a partir del análisis de las condiciones de crisis del Establecimiento Carcelario La Modelo de Bogotá, en los últimos cinco años (2015-2020).

Objetivos específicos

- Establecer la aplicabilidad desde un punto de vista normativo y teórico del principio de progresividad de los derechos sociales en el sistema penitenciario en Colombia a fin de avanzar en el desarrollo de la teoría de los derechos humanos, como aporte conceptual a la progresividad de los derechos civiles.
- Realizar un análisis crítico frente a la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos en la cárcel La Modelo de Bogotá entre los años 2015 y 2020 y su impacto sobre los derechos de la PPL.
- Determinar el cumplimiento de los deberes del Estado frente a la obligación del principio de progresividad, según los parámetros establecidos por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales, en el marco del estado de cosas inconstitucional en el establecimiento carcelario La Modelo de Bogotá.

Capítulo II: Marco Teórico

Marco Conceptual y Teórico

Las fallas que tienen colapsadas las cárceles y las penitenciarías, así como muchos otros de los centros de reclusión temporal que se usan en Colombia, no son puntuales ni limitadas a un sector del sistema. La crisis carcelaria, cubre buena parte de las instituciones, en diferentes áreas y dependencias y las deficiencias se presentan en casi todos los bienes y servicios de los cuales depende el mínimo vital y la dignidad de las personas reclusas, ocupando un papel destacado los defectos en materia de seguridad, que derivan en graves violaciones a la vida, a la integridad personal, a la salud y a las libertades sexuales. (Corte Constitucional ST-388 de 2013)

Esto se evidencia en el sinnúmero de violaciones a derechos humanos que se presentan a diario en la Cárcel Modelo de Bogotá, las cuales fueron abordadas en dos de los expedientes de tutela acumulados para su resolución en la sentencia T-388 de 2013, que fueron inicialmente dirigidas contra dicho establecimiento. En el primero de los expedientes se tutelaron los derechos, mientras que en el segundo la protección fue negada. Veamos,

En el primer caso, el caso del interno Jhon Mario Ortiz Agudelo, acompañado por un Abogado del grupo de interés público de la Universidad de Los Andes, presentó acción de tutela contra la Nación, el Ministerio de Justicia y el INPEC (Expediente T-3554145), por considerar que el colapso del centro de reclusión por diversas causas, resaltando entre ellas el hacinamiento, el deterioro de las instalaciones y la ausencia de personal suficiente para la prestación de servicios básicos como la salud y la seguridad, implicaba para él unas condiciones de reclusión que atentaban gravemente contra su dignidad, salud, vida y demás garantías básicas conexas que el Estado, aún en reclusión, está obligado a respetarle, protegerle y garantizarle.

Solicitó el demandante que se le excarcelara debido a que el sistema no contaba con la capacidad para privarle de la libertad en condiciones dignas o que, por lo menos, se tomaran urgentemente las medidas de protección que eran necesarias para mejorar sus condiciones, como ordenando el cierre del establecimiento carcelario. Al respecto, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá resolvió tutelar los derechos a la dignidad humana, a la salud y a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes debido a la evidencia notoria de los hechos, pero negando la excarcelación.

Además, se impartió la orden al INPEC para cumplir con los parámetros mínimos establecidos para garantizar a los presos condiciones dignas de reclusión y se otorgó competencia a la Procuraduría General de la Nación para hacer seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión en segunda instancia por las mismas razones, reiterando que la excarcelación no puede ser resuelta por un juez de tutela, pero insistiendo que es urgente tomar medidas de política pública ante la evidencia de los hechos.

Por su parte, Wilfredo Mesa Rosero (Expediente T-3647294) presentó una acción de tutela similar a la interpuesta por Ortiz Agudelo, coincidiendo en las autoridades acusadas, los derechos fundamentales invocados, y los hechos y las razones en que se sustenta la solicitud de tutela, salvo cuestiones específicas. Concretamente en su caso, el señor Mesa Rosero alegó una grave situación de salud que fue desatendida por el Estado y que le impedía la movilidad de sus brazos. La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá negó la tutela por considerar que no existía una violación grave, actual y presente del derecho a la salud. Reconoció que la situación de hacinamiento y de violación de garantías y derechos básicos era un hecho notorio, pero indicó que esto era un asunto ya juzgado por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, en la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario nacional.

Para el Tribunal, las reformas y reparaciones locativas son medidas que van en marcha y están siendo implementadas por las autoridades correspondientes; y en todo caso, resolvió remitir copia al juez de primera instancia del proceso que dio lugar a la sentencia T-153 de 1998, en tanto competente para hacer efectivo su cumplimiento. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia tomó la decisión de confirmar la decisión de instancia de negar la petición de excarcelación y de negar la protección al derecho a la salud del accionante, pero resolvió instar a las autoridades carcelarias a tomar las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario, en especial en el centro de reclusión La Modelo. (Corte Constitucional ST-388 de 2013, pág. 17)

Los anteriores expedientes dejaron entrever que cada una de las autoridades que participa en el sistema sostuvo estar haciendo lo que les correspondía, siendo conscientes de que sus acciones eran insuficientes, y declarándose en incapacidad para superar los problemas de forma definitiva, pues su solución depende de la actuación de diversos órganos y entidades, de manera coordinada y concertada. Lo que se traduce en que el problema de hacinamiento, precario sistema de salud, cantidad de guardia frente al número de internos e internas, o el irrespeto por la dignidad y la intimidad en las visitas íntimas o en las requisas no puede ser resuelto por un solo centro carcelario o una región, sino que corresponde a todo el sistema en general que está en crisis.

Entonces, los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad dependen, en gran medida de la existencia, adecuación, eficiencia y calidad del sistema carcelario, lo que se traduce en que las condiciones e instituciones que garanticen los derechos de las personas en esta situación, deben existir y estar disponibles. En otras palabras, el acceso a los bienes y servicios de los cuales dependen tales derechos deben ser

accesibles, sin barreras u obstáculos (como los económicos), que impidan a quienes están en prisión demandarlos y acceder a ellos.

Los bienes y servicios, además, deben ser aceptables, tienen que ser de calidad y asegurar el goce efectivo de los derechos. Y, finalmente, los bienes y servicios que aseguren un mínimo vital en dignidad deben ser asequibles a todas las personas, en especial a aquellas que requieren una especial protección dada su particular situación de vulnerabilidad (sufrir una grave enfermedad, por ejemplo) o porque son sujetos de especial protección constitucional.

Pero todo lo anterior no es posible sin la implementación de esfuerzos conjuntos y una gran inversión de recursos, que por esa misma razón suelen ser postergados para desarrollarse en un largo tiempo, tomando como justificación el principio de progresividad que como vemos no solamente reviste a los derechos sociales, sino que también se encuentra estrechamente ligado con la etapa prestacional de algunos derechos civiles y políticos.

Sin embargo, es claro que los problemas que enfrenta el Sistema carcelario en el país son estructurales y de difícil evaluación, pues combinan múltiples problemáticas que presentan actualmente las cárceles y las penitenciarías, así como los centros de reclusión temporal que se usan de forma alternativa ante el hacinamiento. De manera que la crisis cubre buena parte de las instituciones, en diferentes áreas y dependencias y las deficiencias se presentan en casi todos los bienes y servicios de los cuales depende el mínimo vital y la dignidad de las personas reclusas, teniendo un papel destacado las fallas en materia de seguridad, que derivan en graves violaciones a la vida, a la integridad personal, a la salud y a las libertades sexuales.

Estas fallas estructurales y generalizadas, se potencian recíproca y exponencialmente, de tal suerte que las violaciones y las amenazas se incrementan (así, por

ejemplo, la falta de control a la violencia se agrava por el hecho de no tener acceso al servicio de salud que se requiere y el aumento de infecciones ante las condiciones en que la persona herida debe permanecer). Sin embargo, cada una de las autoridades que participó en los procesos de tutela acumulados en la sentencia T-388 de 2013, afirmó haber cumplido con sus competencias, siendo conscientes de que sus acciones eran insuficientes y que estaban en incapacidad para superar los problemas de forma definitiva. Ello por cuanto la solución al problema, al ser estructural, depende de la acción coordinada y concertada de diversos órganos y entidades.

Además, a juicio de la Corte Constitucional, no se puede solucionar el problema de hacinamiento de forma general remitiendo a las personas a otros centros, porque, además de las limitaciones que esta política tiene, el sistema en general está colapsado y la mayoría de centros a los que se remitan las personas se encuentran en iguales o peores condiciones. (Corte Constitucional, Sentencia T- 388-2013)

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo –PND- 2014-2018 “Paz, Justicia y Equidad”, manifestó su preocupación por la situación carcelaria que ha venido sufriendo en razón al incremento de la severidad punitiva y el mayor uso de penas privativas de la libertad, pese a que a nivel internacional ya se había demostrado la escasa efectividad de estas medidas para disminuir los niveles de delincuencia. Además, en Colombia esto ha incidido en un aumento de la población reclusa sin el correspondiente aumento de la capacidad carcelaria, lo cual ha hecho que el hacinamiento del Sistema Penitenciario de Colombia (SPC) supere en la actualidad el 50%; es decir, que de una capacidad carcelaria de unos 76 mil cupos, había en 2014 una población reclusa por el orden de unos 115 mil.

Adicionalmente, según la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), el 88% de la infraestructura penitenciaria resulta inadecuada de acuerdo con los estándares requeridos especialmente por antigüedad: del total de establecimientos carcelarios

120 tienen más de 21 años de construcción; incluso 20 establecimientos tienen más de 100 años (DNP, Bases 2014-2018). Demostrando ambos factores la falta de acciones eficaces para atender el problema.

Sin embargo, el anterior Plan Nacional de Desarrollo planteó como solución la construcción de nuevos cupos carcelarios, pero no propuso una política penitenciaria de largo plazo, que garantizara el pleno respeto de los derechos humanos de los internos en condiciones básicas de seguridad, habitabilidad y salubridad en los recintos carcelarios del país y su efectiva incorporación a la sociedad tan pronto paguen su condena.

Adicionalmente, el anuncio de la entrada al servicio de nuevas cárceles no se ha cumplido y los cupos dados al servicio en establecimientos ya existentes no cumplen con las metas planteadas, por este motivo la habitabilidad carcelaria sigue en crisis y el Estado se encuentra expuesto a recibir numerosas demandas por las deficiencias en la prestación de este servicio. Pero lo más preocupante es que los últimos Planes Nacionales de Desarrollo sólo plantean la construcción de cárceles nuevas, sin hacer planteamientos a la renovación de la infraestructura existente ni la promulgación de una política criminal de fondo, que no sólo se concentre en la persecución penal. (Contraloría General de la Nación, Boletín macrofiscal, 2015)

Tabla 4. Tasas más altas de sobrepoblación carcelaria a nivel mundial

Centroamérica +79%	África +59%	Sudamérica +43%
Guatemala (+170,6%)	Comoros (+288,3%),	Venezuela (+169,8%)
Honduras (+89,3%)	Benin (+263,6%)	Bolivia (+169,1%)
	Uganda (+173%)	Perú (+130,6%)

Si bien las tasas de ocupación y hacinamiento en las cárceles de Colombia son bastante elevadas, la Tabla No. 4 muestra que existe correlación con las tasas de hacinamiento registradas en otras regiones a nivel mundial, ante lo cual Cerezo (2016, p. 181), sostiene que en el 2015 las regiones de Centroamérica, África y Sudamérica presentaban las tasas más altas de superpoblación (+79%, +59% y 43%, respectivamente), mientras que el Caribe, el continente asiático y Oriente Medio, experimentaban tasas de hacinamiento más moderadas (+27%, +26 y +14%, respectivamente), y en Oceanía y Norteamérica la superpoblación resulta casi inapreciable (+3% y 2,7%). Tan solo el continente europeo y Canadá no presentan esta problemática, pero presentan índices de ocupación muy cercanas al colapso (89,6% y 96,4%)

Colombia por su parte, según el autor en cita, se sitúa en la posición 46 en el escalafón de 204 países examinados. Y en la lista de países suramericanos, ocupa la quinta posición con mayor sobrepoblación. Lo anterior se puede observar en la Figura No. 5, donde se muestra el porcentaje de hacinamiento en Colombia, que se acentúa cada año con continuos altibajos. Los periodos comprendidos entre 1991-1997 (de 3,1% a 41,8%) y 2007-2014 (17,2% a 52,9%) experimentaron el mayor crecimiento; tal como se observa a continuación:

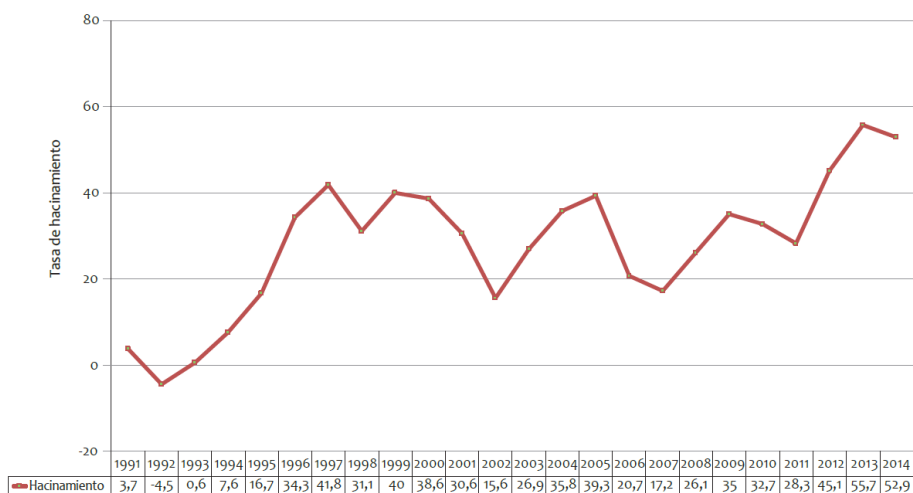


Figura 5. Hacinamiento según intervalo temporal 1991-2004. Por Lorea y Cerezo (2016)

A su turno, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha puesto la mirada sobre la crisis carcelaria que enfrenta Colombia desde 1997, al señalar en distintas resoluciones el problema del hacinamiento y las precarias condiciones de vida de los internos y en el año 2010 denunció un uso excesivo de la prisión preventiva –principalmente en determinados grupos poblacionales– y ciertos castigos que implicaban aislamiento. En este sentido, el Comité denunció la alta incidencia de detenciones arbitrarias y, especialmente, el uso de la detención preventiva administrativa por parte de la Policía, así como detenciones masivas por parte de la Policía y del Ejército. (Observación N. 20) Y sostuvo que las órdenes de capturas a menudo carecen de suficientes elementos probatorios y que las detenciones estigmatizan a ciertos grupos, como líderes sociales, jóvenes, indígenas, afrocolombianos y campesinos. (Comité de Derechos Humanos, observación N. 21)

De igual forma, observó con preocupación las altas tasas de hacinamiento, y múltiples quejas por tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes al interior de los centros penitenciarios y en lugares de detención temporal. Haciendo énfasis en la falta de separación entre los sindicados y condenados, así como la falta de servicios de salud física y mental. Por esto, el Comité considera positiva la creación de los Comités de Derechos Humanos dentro de los centros penitenciarios; pero le inquieta que estos

mecanismos estén bajo la supervisión del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), es decir, el mismo organismo encargado de la materialización de la sanción, sin que exista un mecanismo independiente de prevención. (Comité de Derechos Humanos, observación N. 21)

Otros organismos no gubernamentales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se han pronunciado sobre esta problemática y abordado el tema de las personas privadas de libertad, con recomendaciones que apuntan a los problemas más graves que afectan el sistema penitenciario en Colombia, sosteniendo que: “la falta de separación entre procesados y condenados, la falta de agua potable en algunos penales, las detenciones arbitrarias, la situación de las personas LGBTI y de los centros para personas menores de edad” son los aspectos que mayor atención y urgencia requieren. (OEA 4° Informe, 2013)

A manera de conclusión, podemos destacar que la sobrepoblación y el colapso de las cárceles colombianas son elementos integrados e inseparables de la vida en prisión, al igual que sus efectos perniciosos. Siendo imposible desligar las consecuencias del hacinamiento de la afectación a los derechos fundamentales, debido a que este flagelo compromete condiciones básicas de vida para la población privada de la libertad y limita las posibles respuestas ante la crisis. (Ariza & Iturralde, 2011; Carranza, 2001)

El Principio De Progresividad De Los Derechos Humanos

El problema planteado puede abordarse conceptual y teóricamente desde distintos referentes normativos, doctrinarios y jurisprudenciales, consagrados en fuentes de derecho internacional, en especial, el sistema de Naciones Unidas, los instrumentos interregionales y en particular, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos humanos y la Corte Constitucional colombiana.

