

Emergencia carcelaria y penitenciaria en Colombia: preocupaciones frente a la declaratoria reciente



Por: Daniel Felipe Echeverry Cano

1. Introducción

El anuncio del Ministro de Justicia, el pasado 12 de febrero, sobre la declaración de emergencia carcelaria y penitenciaria en todo el país, ha generado un debate intenso y reflexiones críticas sobre la naturaleza, alcance y justificación de esta medida. Este tipo de emergencias se refiere a una situación extraordinaria que se presenta en los centros de reclusión y que por diferentes razones pone en riesgo los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Esta emergencia puede requerir la adopción de medidas urgentes y excepcionales por parte de las autoridades competentes, para proteger la vida y la integridad de las personas privadas de la libertad, así como el adecuado funcionamiento del sistema.

En este contexto, el presente artículo se propone analizar de manera crítica la situación, planteando diversos cuestionamientos sobre la duración de la emergencia, la justificación de la misma y

preocupaciones relacionadas con la falta de garantías de protección de los derechos de la población privada de la libertad.

2. Emergencias carcelarias y penitenciarias

Entre 1998 y 2001, se emitieron al menos seis declaratorias de emergencia carcelaria y penitenciaria^[1]. En cada caso, estas declaraciones estuvieron acompañadas de plazos específicos de duración, que oscilaron entre uno, dos, tres o seis meses. Las situaciones que justificaron las declaratorias reflejaban problemas graves que afectaron, y en algunos casos aún afectan, los derechos de las personas privadas de la libertad. De igual forma sucedió en las declaraciones de emergencia que tuvieron lugar en 2013, 2016 y 2020. La primera se debió principalmente a la situación de hacinamiento, lo que llevó a la adopción de medidas para asignar nuevos recursos, destinados a la construcción de más establecimientos penitenciarios. La segunda declaración respondió a una grave crisis de salud que resultó en la pérdida de vidas de varios internos debido a la falta de atención médica adecuada. En respuesta, el gobierno implementó medidas para contratar más servicios de salud y abordar esta situación crítica. La tercera declaración se produjo como respuesta a la crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19.

3. La emergencia carcelaria y penitenciaria en el 2024

La declaración anunciada recientemente, debido al aumento de amenazas y homicidios de guardianes del INPEC, plantea una serie de inquietudes y preocupaciones de índole legal, administrativa y de derechos humanos. Uno de los aspectos cruciales que genera incertidumbre es la duración de esta emergencia, la cual no ha sido especificada de manera clara y concreta, pues en lugar de ofrecer un plazo definido y fundamentado, se ha indicado que será por “el término estrictamente necesario para superar la crisis por los actos de violencia contra funcionarios públicos que atenta contra el normal desarrollo de las funciones propias que legalmente le corresponden al INPEC”^[2]. Este enfoque desconoce la normatividad establecida en el Decreto 221 de 1995 y plantea interrogantes sobre la proporcionalidad y justificación de esta medida excepcional. Es por ello que surge la necesidad de analizar críticamente la justificación de esta emergencia, así como las posibles implicaciones y riesgos asociados con su prolongación indefinida. Este análisis aborda la falta de criterios claros para definir el momento en que se puede considerar superada la crisis, así como las preocupaciones sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad durante este período. Además, se cuestiona por qué esta medida se ha seleccionado como la principal respuesta a la violencia contra el personal del INPEC, sin abordar de manera similar otras problemáticas estructurales que afectan al sistema penitenciario y carcelario.



Exposición "Humanos adentro y afuera del Benjamin Betsalel en el museo Nacional de Colombia. Fotografía tomada por Andrés Cortés para el CICR.