No obstante, es esencial partir de la estrecha relación del principio de progresividad con la cláusula del Estado social de derecho, en el entendido que la no regresividad se ha desarrollado desde el esquema normativo internacional y la jurisprudencia de diversos países que han acogido este modelo de Estado (a través de las distintas constituciones políticas, en Colombia se desprende del Art. 1º superior).

Además, a través de una lectura rápida de las normas del sistema de Naciones Unidas (tal como ha sido abordado previamente, al hacer alusión a las diferencias de protección entre el PIDESC y las garantías inmediatas que otorga el pacto de derechos civiles y políticos), resulta válido preguntarse si todos los derechos poseen un mismo nivel de protección y garantía o si el principio de progresividad incide de alguna forma en la atención y respuesta que los Estados otorgan a las vulneraciones de los derechos reconocidos en el Pacto de derechos sociales, económicos y culturales- PIDESC, confrontando esa protección con la que brinda el Pacto de derechos civiles y políticos a las garantías que aquél instrumento reconoce.

Podemos tomar como punto de partida entonces el sistema de Naciones Unidas, concretamente el Pacto Internacional de derechos sociales, económicos y culturales PIDESC, y la protección otorgada en los sistemas interregionales de protección de derechos

humanos, a fin de determinar la manera en que se asemejan en cuanto a protección de derechos sociales, y la manera cómo funciona el principio de progresividad en cada uno de ellos.

Y en el sistema interamericano tenemos varios instrumentos, como la Convención Americana de derechos humanos, el Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador en 1997, la resolución AG/RES. 2074 de los Estados Americanos del año 2005, el Protocolo de San Salvador y la Declaración de Quito, los cuales se encuentran discriminados en la Tabla No. 5, junto a los aspectos que regula cada instrumento.

Tabla 5. Instrumentos sobre progresividad en el sistema interamericano

<i>Instrumento</i>	<i>Aspectos que regula</i>
Artículo 26 de la Convención Americana de derechos humanos	Mandato de donde se desprende el principio de progresividad. Pues contempla el compromiso de los Estados Parte de adoptar providencias, a nivel interno y con apoyo en la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la efectividad plena de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura que trae la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida en que los recursos disponibles así lo permitan. La progresividad como concepto que alude o se relaciona con el progreso también ha sido objeto de interpretación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador, 1997

Ha sostenido “Si bien el artículo 26 no enumera medidas específicas de ejecución, dejando que el Estado determine las medidas administrativas, sociales, legislativas o de otro tipo que resulten más apropiadas, expresa la obligación jurídica por parte del Estado de encarar dicho proceso de determinación y de adoptar medidas progresivas en este campo. El principio del desarrollo progresivo establece que tales medidas se adopten de manera tal que constante y consistentemente promuevan la plena efectividad de esos derechos”. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador, 1997)

Resolución AG/RES. 2074 de los Estados Americanos proferida en el año 2005

Señala las normas para la confección de informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador

Protocolo de San Salvador

Artículo 19. Define la obligación de progresividad como el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social y cultural e indicó que los Estados deben dar a conocer las medidas progresivas adoptadas para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mencionado protocolo

define la progresividad en su artículo 5° de la siguiente forma:

“La presentación de los informes se regirá por el principio de progresividad y por un sistema de indicadores de progreso.

A los fines de este documento, por el principio de progresividad se entenderá el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural.

Un sistema de indicadores de progreso permite establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada. El progreso en derechos económicos, sociales y culturales se puede medir a partir de considerar que el Protocolo de San Salvador expresa un parámetro frente al cual se puede comparar, de una parte, la recepción constitucional, el desarrollo legal e institucional y las prácticas de gobierno de los Estados; y de otra parte, el nivel de satisfacción de las aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad expresadas, entre otras, a través de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil.”

Protocolo de San Salvador

“El Estado tiene la obligación mínima de asegurar la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos.”

Declaración de Quito

Esta obligación rige aún en períodos de limitaciones graves de recursos, causadas por procesos de ajuste, de recesión económica o por otros factores. En estas situaciones, el Estado debe fijar un orden de prioridades en la utilización de los recursos públicos, identificando a los grupos vulnerables que serán beneficiados a fin de efectuar un eficaz aprovechamiento de la totalidad de los recursos de que disponga”

Otro referente importante son los pronunciamientos de la Corte Interamericana de derechos humanos respecto al principio de progresividad, que alude a la existencia de vías adecuadas para determinar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones generales de respeto, garantía, no discriminación, adecuación de derecho interno o progresividad para los derechos sociales que no fueron contemplados como justiciables por el Protocolo de San Salvador.

Dicho Tribunal ha reiterado la interdependencia e indivisibilidad entre todos los derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, llegando a interpretarles de forma conjunta como derechos sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante las autoridades constituidas para el efecto, como derivación del artículo 26 del PIDESC y su consagración en el capítulo III de la Convención, titulado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, pero también en la Parte I del instrumento: “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos”, lo que quiere decir que está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 del capítulo I, así como ocurre con los derechos civiles y políticos. (SCIDH de 21 de mayo de 2013, *Suárez Peralta vs. Ecuador*)

En Colombia, con respecto al marco de protección inmediata y progresiva de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, es pertinente hacer referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que pese a haber sostenido teorías que niegan la eficacia del principio de progresividad, en algunos pronunciamientos ha planteado una tesis intermedia según la cual existe una presunción de inconstitucionalidad sobre cualquier medida que limite, restrinja o suprima un derecho social.

Un aspecto importante a analizar en la jurisprudencia de la Corte constitucional colombiana es el relativo a la obligación para las autoridades administrativas con competencia en el diseño de políticas públicas (ya no solo el legislativo), de respetar el mandato de progresividad.

Ahora, con respecto a si la progresividad que caracteriza a los derechos humanos constituye un mandato para que los Estados partes realicen acciones tendientes a la preservación y mejoramiento de garantías, o si por el contrario se entiende como una directriz que debe cumplirse en tiempos de bonanza pero puede omitirse ante situaciones graves de emergencia económica, es evidente que la respuesta ha aparejado múltiples conflictos, pues se acepta la importancia de avanzar en el desarrollo progresivo de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, pero el PIDESC y otros instrumentos internacionales vigentes en América (como el Protocolo de San Salvador), autorizan a los Estados para progresar en el mejoramiento de estas garantías hasta el máximo de los recursos de que dispongan.

Verificando esa concepción a la luz de la realidad económica de la mayoría de países de América Latina donde los recursos en ocasiones son limitados y a menudo enfrentan situaciones de crisis y altos niveles de corrupción, el mandato de progresividad podría llegar a utilizarse entonces como justificación para omitir el deber de implementación de políticas públicas para ampliar el espectro de aplicación de los DESC. Sin embargo, según

se desprende de la doctrina del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales, esa no puede ser la interpretación de la progresividad, sino que debe éste principio entenderse como un mandato ineludible para que los Estados avancen cada vez más en el desarrollo de los mismos, usando la totalidad de recursos de los que se dispongan.

En el caso concreto de Colombia existen varias fuentes de donde se desprende la eficacia del principio de progresividad, en especial el artículo 2.1 del PIDESC, por el cual el Estado colombiano se comprometió a adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios aprobados, e incluso a través de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos allí reconocidos.

Además, respecto a la crisis del sistema penitenciario, podemos destacar que las dificultades que actualmente enfrentan las cárceles y acompañan a esta institución desde su nacimiento apuntan a que se trata de una institución que vive en constante crisis, y Colombia no es la excepción, pues se ha constatado que la problemática carcelaria es un asunto que ha acompañado al sistema carcelario desde su origen. Así lo ha concluido el Instituto Rosarista de Acción Social al hacer un recuento de los hitos de desarrollo del Sistema SERES (Tabla No. 6), concluyendo lo siguiente:

“Históricamente, la pena privativa de la libertad es la sanción que por excelencia ha adoptado el Estado como forma de castigo para los colombianos que infringen la ley penal, desconociendo funcional y permanentemente otras formas de sanción acordes con las personas y la naturaleza del delito. El análisis histórico muestra cómo algunas situaciones permanecen estáticas en el tiempo; aún persisten en el sistema penitenciario y carcelario colombiano el mal diseño de la infraestructura, su insuficiencia para cubrir a la población penitenciaria en condiciones dignas, el aislamiento de la sociedad y la familia, y la carencia de servicios de salud, educación y trabajo, todo lo cual hace que perduren las

prácticas en contra del respeto por los derechos humanos.” (Instituto Rosarista de Acción Social, SERES 2011, p.278)

Tabla 6. Hitos del desarrollo legislativo en materia penitenciaria

<i>Norma</i>	<i>Objeto de regulación</i>
Ley Sobre Organización y Régimen Político y Económico de los Departamentos y Provincias de la República (1825)	Regula sobre la organización y régimen político y económico de los departamentos y provincias
Decreto del 14 de marzo de 1828 de Simón Bolívar	Por el cual se reforma la Constitución Política
Código Penal de 1837	Presidio Urbano
Decreto reglamentario de 5 de enero de 1837	Reglamentación de presidios urbanos
Decreto de 17 de abril de 1938	Decreto de formación de distritos penales
Ley de 30 de mayo de 1938	Ley de Casas de Castigo
Ley 35 de 1914	Crea la Dirección General de Prisiones
Decreto 1992 de 1915	Fija el Reglamento de régimen interno de las cárceles nacionales de la República
Decreto 1405 de 1934	Primer código penitenciario colombiano. Fija los primeros lineamientos de administración penitenciaria
Decreto 1817 de 1964	Reforma al código penitenciario
Ley 65 de 1993	Nuevo código Penitenciario y carcelario
Ley 1709 de 2014	Reforma al código penitenciario
Instituto Rosarista de Acción Social, SERES 2011	

El Instituto Rosarista de Acción Social (2011) destaca que la creación y desarrollo de la pena privativa de la libertad pone de manifiesto una serie de situaciones que parecieran no cambiar, a pesar de las diferencias existentes en los periodos históricos mencionados. La preocupación por las condiciones de higiene, los diseños de las cárceles o centros de reclusión sin previsión futura, las condiciones de hacinamiento que propician prácticas que van en contra del respeto por los derechos humanos, son algunos de los problemas transversales en el sistema, y se mantienen en mayor o menor medida hasta la actualidad.(op. Cit. p. 35)

La Progresividad En La Jurisprudencia De La Corte Constitucional Colombiana

La Corte Constitucional, como guardiana de la carta política colombiana, en múltiples ocasiones ha resuelto casos donde se plantea la vulneración del principio de progresividad de los DESC. Tal como lo muestra la Tabla No. 11, la Corte ha oscilado entre diferentes posturas, que van desde teorías que niegan su eficacia hasta posiciones absolutas que impiden la imposición de medidas regresivas en cualquier caso. Pero recientemente ha sostenido una postura intermedia que impone una presunción de inconstitucionalidad sobre cualquier medida que limite, restrinja o suprima un derecho social, determinando la aplicación de un test de razonabilidad o proporcionalidad como criterio para valorar su admisibilidad. (Uprimny, Guarnizo 2008, p. 2)

Tabla 7 Sentencias de la Corte Constitucional sobre progresividad

<i>Sentencia</i>	<i>Problema planteado a la Corte</i>	<i>Decisión</i>
C-168 de 1995	La Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de tres disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993, planteando que las normas acusadas vulneraban la "condición más beneficiosa" para los trabajadores con relación laboral en curso y regulados por una norma laboral preexistente.	La Corte partió del concepto de derechos adquiridos traído de la tradición del derecho civil, y aclaró que aquellos, al igual que la propiedad privada, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores, lo que significa que una ley ulterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo una norma anterior, es decir; los derechos adquiridos ya han ingresado al patrimonio de su titular por haberse perfeccionado bajo el imperio de una ley concreta. Este concepto se

		<p>contrapone al de las meras expectativas. Como consecuencia, el Tribunal concluyó que cuando la Carta Política alude a la imposibilidad para menoscabar los derechos de los trabajadores, no se refiere a meras expectativas sino a la protección de derechos ya adquiridos. Sostener lo contrario implicaría defender la inelasticidad de la legislación y la imposibilidad para modificarla cuando las condiciones económicas y sociales así lo exijan.</p>
C-781 de 2003	<p>Se analizó la constitucionalidad de un artículo de la ley 789 de 2002, que reformó el régimen laboral en Colombia.</p> <p>Concretamente, la norma que regula la indemnización que deben los empleadores a los trabajadores a quienes no les hubiere pagado a tiempo salarios y prestaciones sociales.</p>	<p>En este caso la CCC consideró que el cambio legislativo introducido por el artículo 29 de la Ley 789 de 2002 respetaba los derechos adquiridos de los trabajadores en relación con el régimen de indemnización por falta de pagos, pues el legislador en ejercicio de sus facultades podía reformar la legislación laboral atendiendo a las condiciones económicas y sociales del momento, sin más limitaciones que las impuestas por la propia Constitución y los derechos fundamentales de las personas. En ese entendido, no se vulneraron derechos adquiridos, pues la ley laboral rige hacia el futuro y “nadie tiene derecho a una eterna reglamentación de sus eventuales derechos y obligaciones”, de manera que la regulación atinente a ésta indemnización se aplica aún a las relaciones laborales vigentes al momento de su promulgación, sin que por ello se</p>

		entiendan vulnerados los derechos de los trabajadores.
C-754 de 2004	Estudió la constitucionalidad de una norma emitida en el año 2003 que empeoraba el régimen transicional de pensiones, en el entendido que conservaba el requisito de edad para las personas que se encontraban muy cerca de adquirir la pensión, pero los demás requisitos como tiempo de servicios y/o semanas de cotización, quedaban cobijados por las nuevas leyes, las cuales eran menos favorables para los trabajadores, por lo cual atentaba contra el principio de progresividad de la seguridad social	La Corte acudió al principio de proporcionalidad para recordar que la facultad del legislador de reformar las expectativas legítimas de los trabajadores respecto de las condiciones en las cuales aspiran a recibir su pensión, no es arbitraria, pues se estaría desconociendo la protección que recibe el trabajo, como valor fundamental del Estado (C.N. preámbulo, art. 1o), y como derecho-deber (C.N. art. 25). Por lo tanto, resultaría contrario al principio de proporcionalidad, y violatorio del reconocimiento constitucional del trabajo, que quienes habiendo cumplido con el 75% o más del tiempo de trabajo necesario para acceder a la pensión a la entrada en vigencia del sistema de pensiones, terminen perdiendo las condiciones en las que aspiraban a recibir su pensión de manera intempestiva.
T-169 de 2003	Se analizó el caso de una persona a quien la Caja Nacional de Previsión Social le había liquidado la pensión de jubilación por fuera del régimen especial al que	Sostuvo que el trabajador tiene un derecho subjetivo que no puede ser desconocido por ningún motivo, y que implica que su titular goza de la posibilidad de obtener el reconocimiento de la prestación en las condiciones prescritas en la normatividad anterior y acudir al Estado a través de la

	<p>pertenecía</p>	<p>jurisdicción para que le sea protegida en caso de desconocimiento de la misma. Según la Corte, si bien en Sentencia C-789 de 2002 se dijo que no existía un derecho adquirido a ingresar al régimen de transición, esto no significa que las condiciones para continuar en él puedan ser variadas una vez cumplidos los supuestos normativos en él señalados, pues las personas cobijadas por dicho régimen tienen derecho a que se les respeten las condiciones establecidas en él.</p>
<p>C-671 de 2002</p>	<p>La Corte analizó el caso de un grupo social, que ya era beneficiario de un sistema especial de seguridad social en salud pero dejó de serlo, sin que la ley les garantizara la cobertura a través de otro sistema.</p>	<p>Por virtud del principio de progresividad, una vez alcanzado determinado nivel de protección frente a los DESC, la libertad de configuración del legislador en la materia se ve disminuida, de manera que todo retroceso frente al nivel de protección obtenido debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Esto quiere decir que para que la norma sea declarada constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario el retroceso.</p>
<p>C-931 de 2004</p>	<p>La Corte examinó la constitucionalidad de disposiciones que restringían el derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, y la facultad del Gobierno</p>	<p>La CCC llegó a una conclusión en torno al principio de progresividad y la prohibición de retroceso en este caso, donde estableció que el carácter progresivo de un derecho implicaba no sólo un compromiso estatal de ampliar la cobertura del mismo hasta satisfacer el</p>

para establecer limitaciones al derecho de los servidores públicos a mantener el poder adquisitivo de su salario	principio de universalidad, sino de aumentar el número y contenido de las prerrogativas que ese derecho confiere a sus titulares. Pero sobre todo, comporta la prohibición prima facie de retrocesos, y si bien el carácter progresivo de los derechos sociales no es absoluto, su restricción exige una justificación adecuada en la persecución de objetivos primordiales de naturaleza constitucional, debiendo respetar los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.
--	---

Tesis intermedias a las anteriores fueron sostenidas en la sentencias C- 789 de 2002 y C- 931 de 2004, donde la aplicación de este argumento moderado dio como resultado la declaración de constitucionalidad condicionada de las nomas bajo estudio, indicando que en casos de tránsito legislativo se debe consultar parámetros de justicia y equidad, y que toda actividad del Estado está sujeta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Entonces todo retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede llegar a ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo, lo que implica que para que se predique su constitucionalidad, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que imponen ese paso regresivo.

La Corte concluyó entonces que una medida restrictiva de un derecho social puede justificarse si con la misma se promueve otro derecho, siempre y cuando la restricción resulte adecuada y proporcionada a la promoción del mismo, no siendo necesario que la restricción promueva todos los derechos.

La progresividad como concepto aplicable a los derechos civiles y políticos

Como hemos visto antes, en muchos casos el goce efectivo de los derechos fundamentales (ya no solamente los derechos sociales, económicos y culturales), depende de la implementación de políticas públicas, que en razón a lo dicho adquieren relevancia constitucional. Y si bien en un Estado democrático las competencias en el diseño de tales políticas escapan a la órbita de los jueces, también es cierto que en el trámite de una acción de tutela el juez tiene la misión especial de conocer y resolver situaciones de vulneración a derechos fundamentales, lo que en muchas ocasiones puede aparejar un despliegue de recursos del Estado para la mejor protección de un derecho. Esto pone al juez en una encrucijada, pues no puede desconocer las complejidades que demanda para el Estado cumplir facetas de carácter prestacional o progresivo de los derechos constitucionales.

Recordemos que según lo ha sentado la Corte Constitucional, si bien la progresividad no es un permiso para incumplir obligaciones constitucionales; “[...] justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero no es un permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, valga repetir, progresivamente”. (Corte Constitucional ST-388, 2013)

Esto quiere decir que aunque una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático, ello no quiere decir que no sea exigible o que pueda incumplirse eternamente. Lo que se traduce en que las obligaciones por cumplir siguen siendo importantes pese a depender de la construcción de políticas públicas complejas de largo plazo. Es decir, esto no es una justificación válida para dejar de tomar medidas adecuadas y necesarias que efectivicen los derechos progresivamente, en especial, aquellos derechos de

las personas privadas de la libertad cuyo su cumplimiento es inaplazable, por requerirse con suma urgencia.

Vale destacar entonces que las personas privadas de la libertad en cualquier tipo de centro de reclusión en Colombia, tienen derecho a que sus derechos fundamentales sean respetados, protegidos y garantizados efectivamente, y para el efecto debemos recordar que los derechos que se encuentran comprometidos en este caso no son los tradicionales derechos sociales, en torno a cuya naturaleza y aplicabilidad ha surgido el principio de progresividad contemplado en el PIDESC; sino que también se ven vulnerados sus derechos de primera generación (entiéndase garantías civiles e inherentes a la dignidad humana), en razón a la falta de implementación de una política pública coherente que efectivice sus derechos fundamentales, y en virtud de la inexistencia de un despliegue de recursos adecuados que permitan solucionar muchos de los problemas asociados a la crisis carcelaria (entre ellos el hacinamiento).

En ese contexto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha puntualizado que si bien el carácter prestacional de los derechos constitucionales normalmente está relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales; no puede entenderse por ello que se trata de dos categorías idénticas, que coincidan plenamente. (Sentencia T-427 de 1992) Para ello, ha hecho alusión a diversas sentencias en las cuales se ha tutelado facetas prestacionales de derechos de libertad, como el de locomoción, siendo importante que la categoría ‘derechos de libertad’ no se equipare con la categoría ‘derechos no prestacionales’ o ‘derechos negativos’; pues existen muchas facetas de los derechos sociales, económicos y culturales, que son de carácter negativo y su cumplimiento no supone la actuación del Estado o de los particulares sino su abstención, a la vez que existen muchas facetas de los derechos de libertad que suponen la acción decidida y amplia del Estado, para poder garantizar su goce efectivo. En palabras textuales de la Corte:

“[...] la condición de ‘*prestacional*’ no se predica de la categoría ‘*derecho*’, sino de la ‘*faceta de un derecho*’.³ (Corte Constitucional ST-595 de 2002) Es un error categorial hablar de ‘*derechos prestacionales*’, pues, como se dijo, todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales.” (Corte Constitucional ST-760 de 2008)

Esto permite concluir que aunque las políticas públicas de las que depende el goce efectivo de un derecho fundamental, usualmente requieren un amplio lapso de tiempo para que las autoridades públicas diseñen las medidas que se requieren y las pongan en práctica, hay ciertos casos en los que, por la premura e importancia de los intereses constitucionales en juego, no hay lugar a esperas.

A manera de ejemplo podemos citar dimensiones del derecho de acceso al agua que pueden esperar a que se adelanten acciones adecuadas y necesarias, en un plazo razonable usualmente requerido para tal fin, pero hay otras obligaciones que no pueden esperar, dado que la vida, no sólo la humana, no es posible sin agua potable.

Por otra parte, la Corte también puntualiza que en otros casos, las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental deben cumplirse de forma *progresiva*; pues requieren acciones y recursos, públicos y privados, que se implementan a lo

³ En esta sentencia la Corte estudió la acción de tutela de un ciudadano que consideraba que una de las entidades que opera el sistema de transporte público de Bogotá, –Transmilenio S.A.–, violaba su derecho a la libertad de locomoción y desconocía la protección que la Constitución le brinda, al no haber garantizado la accesibilidad a rutas periféricas o rutas alimentadoras del Sistema a las personas con discapacidad (personas en silla de ruedas). En este caso la Corte resolvió a favor del accionante y consideró que el derecho de los discapacitados a acceder al sistema de transporte público en condiciones de igualdad supone una faceta prestacional de la libertad de locomoción de carácter progresivo, por cuanto requiere “*tiempo para diseñar y planificar, así como la necesidad de apropiar y destinar recursos para adecuar las condiciones existentes*”. Por eso, el cumplimiento pleno e integral de esta faceta no puede ser exigido de forma instantánea, y en este campo, como en otros, “[e]s preciso que gradualmente se vayan implementado las diversas políticas que aseguren a los discapacitados su inclusión a la sociedad.”

largo del tiempo, mediante planes y programas en los que participan diversas autoridades públicas. El cumplimiento de este tipo de obligaciones es entonces de carácter progresivo y “[...] *no se satisface con la simple actuación estatal, ésta debe ser ajustada a la Constitución, por lo que debe estar encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos.*” (Corte Constitucional, ST-760 de 2008)

Para la Corte en casos donde la acción de tutela se invoca para lograr la protección de la faceta prestacional de un derecho constitucional, es importante que el juez, en cada caso concreto, responda a tres interrogantes esenciales: (i) ¿Cuándo una política pública de la que depende el goce efectivo de un derecho fundamental es contraria al orden constitucional vigente? (ii) ¿Qué debe hacer el juez de tutela luego de constatar que una política pública viola los límites constitucionales? Y, finalmente, (iii) ¿en qué circunstancias el juez constitucional puede entender que las acciones de una política pública que violaba la Carta Política, son suficientes y permiten entender cumplida la decisión de tener que suspender la amenaza? (Corte Constitucional ST-388 de 2013)

Para las finalidades de nuestro objeto de estudio, basta con hacer alusión al primer interrogante, es decir, cuándo se considera que una política pública de la que depende el goce efectivo de un derecho fundamental es contraria al orden constitucional. En tal sentido, para la Corte es obvio que ello ha ocurrido cuando el Estado no ha hecho nada para respetar, proteger o garantizar el derecho invocado por una persona, pues ha incumplido sus obligaciones constitucionales.

Aunque existen casos más complejos donde se observa una acción del Estado pero ello no implica, *per se*, el cumplimiento de las obligaciones constitucionales con relación a tales derechos. En otras palabras, no sólo se incurre en vulneración a derechos por omisión de la administración, sino también por aquellos casos donde no se toman al menos

las acciones mínimas, adecuadas y necesarias, para asegurar su goce efectivo, lo cual parece estar ocurriendo con la crisis carcelaria en el país.

Para la Corte las facetas prestacionales de los derechos fundamentales de aplicación progresiva suponen, al menos, un contenido básico exigible judicialmente, no sometido a debate en una democracia, que tiene que ver con el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas y que, además se estén implementando. (Corte Constitucional ST-595 de 2002) En casos como éste, cuando el juez de tutela encuentra que una política pública desconoce abiertamente alguno o varios de estos parámetros mínimos, estará ante una violación a la Constitución Política.

Además, es evidente que no basta con contar con un plan, pues una política pública no es solo un conjunto de promesas y directrices que una autoridad pública formula en un texto. (Corte Constitucional ST-113 de 2009). Dicho plan debe estar al alcance de todas las personas, en especial de aquellas que tienen en juego la protección y la garantía de sus derechos fundamentales, y la política pública debe tener unos tiempos de progreso, es decir límites temporales, lo que se traduce en que no puede ser indefinida. Además el límite debe ser razonable y no puede imponerse un plazo excesivo e injustificado; debe ser público y, como el resto del plan, debe estar escrito, esto es, debe contar con un cronograma.

Otro aspecto importante que apunta la Corte en la Sentencia T-388 de 2013, es que el Estado debe avanzar sin discriminación en el cumplimiento progresivo de facetas prestacionales de los derechos fundamentales, lo cual es de suma importancia en el caso de los derechos de la población privada de la libertad, dado que una Administración puede tener muchos problemas y una gran precariedad económica e institucional para enfrentarlos y ello

puede utilizarse como justificación para restringir y limitar el goce efectivo de esos derechos, como parece estar sucediendo con la crisis del sistema carcelario en Colombia.

Adicionalmente, también es importante destacar que es deber del Estado prestar una ayuda especial a aquellas personas que por su condición (sujetos de especial protección constitucional) o por su situación (personas en relación de sujeción, como las personas privadas de la libertad), merecen una atención y protección reforzada de sus derechos.