3.1. Duración de la emergencia

La falta de especificación de la duración de la emergencia desconoce jurisprudencia constitucional como la establecida por la Sentencia T- 271 de 1998, en la que se indicó que: a pesar de que el legislador le otorgó al Director del INPEC la discrecionalidad para determinar la duración de esta emergencia, esta no implica arbitrariedad, sino que está sujeta a las normas y a los principios constitucionales que rigen la administración pública. Que el límite temporal de la emergencia está condicionado por el tiempo que el Director del INPEC emplee en superar las causas que dieron origen a la declaración de la emergencia, implica que el término de duración de la emergencia no puede ser ilimitado, sino que debe ser proporcional a la naturaleza y gravedad de la crisis que se enfrenta en los centros de reclusión. En conclusión, la temporalidad de la actual declaratoria carece de la claridad y especificidad necesarias para ser considerada adecuada y justificada. Esta declaración es extremadamente vaga y deja espacio para interpretaciones subjetivas, lo que podría conducir a abusos de poder y prolongaciones injustificadas de la emergencia. En lugar de ofrecer un plazo definido y fundamentado, la declaración parece evadir la responsabilidad de establecer límites claros al ejercicio del poder discrecional del Director del INPEC. Esta falta de transparencia y precisión socava los

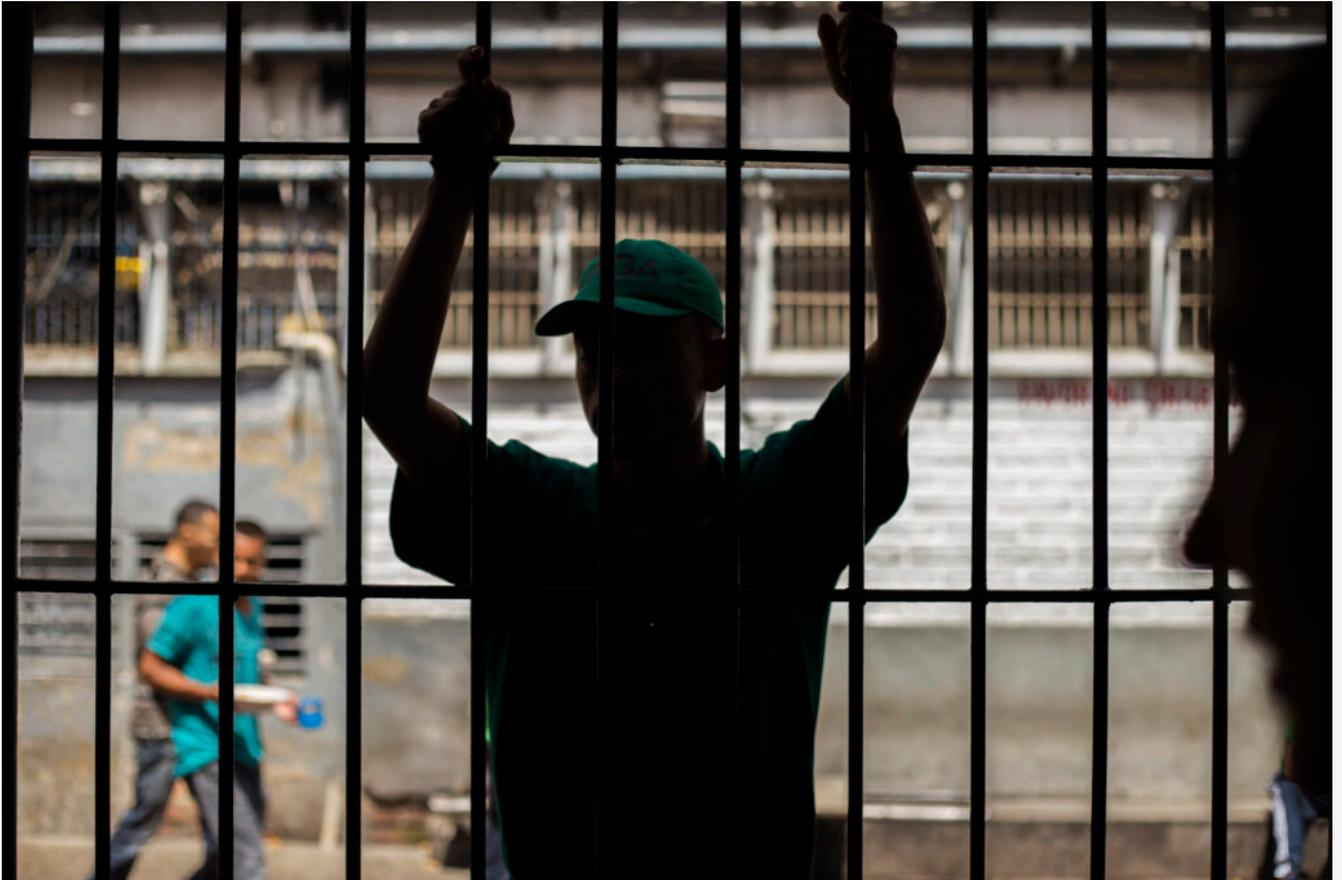
principios básicos de rendición de cuentas en la administración pública, permitiendo que las autoridades actúen sin un control adecuado.