Ahora bien, con ocasión de la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, una de las primeras ocasiones en que la Corte analizó las dimensiones constitucionales de una política pública, fue la sentencia T-153 de 1998, pero la jurisprudencia también se ha pronunciado acerca de esta cuestión en otros casos concretos, en los que se ha tutelado el goce efectivo de los derechos fundamentales de varios grupos sociales, que comprenden (i) personas en situación de desplazamiento; (ii) la educación e integración de personas con limitaciones psíquicas o físico sociales; (iii) personas que requieren un servicio de salud con necesidad; (iv) indígenas en el contexto del servicio militar; (v) comunidades marginadas al acceso de agua potable; (vi) vendedores ambulantes; o (vii) los recicladores.

En estos casos, se llegó a la conclusión de que por lo general las facetas prestacionales de todos los derechos (no solo los sociales, económicos, culturales y ambientales), tienen una realización progresiva, en cuyo caso, las personas tienen, por lo menos, *“el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas, que, en efecto, se esté implementando”*. (Corte Constitucional ST-388 de 2013)

Y la violación o la amenaza de las facetas prestacionales de realización progresiva suelen implicar que el juez de tutela imparta órdenes complejas, encaminadas a la efectividad de los derechos, pero que al mismo tiempo respeten las competencias democráticas y administrativas constitucionalmente establecidas, lo que suele llevar implícito un debate jurídico por cuanto en la inmensa mayoría de casos se requiere un despliegue de recursos para garantizar la efectividad de un derecho fundamental.

Esto adquiere especial relevancia en el caso de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en Colombia, dado que el respeto o la vulneración a sus garantías fundamentales depende, en gran medida, ya no solamente de la corrección de una política pública deficiente de la que dependen muchos recursos, sino más allá de ello, de la superación de un estado de cosas inconstitucional surgido de una crisis estructural y continuada en el tiempo en las cárceles de nuestro país.

El principio de progresividad de los derechos humanos y su relación con la crisis carcelaria en Colombia

A lo largo de este trabajo hemos analizado circunstancias que evidencian que el Sistema penitenciario y carcelario colombiano se encuentra en crisis, y que estos problemas no son nuevos, sino que son conocidos y dependen de situaciones estructurales que se mantienen y reiteran en el tiempo. Entre los múltiples problemas que comprende esa crisis, encontramos como uno de los más sobresalientes el del hacinamiento, flagelo que requiere inmediata atención, pues tiene la potencialidad de agravar los demás obstáculos y dificultades que enfrenta el sistema.

En palabras de la Corte Constitucional, este problema es complejo y no sólo se resuelve creando más cárceles (es decir ampliando los cupos que permitan privar de la libertad a un mayor número de personas); sino que paradójicamente y en una vía contraria, también se debe enfrentar con menos cárcel, esto es, se deben plantear alternativas que tiendan a la disminución del uso del castigo penal, como herramienta efectiva de control social. (Sentencia T-388 de 2013)

Recordemos que la privación de la libertad es de *ultima ratio*, es decir que debe ser el último recurso de control social; por ende la política criminal debe ser ante todo preventiva, asegurando los bienes jurídicos tutelados mediante las normas penales (como los derechos de las víctimas), pero buscando reducir al mismo tiempo, la necesidad de imponer el grave y costoso castigo del encarcelamiento.

Esto se traduce en que la libertad debe ser el principio constitucional que rijan las decisiones de la política criminal y carcelaria; pues como bien lo señala el artículo 3° del Código de Procedimiento Penal, la libertad es la regla general y las medidas de

aseguramiento deben ser excepcionales. La política criminal y carcelaria debe buscar, ante todo, la resocialización de las personas, contar con elementos de justicia restaurativa y no solamente retributiva. La política criminal y carcelaria debe ser sensible a la protección efectiva de los derechos fundamentales en general y de la dignidad humana, específicamente.

Por otra parte; y en punto al principio de progresividad podemos anotar que la política criminal debe estar respaldada por unos recursos que permitan al Estado asumir y pagar los costos de la misma, recursos que deben mobilizarse de manera inmediata y sin mayor dilación, ya que comprometen derechos de primera generación de sujetos de especial protección constitucional por sujeción, en este caso personas privadas de la libertad. Esto se traduce en que el Estado debe contar de manera inmediata o por lo menos de manera progresiva, con una organización institucional que permita diseñar, adoptar, implementar y evaluar la política criminal y carcelaria efectiva y respetuosa de los derechos de todas las personas involucradas en el sistema carcelario. (Corte Constitucional ST-388 de 2013)

En este punto vale destacar lo sostenido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando sostiene que a fin de establecer el grado de cumplimiento de los Estados de la obligación de progresividad, debe analizarse si estos han acatado los siguientes deberes: En primer lugar, adoptar medidas inmediatas (incluyendo su ejercicio sin ninguna discriminación) el cual consideramos que en el caso de la emergencia carcelaria no se avizora, más allá de la creación de nuevos centros carcelarios y algunos cupos adicionales en las cárceles del país, acotando que al no existir un enfoque diferencial estas medidas suelen agravar la situación de grupos poblacionales en especial condición de vulnerabilidad (como las mujeres, adultos mayores y discapacitados), incrementando los niveles de discriminación a los que normalmente se ven sometidos.

En segundo lugar, el CDESC alude a la obligación de garantizar niveles esenciales; los cuales se relacionan estrechamente con servicios básicos como la atención en

salud, acceso al agua potable, alimentación adecuada y condiciones de confinamiento dignas; pero es claro que al ser estructural la crisis que aqueja al sistema y en razón a la omisión en la implementación de medidas realmente eficaces; estos mínimos esenciales constitucionales tampoco se cumplen.

El tercer deber que establece el Comité alude proteger de forma prioritaria a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, lo cual como hemos visto al referirnos a la primera de las obligaciones, tampoco se cumple pues hay una carencia de medidas que prioricen a ciertos grupos de población al interior de las cárceles del país.

Y finalmente, para el CDESC, la última obligación derivada del principio de progresividad es la no regresividad, que se traduce en que el Estado no adopte medidas que impliquen un retroceso en los derechos humanos de los administrados; siendo evidente que las reformas en materia carcelaria que cada vez endurecen el tratamiento punitivo y reducen tajantemente los beneficios de excarcelación, son medidas que en definitiva constituyen una regresión en cuanto a las garantías de la población privada de la libertad, que por cuenta de estas reformas se ven enfrentadas a soportar cada vez mayores niveles de hacinamiento.

(Observación General 3, CDESC)

Además, pese a los compromisos asumidos por el Estado colombiano a la luz de los criterios de progresividad que le imponen el deber de avanzar en el desarrollo de una política criminal efectiva, con el máximo de los recursos de que disponga, se tiene que estos parámetros son desconocidos por la política criminal y carcelaria existente actualmente. Y si bien se observan avances que las diferentes evaluaciones y diagnósticos del sistema reconocen, estos no son suficientes para superar los problemas estructurales del mismo, ni han logrado corregir los defectos de la política penitenciaria y carcelaria en particular, ni la de la política criminal en general. (Sentencia T-388 de 2013)

Es decir que actualmente se sigue observando que el problema de las cárceles y de las condiciones de vida dentro de ellas no ocupa un lugar destacado dentro de la agenda política, pese a que hace décadas se conoce que la infraestructura carcelaria es inadecuada, que los derechos de los reclusos se vulneran, que los establecimientos carcelarios no cumplen con su función primordial de resocialización y que el número de sindicados en los centros carcelarios del país es desmedido, es decir que no se observa una actitud diligente de los organismos políticos del Estado con miras a poner un remedio definitivo a esta situación. (Sentencia T-153 de 1998)

Un problema subyacente a esta crisis estructural radica en la actitud de los gestores de las políticas públicas frente al problema de las cárceles, actitud que responde a la lógica del principio de las mayorías, que gobierna los regímenes democráticos. Recordemos que los reclusos son personas marginadas por la sociedad. El mismo hecho de que estén confinados en establecimientos especiales, difícilmente accesibles, materializa la condición de exilio de los presos, y consecuentemente, estos no constituyen un grupo de presión que pueda hacer oír su voz. Por eso, sus demandas y sufrimientos se pierden entre el conjunto de necesidades que agobian las sociedades subdesarrolladas, como la colombiana. Pero la racionalidad constitucional no puede equipararse con la de las mayorías; ya que los derechos fundamentales son precisamente una limitación a ese principio de las mayorías, con el propósito de garantizar los derechos de las minorías y de los individuos. (Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998)

Es por esta razón que consideramos que si bien el principio de progresividad ha nacido con un objetivo loable (el de avanzar progresivamente en el mejoramiento y la efectividad de los derechos constitucionales que por incluir facetas prestacionales no pueden desarrollarse de manera inmediata), en muchos casos ha sido utilizado como una excusa para

dilatar la atención inmediata de las problemáticas que aquejan a la población carcelaria, pues al requerirse una política pública que diseñe e implemente unas medidas adecuadas que requieran gran despliegue de recursos, la crisis estructural se ha ido agravando poco a poco en atención a la falta de voluntad política para mejorar la situación de vulneración de derechos que aqueja a una población sin voz ni participación política.

Capítulo final

Resultados y Discusión:

Efectos del principio de progresividad frente a la protección o vulneración de los derechos humanos de la población carcelaria en la cárcel La Modelo de Bogotá entre los años 2016 y 2020.

Como hemos visto a lo largo de los capítulos anteriores, la crisis que afecta al sistema carcelario y penitenciario en nuestro país es grave, estructural y de vieja data, y todos los estamentos que componen el sistema no funcionan de una manera que efectivice los derechos constitucionales de la población privada de la libertad, pese a los esfuerzos que las autoridades han hecho a partir de la declaración del estado de cosas inconstitucional en sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional.

La Cárcel La Modelo (EPMSC de Bogotá), no ha escapado a dicha crisis estructural, observándose múltiples vulneraciones de derechos por acción y omisión del Estado, frente a la población privada de la libertad en ese centro y otros actores, como familiares de las personas que allí se encuentran reclusas, servidores de custodia, defensores públicos y resto de personal que labora en la cárcel cumpliendo actividades de sanidad, mantenimiento o administrativas.

La Cárcel La Modelo o Establecimiento Carcelario de Bogotá, según datos suministrados por el INPEC en su página institucional, “inició en el año de 1957, en un terreno de seis (6) Hectáreas en la Hacienda el Triunfo. Inicialmente se llamó Cárcel de Distrito Jorge Eliecer Gaitán y se inauguró el Primero (1) de Enero de 1960 con 600 internos distribuidos en las celdas de cinco pabellones construidos en forma de cruz” (INPEC, sin fecha), observándose una situación de vulneración masiva a derechos humanos de la población reclusa, que se ha verificado mucho tiempo atrás. Ya en el año 1998 la Corte

Constitucional denunciaba esas problemáticas, con base en inspección judicial a ese centro carcelario, donde encontró lo siguiente:

“En el caso de Bogotá, [...] algunas zonas comunes colindantes con los pasillos donde se encuentran las celdas -que originalmente estaban destinadas para realizar actividades durante el día y reciben el nombre de rotondas- estaban atestadas de personas acostadas directamente sobre el piso, cubiertas con una simple frazada, y expuestas al frío propio de la noche en la ciudad. Incluso en las zonas de los baños se encontraba un gran número de personas durmiendo sobre el suelo. La congestión de esas zonas era tal que la persona que deseara moverse por allí tenía que poner mucha atención en los pasos que daba para no golpear a los reclusos que dormían. || El hacinamiento se evidenciaba también en los pasillos. En los corredores aledaños a las celdas yacían también muchos reclusos, y en las celdas mismas se observaba que dormían, dependiendo del patio, entre 3 y 6 internos, a pesar de que habían sido diseñadas para albergar a una sola persona. || Cabe aclarar que en algunos pabellones el grado de hacinamiento era superior al corriente, por cuanto los reclusos de algunos patios que estaban siendo refaccionados habían sido trasladados a los patios colindantes. Sin embargo, este hecho no desvirtúa las apreciaciones formuladas acerca del estado de congestión del establecimiento carcelario. En efecto, también en los pabellones que mantenían su población normal se pudo observar gran cantidad de personas durmiendo en las llamadas rotondas. Incluso en el pabellón 1 se pudo ver cómo varios internos habían labrado un hueco en la base del cuerpo de la escalera para poder dormir dentro de él. Asimismo, en el último piso de este pabellón los internos habían clausurado los baños, para hacer dormitorios en ellos. El baño lo habían trasladado, entonces, hacia el túnel por donde corrían las tuberías y los

cables. Pero, además, cerca de una docena de internos, acuciados por la necesidad, había trasladado a ese túnel - húmedo y oscuro - sus efectos de dormir.” (Corte Constitucional, ST-153 de 1998)

Si bien esta diligencia de inspección judicial se realizó hace 22 años, bien podría ser ejemplificativa de lo que ocurre actualmente o llegar a ser incluso peor, pues los índices de hacinamiento en dicho penal han ido empeorando con el paso del tiempo, y lastimosamente no se cuenta con suficiente información sobre el estado actual al interior del establecimiento, ya que los informes de seguimiento que presentan entidades oficiales con relación al estado de cosas inconstitucional, aluden esencialmente a cifras sobre el hacinamiento, pero no realizan un análisis puntual de la situación material de vulneración de derechos que se vive a diario en la cárcel La Modelo de Bogotá.

Así lo destaca el Primer Informe de Seguimiento al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, realizado por la facultad de derecho de la Universidad de los Andes (2018), donde aclara que si bien el INPEC publica mensualmente informes estadísticos sobre la situación general en los establecimientos carcelarios y penitenciarios en el país; solamente existen datos consolidados por establecimiento a partir de julio de 2015. Además, los informes se presentan agrupando Regionales, y como la cárcel La Modelo de Bogotá está adscrita a la regional Central, se presentan datos complejos que agrupan 41 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), datos que no son indicativos de la composición de la población, ni del índice de hacinamiento específico para el EC Modelo de Bogotá. Además, se destaca que el establecimiento carcelario debería albergar únicamente personas condenadas, toda vez que según el artículo 17 de la ley 65 de 1993 y la ley 1709 de 2014, la detención de personas sindicadas es responsabilidad de los entes territoriales.

Igualmente, el informe da cuenta de que en el año 2014, la capacidad del establecimiento carcelario era de 2.907 personas y el promedio de hacinamiento, entre los meses de julio y diciembre, fue del 55,7%; esto es, prácticamente el doble de lo que el establecimiento podía albergar (4.534 personas estuvieron privadas de la libertad en esta cárcel, lo que da como resultado un promedio de 1.627 personas por encima de la capacidad del Establecimiento), tal como se desprende de la Tabla No. 8

Tabla 8 Índices de hacinamiento Cárcel Modelo de Bogotá, Segunda mitad año 2014.

MES	CONDENADOS SINDICADOS	POBLACIÓN TOTAL	CAPACIDAD	SOBRE-POBLACIÓN	ÍNDICE DE HACINAMIENTO
Julio	N.D.	4.967	2.907	2.060	70,9%
Agosto	N.D.	4.641	2.907	1.734	59,6%
Septiembre	N.D.	4.497	2.907	1.590	54,7%
Octubre	N.D.	4.435	2.907	1.528	52,6%
Noviembre	N.D.	4.371	2.907	1.464	50,4%
Diciembre	N.D.	4.293	2.907	1.332	45,8%
Promedio Anual		4.913	2.907	2.006	55,66%

Primer Informe de seguimiento Universidad de los Andes, 2017

A diferencia de lo ocurrido en el año 2014, donde se observó una disminución progresiva del índice de hacinamiento mes a mes, en el 2015 la capacidad de la Cárcel La Modelo se mantuvo constante, al paso que la población fue aumentando cada mes. Esto se tradujo en mayores índices de hacinamiento, con un tope máximo de 71,80% y un mínimo de 60,7%, para un promedio anual de hacinamiento de 69,01%, cifra bastante negativa que demuestra el fracaso en los planes de acción tomados por el Gobierno tras la declaración del

estado de cosas inconstitucional realizado en sentencia T-388 de 2013. Esto por cuanto se presentó un exceso en el cupo carcelario de 2006 personas, con impacto en la disminución del espacio para las condiciones de vida decente, y con afectación directa a los derechos fundamentales, en especial el de vida digna y locomoción dentro del penal. Así se desprende de la Tabla No. 9

Tabla 9 Índices de hacinamiento Cárcel Modelo de Bogotá, año 2015

MES	CONDENADOS	SINDICADOS	POBLACIÓN TOTAL	CAPACIDAD	SOBRE- POBLACIÓN	ÍNDICE DE HACINAMIENTO
Enero	N.D.	N.D.	4.672	2.907	1.765	60,7%
Febrero	N.D.	N.D.	4.877	2.907	1.970	67,8%
Marzo	N.D.	N.D.	4.993	2.907	2.086	71,8%
Abril	N.D.	N.D.	4.917	2.907	2.010	69,1%
Mayo	N.D.	N.D.	4.932	2.907	2.025	69,7%
Junio	N.D.	N.D.	4.994	2.907	2.087	71,8%
Julio	N.D.	N.D.	4.929	2.907	2.022	69,6%
Agosto	N.D.	N.D.	4.868	2.907	1.961	67,5%
Septiembre	1.098	3.885	4.983	2.907	2.076	71,4%
Octubre	976	3.933	4.909	2.907	2.002	68,9%
Noviembre	1.082	3.863	4.945	2.907	2.038	70,1%
Diciembre	989	3.943	4.932	2.907	2.025	69,7%

Primer Informe de Seguimiento, Universidad de los Andes (2017)

Adicionalmente, y según lo sostiene el informe, hasta esa fecha no se estaba dando cumplimiento a la orden de la Corte Constitucional de preservar el derecho al debido proceso y la presunción de inocencia, relacionados con la necesidad de separar condenados

de sindicatos, con fundamento en el Artículo 29 de la Carta Política, el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues entre septiembre y diciembre de 2015, ese centro albergó un promedio de 1.036 personas condenadas, además de aquellas sindicadas. (Universidad de los Andes, Primer Informe de Seguimiento, 2018)

El informe también contiene información atinente al año 2016 y los tres primeros meses de marzo de 2017. Respecto al 2016, se destaca que la situación no mejoró pues se tuvo un promedio de 4.949 internos, mientras el cupo carcelario se mantuvo en 2.907 (el mismo del año 2014) hasta el mes de diciembre de 2016, momento en que se habilitaron 174 nuevos cupos carcelarios, lo que condujo a una leve disminución del índice de hacinamiento en ese mes. No obstante, el promedio anual de hacinamiento fue del 68,98%, el cual no muestra una disminución representativa con respecto al promedio de los años anteriores. Veamos,

Tabla 10 Índices de hacinamiento Cárcel Modelo de Bogotá, año 2016

MES	CONDENADOS SINDICADOS	POBLACIÓN TOTAL	CAPACIDAD	SORRE-POBLACIÓN	ÍNDICE DE HACINAMIENTO	
Enero	1.095	3.802	4.897	2.907	1.990	68,5%
Febrero	1.037	3.827	4.564	2.907	1.957	67,3%
Marzo	1.084	3.859	4.953	2.907	2.045	70,4%
Abril	1.267	3.646	4.913	2.907	2.006	69,0%
Mayo	1.343	3.641	4.913	2.907	2.006	69,0%
Junio	1.290	3.656	4.946	2.907	2.039	70,1%
Julio	1.342	3.639	4.913	2.907	2.006	69,0%
Agosto	1.600	3.392	4.992	2.907	2.085	71,1%
Septiembre	1.709	3.285	4.994	2.907	2.087	71,8%
Octubre	1.969	2.992	4.961	2.907	2.054	70,7%
Noviembre	2.014	2.975	4.969	2.907	2.082	71,5%
Diciembre	1.865	3.044	4.909	3.081	1.828	59,3%

Primer Informe de Seguimiento, Universidad de los Andes (2018)

Ahora bien, es importante recalcar que la creación de cupos carcelarios tampoco es una solución definitiva o integral para el problema del hacinamiento, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en la Sentencia T-388 de 2013, quince años después de la primera declaratoria y a pesar de la construcción de nuevos establecimientos carcelarios. En el caso del establecimiento Carcelario La Modelo de Bogotá, vale la pena insistir en que incluso si la construcción de cupos implicara verdaderos avances en la situación de derechos de las personas privadas de la libertad, la construcción de tan solo 174 cupos no sería suficiente para lograr una mejoría significativa. Adicionalmente, la reclusión de personas condenadas en un establecimiento que debería ser solo para sindicados sigue siendo un problema grave dado que, desde enero del año 2016 hasta la fecha, la población de

condenados ha aumentado mes a mes. (Primer informe de seguimiento, Universidad de los Andes 2018)

En el mismo informe, se recabó información hasta el mes de marzo de 2017, donde se observa un número de reclusos de 4.902 personas, con una disminución de 47 personas menos que el año inmediatamente anterior, pero claramente ello no puede entenderse como una mejora significativa en cuanto al problema de hacinamiento, dado que seguía existiendo una sobrepoblación de 1.821 personas, tal como se aprecia en la Tabla No. 11

Tabla 11. Composición del Establecimiento EC Modelo a marzo de 2017

MES	CONDENADOS	SINDICADOS	POBLACIÓN TOTAL	CAPACIDAD	SOBRE-POBLACIÓN	ÍNDICE DE HACINAMIENTO
Enero	1.933	3.016	4.949	3.081	1.868	60,60%
Febrero	2.066	2.850	4.916	3.081	1.835	59,6 %
Marzo	2.162	2.680	4.842	3.081	1.761	57,2 %

Primer Informe de Seguimiento, Universidad de los Andes (2017)

En este orden de ideas, se tiene que en el año 2017, si bien la tasa disminuyó considerablemente frente al 2016, la Cárcel La Modelo seguía mostrando índices de hacinamiento superiores al 50% de su capacidad, tal como se desprende del tercer informe seguimiento a la sentencia T-388 de 2013, presentado por el INPEC en octubre 2017, con cifras que se observan en la Tabla No.9:

Tabla 12. Tasas de hacinamiento hasta junio de 2017

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

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

INPEC, informe de seguimiento a junio 2017

Sin embargo, hay otra información relevante para analizar la situación de hacinamiento que no es tomada en cuenta en la mayoría de informes, y es el porcentaje de sobrecupo en cada patio, pues el análisis diferencial del hacinamiento es clave para establecer el impacto real del fenómeno. No obstante, no existen muchos datos al respecto, solo la Universidad de los Andes lo plantea en su informe de seguimiento a las sentencias de declaración del estado de cosas inconstitucional carcelario, con las siguientes cifras:

Tabla 13. Composición por patios establecimiento carcelario La Modelo a 31 de marzo del 2017

Número de internos E.C. Bogotá							
Patio	Capacidad	Cantidad Actual	Grado de hacinamiento	Sobre-población	Guardias	Sindicados	Condenados
1A	225	556	147,1%	331	2	2731	2120
1B	204	625	206,4%	421	2		
2A	218	599	174,8%	381	2		
2B	204	647	217,2%	443	2		
3	400	252	-37,0%	-148	2		
3A	108	41	-62,0%	-67	0		
4	633	925	46,1%	292	2		
5A	380	742	95,3%	362	2		
5B	368	141	-61,7%	-227	2		
6	32	8	-75,0%	-24	2		
3ª edad	72	128	77,8%	56	2		
c	42	35	-16,7%	-7	2		
Wilo 200	132	103	-22,0%	-29	2		
Nuevo milenio	45	17	-62,2%	-28	1		
Celda primaria	0	8	0	0	0		
Hospital	0	8	0	0	0		
Rancho externo	18	19	5,6%	1	2		
Total	3.090	4854	156,1%	1764	27		

Primer Informe de Seguimiento, Universidad de los Andes (2018)

Como se aprecia en la Tabla No. 10, los datos muestran un tratamiento discriminatorio respecto a la distribución de espacios, con diferencias sustanciales entre los porcentajes de hacinamiento en cada patio, algunos de ellos con índices superiores al 170% (el patio 2A con 174,8%, el patio 1B con un índice de 206,4% y el patio 2B con un 217,2%), mientras otros patios como el 3 o el 3A muestran una población inferior a la capacidad real del patio (-37% y -62% respectivamente).

En ese sentido, resulta preocupante que para hacer seguimiento a las órdenes de la Corte Constitucional el INPEC únicamente tenga en cuenta un dato general sobre el porcentaje global de hacinamiento de la cárcel La Modelo (57, 2% a junio de 2017), ya que

valdría la pena indagar sobre los criterios para la asignación de patios y pabellones dentro del establecimiento y su correspondencia con las normas legales y reglamentarias que ordenan la clasificación de internos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

(Uniandes, Primer informe de seguimiento. 2018)

Ahora bien, para el año 2019, el informe de población reclusa, presentado por el INPEC en febrero de ese año muestra que la Cárcel La Modelo (en las Tablas No. 11 y 12 representada como CPMS de Bogotá), sigue estando en el top demográfico de las cinco peores a nivel nacional, de acuerdo a su capacidad, población, sobrepoblación e índice de hacinamiento, con una capacidad de 3.081 reclusos y una población de 5.001 personas, lo que demuestra que no se habían aumentado los cupos desde el año 2016 y para ese momento había un exceso de 1920 personas, lo que representa un índice de hacinamiento del 62,3%

Tabla 14. Establecimientos de reclusión del orden nacional con mayor capacidad a febrero de 2019

No	Establecimiento		Capacidad	Población	Sobre población	Índice de hacinamiento
	Denominación	Nombre				
1	COMPLEJO METROPOLITANO	COMEB BOGOTÁ	5.906	9.047	3.141	53,2%
2	COMPLEJO	COBA PICALÉÑA	5.176	5.168	-8	-0,2%
3	COMPLEJO	COJAM JAMUNDÍ	4.281	4.160	-121	-2,8%
4	CPMS	BOGOTÁ	3.081	5.001	1.920	62,3%
5	EP	GUADUAS - LA ESPERANZA	2.822	2.932	110	3,9%
6	EPAMS - CAS	COMBITA	2.664	3.619	955	35,8%
7	COMPLEJO METROPOLITANO	COCUC CÚCUTA	2.651	3.898	1.247	47,0%
8	COMPLEJO	COPEP PEDREGAL	2.542	3.512	970	38,2%
9	EPAMS - CAS - ERE	POPAYAN	2.524	2.658	134	5,3%
10	EPMSC	ACACIAS	2.376	2.866	490	20,6%
11	EPMSC - ERE	CALI	2.046	5.977	3.931	192,1%
12	EPMSC	MEDELLÍN	1.869	3.174	1.305	69,8%
13	EPAMS - CAS	VALLEDUPAR	1.632	1.360	-272	-16,7%
14	EPAMS - CAS	GIRÓN	1.622	1.916	294	18,1%
15	EPAMS - PC - ERE	LA DORADA	1.524	1.540	16	1,0%
16	CPMS - ERE - JP	BUCARAMANGA	1.520	2.765	1.245	81,9%
17	EP	FLORENCIA LAS HELICONIAS	1.388	1.325	-63	-4,5%
18	EPMSC	CARTAGENA	1.386	2.568	1.182	85,3%
19	EP	PUERTO TRIUNFO - EL PESEBRE	1.316	1.837	521	39,6%
20	RM - PAS - ERE	BOGOTÁ D.C.	1.275	2.122	847	66,4%
21	EPAMS - CAS - JP	PALMIRA	1.257	2.140	883	70,2%
22	EPC	TERRALTA	1.248	1.253	5	0,4%
23	CPMS	ESPINAL	1.118	898	-220	-19,7%
24	CAMIS - ERE	ACACIAS	1.098	991	-107	-9,7%
25	CPMS	TULUA	1.078	1.433	355	32,9%
26	EPMSC - RM	VILLAVICENCIO	1.003	2.011	1.008	100,5%
Subtotal			56.403	76.171	19.768	35,0%
Participación a nivel nacional			70,3%	63,8%	50,4%	

Informe Estadístico Población reclusa a cargo del Inpec, febrero de 2019

Tabla 15. Establecimientos de reclusión del orden nacional con mayor sobrepoblación a febrero de 2019

No	Establecimiento		Capacidad	Población	Sobre población	Índice de hacinamiento
	Denominación	Nombre				
1	EPMSC - ERE	CALI	2.046	5.977	3.894	192,1%
2	COMPLEJO METROPOLITANO	COMEB BOGOTA	5.906	9.047	2.773	53,2%
3	CPMS	BOGOTA	3.081	5.001	1.910	62,3%
4	EPMSC	MEDELLIN	1.869	3.174	1.389	69,8%
5	COMPLEJO METROPOLITANO	COCUC CÚCUTA	2.651	3.898	1.258	47,0%
6	CPMS - ERE - JP	BUCARAMANGA	1.520	2.765	1.138	81,9%
7	EPMSC	CARTAGENA	1.386	2.568	1.100	85,3%
8	EPMSC - ERE - PSM	BARRANQUILLA	640	1.691	1.055	164,2%
9	EPMSC	SANTA MARTA	312	1.356	1.027	334,6%
10	EPMSC - RM	VILLAVICENCIO	1.003	2.011	1.018	100,5%
11	COMPLEJO	COPEL PEDREGAL	2.542	3.512	985	38,2%
12	EPAMS - CAS	COMBITA	2.664	3.619	904	35,8%
13	EPMSC	NEIVA	950	1.869	867	96,7%
14	EPAMS - CAS - JP	PALMIRA	1.257	2.140	864	70,2%
15	EPMSC	MONTERIA	840	1.711	854	103,7%
16	RM - PAS - ERE	BOGOTA D.C.	1.275	2.122	844	66,4%
17	CPAMS - ERE - JP	ITAGUI - LA PAZ	328	1.161	833	254,0%
18	EPMSC - ERE	VALLEDUPAR	256	1.042	826	307,0%
19	EPMSC	MANIZALES	670	1.430	764	113,4%
20	EPMSC - RM	PASTO	568	1.271	747	123,8%
21	EPMSC	APARTADO	296	994	688	235,8%
22	EPMSC	ANDES	168	754	623	348,8%
23	EPMSC - ERE	PEREIRA	676	1.243	564	83,9%
24	EPMSC	SINCELEJO	512	1.058	539	106,6%
25	CMS - JP	BARRANQUILLA	454	995	516	119,2%
26	EP	PUERTO TRIUNFO - EL PESEBRE	1.316	1.837	539	39,6%
Subtotal			35.186	64.246	28.519	82,6%
Participación a nivel nacional			43,9%	53,8%	72,8%	

Informe Estadístico Población reclusa a cargo del Inpec, febrero de 2019

Ahora bien, en decisión emitida el 11 de marzo de 2019, la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, creada para la verificación del cumplimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, analizó los avances frente al estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario y penitenciario en Colombia, haciendo alusión a la situación concreta en seis centros carcelarios del país, entre los que se encontraba La Modelo de Bogotá.

Para ello, consideró pertinente partir del auto 121 de 22 de febrero de 2019, por medio del cual se reorientó la estrategia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional, con base en dos aspectos esenciales: (i) los roles de las entidades en el seguimiento; y (ii) los mínimos constitucionalmente asegurables que fueron definidos en la sentencia T-762 de 2015, respecto de: infraestructura, resocialización, alimentación, salud, servicios públicos domiciliarios y acceso a la administración pública y de justicia.

Esto quiere decir que habrá que esperar un poco para obtener información estadística que dé cuenta de la situación real con relación a estos siete bastiones esenciales para la materialización de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad,

pues tal como se ha visto antes, los reportes previos al auto de 121 de 2019, solo reflejaban las cifras generales de sobrepoblación.

Otro parámetro considerado importante por la Corte en ese momento, fue analizar el cumplimiento e impacto de la regla de equilibrio decreciente, decretada en la sentencia T-388 de 2013, que en palabras más sencillas quiere decir que las autoridades competentes, solo podrán autorizar el ingreso de personas a los establecimientos penitenciarios y carcelarios “si y sólo sí (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas”. (Corte Constitucional ST-388 de 2013)

Si bien la Corte entendió inicialmente este mecanismo como un remedio judicial para hacer frente a la vulneración de derechos fundamentales de la población privada de la libertad, en virtud del hacinamiento grave y evidente de los centros de reclusión, el Alto Tribunal aclaró que el juez constitucional debía valorar en cada caso concreto la necesidad de continuar aplicando la *regla de equilibrio decreciente*, pues en muchos casos su aplicación extendió los problemas del sistema penitenciario a otras instituciones que no contaban con la infraestructura adecuada para asegurar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, pues los reclusos que no fueron admitidos en cárceles debieron permanecer largas instancias en instalaciones a cargo de la Policía y Fiscalía, por lo cual era menester contemplar otras medidas de contingencia.

Además, dentro de la población reclusa, se observaban segmentos poblacionales en mayores condiciones de vulnerabilidad, bien por pertenecer a algún grupo de especial protección, o por ausencia de las condiciones mínimas de dignidad al interior de

los establecimientos, como por ejemplo, carencia de agua potable, suministro de alimentos en mal estado o deterioro de la infraestructura que amenaza la integridad física de los internos, y esto implicaba una atención más urgente a sus derechos humanos.

De esta manera, consideró que el remedio jurídico contingente, para evitar la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, era el de *priorización* de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, de manera que se estableciera un orden de atención de conformidad con la gravedad de las afectaciones de las personas privadas de la libertad en cada uno de ellos.

Dicha priorización surgió de lo establecido en la sentencia T-388 de 2013, donde se hizo referencia a la asignación de recursos limitados para atender aspectos urgentes, ponderando y racionalizando dichos recursos en el marco de un plan que parece emanación directa de la aplicación del principio de progresividad, postulado estratégico a partir del cual la Corte postula su estrategia de superación del Estado de Cosas inconstitucional, sosteniendo textualmente que:

“Priorizar; dado el estado de cosas en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario, dada su gravedad, la Sala considera necesario precisar que una de las labores importantes de diseño de la política pública criminal y carcelaria es definir las prioridades. No destinar los recursos a la protección de derechos fundamentales importantes, pero no tan urgentes como lo pueden ser otros. En un contexto de limitación y escasez de recursos humanos y materiales es preciso definir las prioridades y evitar que sea el día a día, con sus angustias, el que termine definiéndolas. Ahora bien, priorizar no es excluir. El que un ámbito de protección de un derecho fundamental no se priorice como urgente, no puede implicar que no se planee y programe su realización progresiva. Por tanto, la planeación debe priorizar, pero sin que ello pueda

justificar excluir de las políticas públicas. Es, si se quiere, una cuestión de tiempos y momentos. Pero no de si se debe o no cumplir”. (Corte Constitucional ST-388 de 2013)

En la misma oportunidad la Corte destacó dos aspectos: (i) el sistema de priorización de los centros de reclusión del país, es un punto de partida para la garantía progresiva de los derechos fundamentales de la población carcelaria; y (ii) tal orden no implica, de ninguna manera, una licencia para desatender el núcleo esencial de los derechos de las personas privadas de la libertad, entiéndase aquél íntimamente relacionado con la dignidad humana y, por ende, de protección inmediata.

En efecto, tal como lo señaló la Sentencia T-762 de 2015, la superación de las causas estructurales que dieron origen a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria depende del carácter progresivo de las medidas adoptadas:

“[S]i bien es deseable mantener el carácter transitorio del ECI, no es posible limitar su vigencia de antemano y, correlativamente, su declaratoria perdurará mientras no se verifique que las medidas asumidas por la administración para llegar a superarlo, hayan impactado en forma favorable a los reclusos, y que tal impacto tenga vocación de progresividad y sea sostenible en el tiempo. Hasta tanto no haya certeza de que el andamiaje administrativo y las medidas adoptadas impiden retrocesos, no podrá declararse superado el ECI”. (Sentencia T-762 de 2015)

Con relación a la obligación de progresividad, la Corporación señaló que es deber del Estado “*seguir hacia adelante*” (Sentencia T-469 de 2013), en la consecución del goce total de la faceta prestacional de los derechos constitucionales. Por tanto, la progresividad en los sistemas de priorización conlleva la necesidad de atender, de manera

gradual, y hasta el máximo de los recursos disponibles (Sentencia C-507 de 2008), todos los centros de reclusión que hacen parte del sistema priorizado, comenzando por aquellos que encabezan la lista de atención.

En ese orden, la Corte aclaró que la atención debería responder a la progresividad de los derechos de las personas privadas de la libertad y a la actualización continua de la información sobre los centros de reclusión, de tal manera que exista claridad sobre el momento en que un centro carcelario pasa de una categoría a otra, y las razones para ello. Y añadió que tal actualización es lo que permite que la atención estatal sea adecuada a las necesidades y riesgos de la vida en reclusión, debido a que es posible que los establecimientos mejoren o empeoren su situación en el corto o mediano plazo y, entonces, será necesario cambiarlos de nivel o de categoría en el sistema de priorización.

De lo anterior podemos colegir que el principio de progresividad ha incidido y continuará incidiendo en la efectivización de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en el establecimiento carcelario La Modelo de Bogotá, pues un adecuado sistema de priorización dejará en evidencia los altos índices de hacinamiento y la vulneración a otros mínimos constitucionales, derivados directa o indirectamente del anterior problema, con lo cual debería ser consecuente una acción inmediata del Estado para solucionar la situación crítica de vulneración de derechos que se presenta día a día en la Cárcel La Modelo, y que es fácilmente deducible de los altos índices de hacinamiento que se presentan y que en algunos patios alcanzan niveles alarmantes del 200%.

No obstante, aún queda mucho camino por recorrer, pues las autoridades siguen presentando informes difusos sobre el estado de cosas inconstitucional en las cárceles del país, que solo permiten analizar el hacinamiento y la sobrepoblación como una arista del problema estructural subyacente, pero no se dará inicio a una estrategia estructurada y coherente para solucionar el estado de cosas inconstitucional hasta tanto no se presente

información veraz y objetiva sobre otros aspectos como atención en salud, alimentación, resocialización, derecho a la visita íntima, prevención del abuso, desaparición y tortura (entre otros), especialmente para población en situación de vulnerabilidad, a través de un enfoque diferencial en su seguimiento (para identificar problemas e impactos diferenciados) y formular planes que garanticen los derechos de las mujeres, población indígena y afrocolombiana, LGBTI, personas con discapacidad y personas mayores que se encuentran privadas de la libertad.

El Coronavirus en el establecimiento carcelario La Modelo de Bogotá.

El Coronavirus o COVID-19 ha transformado la economía y los sistemas de salud del mundo y Colombia no está exenta de enfrentar este nuevo reto que apareció de la noche a la mañana y prácticamente se trasladó a todos los países en cuestión de días, generando caos general e incertidumbre, precisamente porque es algo nuevo y que no se conoce muy bien, solamente conocemos algunas características y posibles métodos para no contagiarse de este virus.

Según información del Ministerio de Salud, los coronavirus (CoV) son virus que surgen periódicamente en diferentes áreas del mundo y que causan Infección Respiratoria Aguda (IRA), es decir gripa, que puede llegar a ser leve, moderada o grave. Este nuevo Coronavirus (COVID-19) ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII) y se han identificado casos en todos los continentes. El 6 de marzo de 2020 se confirmó el primer caso en Colombia.

La infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas y por ello cualquier persona puede infectarse, independientemente de su edad, pero hasta el momento se han registrado relativamente pocos casos de COVID-19 en niños. La enfermedad es mortal en raras ocasiones, y hasta ahora las víctimas mortales han sido personas de edad avanzada que ya padecían una enfermedad crónica como diabetes, asma o hipertensión. (Ministerio de Salud, 2020)

A raíz de la nueva infección que se ha propagado por el mundo y ha generado destrozos a nivel económico y sanitario, es evidente que esta crisis ha empeorado los problemas estructurales por los que atraviesan las cárceles del mundo y en especial la cárcel La Modelo de Bogotá, por su alto nivel de hacinamiento, dejando al descubierto la sensibilidad de los centros de reclusión que presentan altos niveles altos de confinamiento, al tener que enfrentarse con una situación que no da mucho tiempo para tomar decisiones en procura de proteger la salud y la vida de la población privada de la libertad.

En el afán de poner un paliativo a la crisis, el Gobierno nacional llevó adelante el Decreto 456 de 2020, con el propósito de establecer condiciones para conceder medidas de detención preventiva y prisión domiciliaria transitorias, a muchos reclusos que se encuentran en las cárceles del país, y evitar así los riesgos por contagios de Covid-19. La normativa indica que la duración de la medida será de seis meses, aclarando las condiciones especiales para su aplicación.

Y aunque el decreto surgió con un noble propósito, pues pretendía prevenir muchos contagios e incluso la muerte de reclusos que se encuentran en niveles de confinamiento muy altos dentro de cárceles como La modelo de Bogotá; lo cierto es que el decreto impuso muchas limitaciones en cuanto a los delitos excluidos de dichos beneficios, y

dejó por fuera a la mayoría de las conductas punibles que normalmente son cometidas en Colombia, por lo que no puede entenderse como una solución adecuada al problema.

Por ello, el decreto parece que no dará los resultados que se esperaban según lo planeado para enviar a muchos de los detenidos a sus residencias a cumplir parte de la condena; además el proceso ha sido lento debido en su mayoría a la crisis por la que atraviesa el país por la emergencia de salud que se presenta en este momento.

No obstante, y dado que la normativa general expedida por el Gobierno no ha dado los resultados esperados, personas privadas de la libertad han formulado individualmente acciones judiciales para la protección de sus derechos fundamentales en ciudades como Villavicencio, Sincelejo y Tunja, solicitando que se cumpla aplicación del decreto de excarcelación y medidas de salubridad (Tabla No. 13)

Tabla 16. Acciones de tutela por COVID-19

<i>Establecimiento</i>	<i>Quien tutela</i>	<i>Descripción</i>
Cárcel de Villavicencio	Leonardo Fabio Ramírez, vicepresidente del sindicato del INPEC	La tutela se dirige contra el Ministerio de Justicia para que garantice su derecho a la salud y la vida. La acción también fue respaldada por los reclusos, que siguen esperando que les den una solución inmediata. El Juzgado Segundo Penal de Villavicencio le ordenó al gobernador del Meta, al alcalde de Villavicencio, al director de la cárcel, a la directora de la Unidad de Servicios Penitenciarios y al Ministerio de Justicia tomar acciones inmediata, como aislar a los presos y guardias contagiados, definir rápidamente a dónde los van a trasladar y realizarle pruebas a todos los reclusos y guardias de la cárcel para controlar el contagio. Ya se han realizado traslados, pero las medidas no habrían sido las adecuadas pues el virus

llegó a otras cárceles por los reclusos provenientes de Villavicencio.

La sentencia ordena a los 26 municipios del departamento que adelanten las gestiones administrativas encaminadas a garantizar condiciones dignas de reclusión de las personas privadas de la libertad.

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo les concedió, vía tutela, el amparo de los derechos fundamentales a la vida, salud, trabajo digno y dignidad humana de los trabajadores y Población Privada de la Libertad (PPL) tanto en la cárcel La Vega, de Sincelejo, como en el Establecimiento de Reclusión Especial de Corozal.

Sucre

Sindicato del
Inpec en Sucre

Además, el juez ordenó que en el término de 48 horas siguientes a la notificación estas entidades, de acuerdo con su competencia, le proporcionaran al personal directivo, administrativo, de custodia y vigilancia, entre otros con los que tenga vínculo laboral directo en las cárceles antes mencionadas, y a los reclusos, los elementos necesarios de seguridad para evitar el contagio y propagación del COVID-19.

A su vez el Juzgado ordenó al INPEC suspender por tres meses o más, si se registra una prórroga de esta situación de emergencia, el traslado de personas afectadas con medidas de aseguramiento de detención preventiva y condenadas que estén en las instalaciones de la Fiscalía (URI), hacia sus establecimientos.

Igualmente, ordenó a los 26 municipios de Sucre que adelanten las gestiones administrativas encaminadas

a garantizar condiciones dignas de reclusión (ventilación, espacio, separación de hombres y mujeres, acceso a baños, luz solar, etc) de las personas privadas de la libertad que están en los centros transitorios de detención como estaciones de Policía, unidades de reacción inmediata, etc., ubicadas en sus respectivas áreas de jurisdicción.

Tunja-Combita	Comisión Intereclesial de Justicia y Paz en representación de la población privada de la libertad	<p>El 27 de marzo el Juzgado Primero De Familia de Tunja admitió una tutela que busca proteger los derechos fundamentales de la población carcelaria en esta época de crisis sanitaria por la que atraviesa el país.</p> <p>La tutela se presentó contra el Ministerio de Justicia, Inpec, Uspec y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita con el fin de proteger las derechos fundamentales de los presos.</p> <p>Al admitir la tutela, como medida cautelar, el juez ordenó a las entidades accionadas que, a través de sus representantes legales, garanticen de manera inmediata el acceso a agua potable durante las 24 horas y el suministro de todos los elementos necesarios para afrontar la crisis sanitaria a toda la población carcelaria.</p> <p>Asimismo el auto aclara que las entidades tuteladas deben informar en un plazo de dos días sobre los hechos narrados en la tutela, esto es, la ausencia de medidas sanitarias para prevenir y mitigar posibles contagios en los centros penitenciarios y carcelarios.</p>
---------------	---	--

Vale aclarar que la emergencia carcelaria fue decretada el 22 de marzo por medio de la Resolución 1144 luego de una reunión a la que asistieron la Ministra de Justicia y el director general del INPEC, pero hasta el momento las medidas tomadas por el Estado han resultado insuficientes para evitar la propagación del virus al interior de los penales.

Con relación a la cárcel La Modelo de Bogotá, si bien hasta la fecha no se tiene conocimiento de acciones judiciales encaminadas a conjurar la crisis sanitaria generada por el COVID-19, una noticia publicada en la página web de un medio de comunicación (LaFM), da cuenta de una carta que los internos del patio No. 3 le enviaron a la delegada de asuntos penitenciarios del Ministerio de Justicia con el fin que se tomen las medidas necesarias para evitar al máximo la propagación y contagio del coronavirus en dicho centro carcelario.

En la misiva de 66 páginas supuestamente se reclama la falta de controles que existen dentro del plantel así como el nulo protocolo de medidas sanitarias y de higiene por parte de los funcionarios del Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC). Además, informaron que el día 3 de abril de 2020 se realizó un operativo de registro y control sin justificación alguna, obviando las medidas recomendadas por las autoridades sanitarias, lo que genera un grave riesgo de propagación del Covid-19 y de otras enfermedades.

Textualmente sostiene la carta:

“(…) nos exponen con potenciales contagiados asintomáticos e incrementan la posibilidad del contagio del Covid-19, ya que entran al patio aproximadamente 80 funcionarios públicos que vienen del exterior y dejan como apoyado un aproximado de 100 funcionarios, sin control sanitario alguno, y sin un protocolo diligente y prudente por parte de las autoridades”.

Además, los 216 internos afirman que si bien los controles son necesarios, piden que se realicen cumpliendo todos los protocolos de seguridad, pues si bien se han tomado algunas medidas adecuadas, también se han aplicado otras que los ponen en situación

de riesgo, dado que desde hace un mes no reciben visita de sus familiares para evitar un contagio, pero paradójicamente les exponen a decenas de funcionarios públicos que incrementan automáticamente el riesgo de contagio de la enfermedad, presentándose un desequilibrio en las medidas de protección.

Igualmente denunciaron que hasta la fecha no habían recibido elementos de higiene, tapabocas, jabón antibacterial, entre otros, los cuales deben ser obligatorios en esta crisis, máxime si se tiene en cuenta el grave caso de hacinamiento y las falencias en el servicio de agua potable. Añaden que los controles han aumentado después del 21 de marzo cuando se presentaron amotinamientos y un intento de fuga en la cárcel La Modelo, pero el riesgo que se repitan estos disturbios es permanente y cada día reciben amenazas, lo que pone en riesgo su integridad personal. Esto es importante porque en dicho amotinamiento varios muros fueron destrizados, pero hasta el momento no se han hecho las reparaciones locativas por parte de directivas del plantel. (LaFM, abril de 2020)

Es de advertir que este patio (el tres), alberga personas de especial protección constitucional, como adultos mayores y población indígena, y en total en La cárcel La Modelo de Bogotá se encuentran actualmente 5.800 personas privadas de la libertad, de modo que el coronavirus ha puesto en un estado de emergencia aún peor a las cárceles de todo el mundo y agrava aún más la situación de los internos en penales con niveles de hacinamiento tan altos como el del EC La Modelo, pues ya sin el virus los altos niveles de sobrepoblación generaban vulneraciones a sus derechos fundamentales, agravando así una crisis estructural que se torna insostenible ante una pandemia como el COVID-19, por lo cual consideramos que el Gobierno debe replantear las estrategias para diseñar instrumentos que permitan una real descongestión de los establecimientos carcelarios.

Conclusiones

Tras analizar en detalle las 623 páginas que componen la sentencia T-388 de 2013 de la Corte Constitucional, las 211 de la T-162 de 2015, el auto 110 de 2019, la cláusula del Estado Social de derecho, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (2008) y las Reglas Mínimas De Tratamiento a población reclusa de la ONU, podemos concluir que existe un mandato de protección para toda persona privada de la libertad, y un derecho constitucional a que exista una política criminal y carcelaria respetuosa de la dignidad y orientada a materializar el goce efectivo de sus derechos; en el entendido que el estado de cosas actual de la política criminal en Colombia desconoce los mínimos constitucionales.

No obstante, toda política pública (como la criminal y penitenciaria), conlleva obligaciones prestacionales, acotando que normalmente los Estados enfrentan retos económicos para hacer frente a los mismos. Es por ello que se ha diseñado el principio de progresividad de los derechos humanos que si bien justifica la imposibilidad de exigir judicialmente el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, no puede entenderse como un permiso o autorización al Estado para incumplir obligaciones constitucionales y dejar de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir sus obligaciones, progresivamente.

En materia carcelaria, la omisión del Estado frente al cumplimiento de sus obligaciones se evidencia en problemáticas serias como el hacinamiento, la inseguridad y criminalidad al interior de las cárceles; tratos crueles, inhumanos y degradantes para los reclusos; atención en salud deficiente; incumplimiento a órdenes judiciales de protección; vulneración al derecho a la alimentación adecuada y suficiente, a la integridad física y mental y a vivir en un ambiente salubre e higiénico; derecho al suministro de agua potable; garantías de higiene, aseo y servicios básicos; derecho a la visita íntima (que se practican en

condiciones inhumanas), derecho a la resocialización (incluyendo el derecho al trabajo y a realizar oficios en prisión, y a la educación, recreación, conexión con familiares fuera de la prisión), acceso a la administración pública y administración de justicia.

Esto conduce a concluir que pese a que se han presentado esfuerzos en materia de política criminal para superar la crisis carcelaria, estos no han mostrado una real eficacia, debido esencialmente a la tendencia a resolver todos los conflictos sociales a través del endurecimiento punitivo y la creación de cárceles, lo que va en contravía del principio de progresividad que indica que las condiciones materiales de vida de la población y sus derechos humanos deben ir incrementándose con el paso del tiempo.

Además, es evidente que se han incumplido en su mayoría los deberes derivados de la obligación de progresividad para el Estado, que acorde con el CDESC comprenden: 1) adoptar medidas inmediatas (incluyendo su ejercicio sin ninguna discriminación); 2) garantizar niveles esenciales; 3) proteger de forma prioritaria a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, y 4) la obligación de no regresividad. (Observación General 3, CDESC), aspectos todos que estimamos vulnerados con ocasión a la implementación de una política criminal reaccionaria, focalizada en el endurecimiento de las penas y convencida de que la mejor manera de solucionar las problemáticas sociales que afectan a nuestro país es el castigo que representa la pena.

Ese incumplimiento a los deberes que lleva consigo la progresividad se ve evidenciado en que el número de personas privadas de la libertad, acorde con las estadísticas, ha ido aumentando y con ello empeorando los problemas de hacinamiento, pésimas condiciones de infraestructura, condiciones de reclusión insalubre, deficiente atención en salud, tratos crueles y degradantes entre otros.

En este punto vale destacar que esos deberes de que habla el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para establecer el grado de cumplimiento de los

Estados de la obligación de progresividad, no se han cumplido. En primer lugar, el deber de adoptar medidas inmediatas (incluyendo su ejercicio sin ninguna discriminación) consideramos que en el caso de la emergencia carcelaria no se avizora, más allá de la creación de nuevos centros carcelarios y algunos cupos adicionales en las cárceles del país, acotando que al no existir un enfoque diferencial estas medidas suelen agravar la situación de grupos poblacionales y especialmente aquellos en condición de vulnerabilidad (como las mujeres, adultos mayores y discapacitados).

En segundo lugar, el CDESC alude a la obligación de garantizar niveles esenciales; los cuales consideramos que se relacionan estrechamente con servicios básicos como la atención en salud, acceso al agua potable, alimentación adecuada y condiciones de confinamiento dignas; pero es claro que al ser estructural la crisis que aqueja al sistema y debido a la omisión en la implementación de medidas realmente eficaces; estos mínimos esenciales constitucionales tampoco se respetan.

El tercer deber que establece el Comité alude a proteger de forma prioritaria a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, lo cual como hemos visto al referirnos a la primera de las obligaciones, tampoco se verifica pues hay una carencia de medidas que prioricen a estos grupos de población al interior de las cárceles del país.

Y finalmente, para el CDESC, la última obligación derivada del principio de progresividad es la no regresividad, que se traduce en que el Estado no adopte medidas que impliquen un retroceso en los derechos humanos de los administrados, pero es evidente que las reformas en materia carcelaria que cada vez endurecen el tratamiento punitivo y reducen tajantemente los beneficios de excarcelación, con medidas que en definitiva constituyen un retorno en cuanto a las garantías de la población privada de la libertad, que cada vez se ve enfrentada a soportar mayores niveles de hacinamiento. (Observación General 3, CDESC)

Éste último problema se deriva de la actitud de los gestores de las políticas públicas frente al problema de las cárceles, que responde a la lógica del principio de mayorías y que es precisamente el principal ingrediente en un régimen democrático. Pero los reclusos son personas marginadas por la sociedad, que se encuentran confinados en establecimientos especiales y de difícil acceso, lo que empeora su condición de exilio, y hace que esta población esté lejos de constituir un grupo de presión que pueda hacer oír su voz. Pero no debe dejarse de lado que en todo Estado constitucional de derecho, los derechos fundamentales deben servir precisamente como una limitación al principio de las mayorías, tornándose en una reivindicación a los derechos de las minorías y los individuos. (Corte Constitucional, ST-153 de 1998)

Por esta razón cabe concluir que si bien el principio de progresividad ha nacido con un propósito noble (avanzar progresivamente en el mejoramiento y la efectividad de los derechos constitucionales que por incluir facetas prestacionales no pueden desarrollarse de forma inmediata), en muchos casos ha sido utilizado como una excusa para dilatar la atención inmediata de las problemáticas que aquejan a la población carcelaria, pues al requerirse una política pública que diseñe e implemente unas medidas adecuadas que requieren gran despliegue de recursos, la crisis estructural se ha ido agravando poco a poco sin que se evidencie voluntad política para mejorar la situación de vulneración de derechos que aqueja a esta población.

Sin embargo, no todo es negativo, vemos que también es posible rescatar de la jurisprudencia de la Corte Constitucional elementos que apuntan a la obligación para las autoridades administrativas con competencia en el diseño de políticas públicas (ya no solo el poder legislativo), de respetar el mandato de progresividad, lo cual tendría un gran impacto desde el punto de vista de la política criminal y penitenciaria, toda vez que por virtud de la

obligación de progresividad podría exigirse judicialmente a las autoridades administrativas el cumplimiento de los deberes contemplados por el Comité DESC a la hora de modificar o diseñar dicha política pública, pues la sobrepoblación y el colapso de las cárceles colombianas son elementos integrados e inseparables de la vida en prisión, al igual que sus efectos perniciosos. Siendo imposible desligar las consecuencias del hacinamiento de la afectación a los derechos fundamentales, debido a que este flagelo compromete condiciones básicas de vida para la población privada de la libertad y limita las posibles respuestas ante la crisis. (Ariza & Iturralde, 2011; Carranza, 2001)

Tal como lo advierte la Corte Constitucional en sentencia T-388 de 2013, una de las razones por las cuales el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra en un estado de cosas inconstitucional, es porque se está empleando en exceso el sistema penal. El colapso del sistema, no se debe únicamente a que no existan suficientes cupos, sino que se observa un uso desmedido y exagerado del castigo penal, en especial, dejando de lado los altos costos que éste representa al generar una demanda penitenciaria y carcelaria que, sencillamente, es inatendible.

Es claro que en los últimos años se han presentado cada vez más políticas que responden al ‘populismo penal’ o ‘huida al derecho penal’, donde formas de gobierno social ven en el sistema penal una manera fácil y rápida, al menos simbólicamente, de adoptar soluciones a los problemas sociales. Y aunque no cabe duda que violaciones graves a los derechos fundamentales, como por ejemplo la vida, la integridad física, la libertad sexual, deben ser sancionadas, no toda violación de la ley o afectación de derechos debe dar lugar a un rígido y excesivo castigo.

Y, en cualquier caso, es inadmisibles que la sobre utilización del castigo penal conlleve a un estado de cosas en el cual no se cuente con la capacidad para investigar todas las actuaciones consideradas criminales, para procesarlas y condenarlas, ni para mantener

cautivas, en condiciones de dignidad y respeto al goce efectivo de sus derechos fundamentales, a las personas que resulte sancionadas.

Pues como bien lo reitera la Corte Constitucional, convertir a la prisión en la herramienta fundamental y básica para contrarrestar y evitar las graves acciones sociales (entiéndase delitos), ha conducido a muchos sistemas carcelarios a enfrentar el problema de la *ley del instrumento*, que consiste en la característica humana de la excesiva dependencia en una herramienta conocida, que se ha revelado útil. Es decir, *‘si todo lo que tienes es un martillo, es tentador tratar todo como un clavo’*. (Corte Constitucional ST-388-2013)

Y nuestro país no es la excepción, ya que si bien existe tendencia a reconocer teóricamente la efectividad de otras herramientas de intervención y transformación social como la educación, en el día a día, se sigue adoptando el castigo, y en especial el castigo penal, como el instrumento ideal y por excelencia para la solución de los problemas sociales. A pesar de que este remedio se ha revelado ineficaz y, peor aún, contraproducente, pues no sólo no evita el delito, sino que termina reproduciéndolo y aumentándolo por los fenómenos de ‘contaminación criminal’.

En palabras de la Corte Constitucional, un sistema penal excesivo que se usa para condenar a penas privativas de la libertad todo tipo de infracción a la ley, termina por suprimir las diferencias entre personas delincuentes y quienes no los son. Al incluir todo tipo de actos como criminales, el sistema penal termina considerando que una persona que rompe un vidrio en un establecimiento, amenaza un empleado con un arma y se roba varias películas, es igual, o al menos muy similar, a una persona que baja películas por internet, sin respetar las condiciones impuestas por el propietario de los derechos de reproducción. Si bien ambos actos son contrarios al derecho, igualar su gravedad al adjudicarles a ambos una necesaria consecuencia penal, termina también, igualando a dos personas que, sin duda no representan el mismo grado de amenaza para la sociedad.

Además, las cárceles y penitenciarias se encuentran en un estado tal, que se han convertido en una suerte de vertederos o depósitos de seres humanos (SIMÓN, 2007), antes que instituciones respetuosas de la dignidad, y los demás derechos fundamentales de las personas y orientadas a resocializarlas.

Por otra parte, vale destacar que en Colombia el principio de progresividad de los derechos humanos con faceta prestacional es vulnerado en la medida en que las leyes no se aplican de manera eficiente y rigurosa para hacer cumplir los mandatos internacionales; en nuestro caso se dimensiona el problema de la violación de los derechos de las personas privadas de la libertad en la cárcel modelo de Bogotá; aunque se dice que ha mejorado la atención a este elemento de discordia mediante la aplicación y cumplimiento de algunas sentencias que se han pronunciado a favor estas violaciones, en adelante queda la perspectiva de que estos mandatos se cumplan y se controlen con el fin de llegar a un feliz término y así mejorar la vida de estas personas y en procura de que no se presente una regresividad de sus derechos adquiridos a través del tiempo.

De igual manera es imprescindible que el Estado procure asignar más recursos para la atención a estas violaciones; y hace falta voluntad de transparencia por parte de los funcionarios o representantes del Estado que construyan una cultura donde se otorgue a dichos asuntos la importancia que merecen, pues involucran a toda una sociedad en la cual se supone que se garantiza el desarrollo y prosperidad para todos.

Referencias Bibliográficas

Abramovich, V; Curtis, C. (2001) Los derechos sociales como derechos exigibles. Editorial Trotta

Abramovich, V; Curtis, C. (2003), «La justiciabilidad del derecho a la vivienda en la reciente jurisprudencia sudafricana», Jueces para la Democracia.

Antonio Sierra Porto. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-1318-05.htm>, Consultado el 17 de marzo de 2020.

Antonio Sierra Porto. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-884-06.htm>

Antonio Sierra Porto. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-884-06.htm>

Admiten tutela que busca proteger a los presos del país (30 de marzo 2020), El Tiempo, Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/admiten-tutela-que-busca-proteger-a-los-presos-del-pais-478740>

Arenas Garcia, L. y Cerezo Dominguez, A. (2016) Realidad penitenciaria en Colombia: la necesidad de una nueva política criminal. Revista Criminal [online] vol. 58, n. 2.). Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v58n2/v58n2a07.pdf> consultado el 19 de mayo de 2020

Ariza & Iturralde, (2011); Carranza, (2001). Realidad penitenciaria en Colombia: la necesidad de una nueva política criminal, recuperado de:

<http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v58n2/v58n2a07.pdf>

Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil, Recuperado de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1017-03.htm>, consultado el 3 de mayo de 2020.

Auto 110/19 de 11 de marzo de 2019. Magistrada Ponente: Gloria Estela Ortiz Agudelo. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a110-19.htm> consultado el 12 de mayo de 2020.

Auto 121/18 de 22 de febrero de 2018. Magistrada Ponente: Gloria Estela Ortíz Delgado. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2018/a121-18.htm> consultado el 12 de mayo de 2020.

Bustamante, M. (04 de Mayo de 2020), Sindicato del INPEC de Sucre le gana tutela al Estado, El Heraldo Sucre. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/sucre/sindicato-del-inpec-de-sucre-le-gana-tutela-al-estado-723355>

C-038/04 de 27 de enero de 2004. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett, Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-038-04.htm>. Consultado el 19 de mayo de 2020.

C-1017/03 de 30 de octubre de 2003. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil, Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1017-03.htm>, consultado el 3 de mayo de 2020.

C-1064/01 de 10 de octubre de 2001. Magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1064-01.htm> Consultado el de mayo de 2020.

C-1165/00 de 6 de septiembre de 2000. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-1165-00.htm> consultado el 16 de mayo de 2020.

C-1433/00 de 23 de octubre de 2000. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-143300.htm> Consultado el 16 de mayo de 2020.

C-168/95 de 20 de abril de 1995. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-168-95.htm>, consultado el 16 de mayo de 2020.

C-428/09 de 1° de julio de 2009. Magistrado ponente: Mauricio González Cuervo. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-428-09>. Htm, consultado el 16 de marzo de 2020.

C-556/09 de veinte (20) de agosto de dos mil nueve (2009). Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-556-09.htm>, consultado el 16 de julio de 2019.

C-671/02 de 20 de agosto de 2002. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-671-02.htm> consultado el 16 de marzo de 2020.

C-754/04 de 10 de agosto de 2004. Magistrado ponente: Álvaro Tafur Galvis. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-754-04.htm>, consultado el 17 de mayo de 2020

C-781/03 de 10 de septiembre de 2003. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-78103.htm> consultado el 14 de marzo de 2020.

C-789/02 de 24 de septiembre de 2002. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2002/C-78902.htm> consultado el 16 de marzo de 2020.

C-931/04 de 29 de septiembre de 2004. Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-931-04.htm>, Recuperado el 21 de julio de 2019.

Carta de la organización de los estados americanos

Código de Procedimiento Penal (2004) Ley 906 de 2004.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador en 1997

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales CDESC: Observaciones generales

Comité de Derechos Humanos de la ONU: observación N. 20 y 21

Constitución política de Colombia (1991)

Contraloría General de la República (2015) Boletín macro fiscal año 1. Número 8. (Bogotá) Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/463406/483337/Bolet%C3%ADn+Macro+Fiscal+08.pdf/6a775887-c68d-4b27-b9c4-ebb87ca3fe00?version=1.0>

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)

Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965)

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013), Resumen Oficial Emitido Por La Corte Interamericana. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_260_esp.pdf

Coyle, A. “Manejo de la sobrepoblación penitenciaria: una perspectiva europea, en -- Dammert, L. y Zuñiga, L. (2008) La cárcel: problemas y desafíos para las Américas. OEA & FLACSO-Chile. Recuperado de https://issuu.com/flacsochile5/docs/la_carcel._problemas_y_desafios_par Consultado el 19 de mayo de 2020.

C-028/18 de 2 de mayo de 2018. Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-028-18.Htm>. Consultado el 3 de mayo de 2020.

C-991/04 de 12 de octubre de 2004. Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-991-04.htm>. Consultado el 21 de julio de 2019.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008), *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

Courtis, C. (2006) “*Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*”. Buenos Aires, Argentina. Editores Del Puerto.

Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1975)

Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU (1948)

Departamento Nacional de Planeación (2014-2018) Bases del plan nacional de desarrollo. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018%20Bases%20Final.pdf>. <https://www.lafm.com.co/judicial/riesgo-de-contagio-de-coronavirus-en-la-carcel-modelo-es-constante-denuncian-internos>

Ferrer, E., Morales, M. y Flores, R. Inclusión, Ius commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana. Queretaro, México. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. Recuperado de www.corteidh.or.cr/tablas/r37411.pdf Consultado el 16 de mayo de 2020.

Guardia del INPEC le gana el pulso a Min justicia para afrontar el coronavirus (23 de abril de 2020) Las dos orillas. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/guardia-del-inpec-le-gana-el-pulso-a-minjusticia-para-afrontar-el-coronavirus/>

Instituto Rosarista de acción social (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. Bogotá- Colombia. Universidad del Rosario. Recuperado de <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/desarrollo-del-sistema-penitenciario.pdf> consultado el 16 de mayo de 2020.

Inpec (2019), Informe Estadístico población reclusa. Recuperado de <https://www.inpec.gov.co/documents/20143/767956/INFORME+ESTADISTICO+ENERO+2019.pdf/d6251316-f438-d052-8a9e-ec7fc419f301?download=true> consultado el 18 de mayo de 2020.

Inpec (2020) CPMS Bogotá "La modelo". Recuperado de <https://www.inpec.gov.co/institucion/organizacion/establecimientos-penitenciarios/regional-central/cpms-bogota>

Jimena, L. (2015) *El Comité Europeo De Derechos Sociales: sinergias e impacto en el sistema internacional de derechos humanos y en los ordenamientos nacionales*. Valencia- España. Revista Europea de Derechos Fundamentales número 25.

Lynett, Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-038-04.htm>. Consultado el 19 de mayo de 2020.

Ministerio de Salud Colombia (18 de mayo de 2020). Nuevo Coronavirus COVID-19. Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19_copia.aspx

Oficina de las Naciones Unidas para la droga y el delito (2015). Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. Las reglas Nelson Mandela, Un modelo actualizado para la gestión penitenciaria en el siglo XXI. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Brochure_on_the_The_UN_Standard_Minimum_the_Nelson_Mandela_Rules-S.pdf consultado el 16 de mayo de 2020

Oficina del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Los derechos humanos y las prisiones*. (2004), Ginebra – Suiza. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training11Add2sp.pdf> consultado el 16 de septiembre de 2019

Oficina del alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (2020) *Intervención del representante de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la comisión de paz del Senado de la República de 6 de abril de 2020*. Recuperado de <https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/pronunciamientos/intervenciones-de-la-direccion/447-ano-2020/9177-intervencion-del-representante-de-la-alta-comisionada-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-en-la-comision-de-paz-del-senado-de-la-republica> consultado el 19 de mayo de 2020.

Organización de Estados Americanos: 4º Informe, 2013

Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos (1966)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas

Parejo, L. (2000) El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la 'crisis' de las prestaciones y los servicios públicos. Santander- España. Revista de Administración Pública Núm. 153. Septiembre-diciembre.

Pérez Becerra, R. (7 Abr 2020), Riesgo de contagio de coronavirus en la cárcel Modelo es constante, denuncian internos, La FM. Recuperado de:
<https://www.lafm.com.co/judicial/riesgo-de-contagio-de-coronavirus-en-la-carcel-modelo-es-constante-denuncian-internos>

Piccardo, I. (2015) *Los derechos sociales a la luz del 'constitucionalismo garantista' de Luigi Ferrajoli*, *Los Derechos sociales y su exigibilidad. Libres de temor y miseria*. Madrid, España. Dykinson.

Pisarello, G. (2007) *Concepciones liberales y socialistas de los derechos sociales: una respuesta a Ricardo García Manrique*, en Anuario de filosofía del derecho. Recuperado de https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-F-2007-10049900508 Consultado el 31 de julio de 2019.

Pisarello, G. (2007) *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid- España, Trotta S.A.

Ponce Solé, J. (2013) *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos: las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*". Madrid- España. Instituto Nacional de Administración Pública.

Protocolo de reformas a la carta de la Organización de los estados americanos (b-31) "Protocolo de buenos aires"

Protocolo De San Salvador: presentación de indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el protocolo de san salvador. OEA, 2011

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Naciones Unidas.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU Asamblea General (17 de diciembre de 2015) (Reglas Nelson Mandela)

Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), OEA, 2005

3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes.

14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.

15: El derecho al agua.

Seleme, H. (2015) *Una justificación de los Derechos Humanos Sociales*, en *Revista derecho y realidad* vol. 13 N° 25 ene-jun. Recuperado de https://revistas.uptc.edu.co/revistas/index.php/derecho_realidad/article/view/4420 (consultado el 8 de junio de 2019)

Sentencia de 14 de mayo de 2013. Mendoza y otro v. Argentino. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_260_esp.pdf, consultado el 11 de mayo de 2020.

Sentencia de 21 de mayo de 2013, Suárez Peralta vs. Ecuador. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_261_esp.pdf consultado el 10 de mayo de 2020.

T- 267/18 Magistrado Ponente Carlos Bernal Pulido Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-267-18.htm>

T- 739/04 de 4 de agosto de 2004. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-739-04.htm>, consultado el 19 de mayo de 2020.

T-113 de 2009 de 20 de febrero de 2009. Magistrada Ponente: Clara Elena Reales Gutiérrez. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-113-09.htm>, consultado el 20 de mayo de 2020.

T-1318/05 de 14 de diciembre de 2005. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-1318-05.htm>, Consultado el 17 de marzo de 2020.

T-153/98 de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>, consultado el 9 de mayo de 2020.

T-153/98 de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>, consultado el 9 de mayo de 2020.

T-388/13 Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>

T-427/92 de 24 de junio de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-427-92.htm> consultado el 9 de mayo de 2020.

T-469/13 de veintitrés (23) de julio de dos mil trece (2013). Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-469-13.htm>, consultado el 28 de marzo de 2020.

T-595 de 2002. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-595-02.htm>, consultado el 19 de mayo de 2020.

T-760/08 de 31 de julio de 2008. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>, consultado el 19 de mayo de 2020.

T-762/15 Magistrados Reyes Cuartas J, Bernal Pulido C. Ortiz Delgado G. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2019/a110-19.htm>

T-884/06 de 26 de octubre de 2006. Magistrado ponente: Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-884-06.htm>

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC (2018) Informe de seguimiento a ejecución presupuestal y a los proyectos de inversión con corte a noviembre 30 de 2018. Recuperado de <https://www.uspec.gov.co/wp-content/uploads/2018/11/SEGUIMIENTO-A-PROYECTOS-DE-INVERSION-2018.pdf>, consultado el 19 de mayo de 2020

Universidad de los Andes, Grupo de Prisiones (2018) Primer Informe de Seguimiento al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, recuperado de <https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/MediaPrisiones2018/Publicaciones/informe-seguimiento-lamodelo-2018.pdf>

Uprimny, R. y Guarnizo D. (2008) *¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana*” *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, T. IV Derechos Fundamentales y tutela constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones

Jurídicas. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_107.pdf, consultado el 10 de mayo de 2020.