3.2. Justificación de la emergencia

La falta de un término claro de duración de la emergencia se relaciona con la falta de criterios para definir en qué momento se puede llegar a considerar superada la crisis por los actos de violencia contra funcionarios públicos que atenta contra el normal desarrollo de las funciones propias que le corresponden al INPEC. De hecho, en la actualidad, no resulta claro cómo la declaración garantizará la protección de la vida e integridad del personal de custodia y vigilancia que se encuentra en riesgo.

La declaración no deja claro cuál fue el análisis para llegar a las siguientes conclusiones: primero, que la violencia registrada el mes de febrero contra el personal del INPEC era un hecho sobreviniente; segundo, que estos hechos desbordan las facultades ordinarias del Director General del INPEC para atender esta situación; tercero, que el número de elementos incautados el año pasado y la “separación, control y vigilancia intensificada de ciertas personas” son los detonantes de los hechos de violencia; cuarto, que las facultades extraordinarias que se le otorgaron al Director General del INPEC permitirán “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

Esta falta de análisis hace aún más difícil la definición del momento en que cesen las causas que dieron origen a la declaración, lo cual es fundamental para garantizar el restablecimiento de la normalidad en los centros de reclusión. Y por tanto, no permite identificar si se le puede hacer exigible al Director del INPEC la obligación de levantar la emergencia y de remitir los informes al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, sobre la garantía del respeto de los derechos humanos de los internos durante la emergencia.



Cárcel de Bellavista. Fotografía tomada por Andrés Cortés para el CICR.

Al respecto, es difícil comprender por qué la emergencia se ha seleccionado como la medida principal frente a esta situación, especialmente cuando el actual gobierno no ha declarado la emergencia para abordar otras problemáticas que comprometen aspectos fundamentales como la vida, dignidad e integridad de las personas privadas de la libertad, muchas de ellas, de forma generalizada y sistemática.

Se entiende la gravedad de la violencia contra el personal del INPEC, y es clara la necesidad de abordar esta problemática de manera urgente. Sin embargo, es imperativo que cualquier medida adoptada sea proporcional y coherente con la situación que se intenta mitigar. Dado el contexto de múltiples homicidios, es fundamental esclarecer los hechos, identificar a los responsables y aplicar sanciones correspondientes, aprovechando las capacidades de inteligencia de la Policía y la Fiscalía General de la Nación. Todo esto debe llevarse a cabo sin comprometer el respeto a los derechos fundamentales y sin generar un ciclo de violencia, tal como se ha observado recientemente en otros países de la región.

3.3. Preocupaciones frente a la declaratoria

El Comité de Solidaridad con los Presos Políticos ha manifestado preocupación por la posibilidad de que las medidas adoptadas en el marco de la emergencia impongan restricciones graves a los derechos de las personas privadas de la libertad o conduzcan a prácticas de tortura o tratos crueles, como represalia a las agresiones sufridas por el personal del INPEC. Existe una preocupación fundada de que se repitan los excesos y las medidas desproporcionadas que se dieron en la anterior emergencia[3], por ejemplo, en la masacre de la cárcel modelo de Bogotá. Además, el empoderamiento del INPEC generó limitaciones arbitrarias, redujo el ingreso de entes de control y el monitoreo de la Sociedad Civil a los establecimientos de reclusión.

Por otra parte, la reciente declaratoria de emergencia desconoce el diagnóstico y las recomendaciones realizadas por el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura en el año 2023 al Estado Colombiano[4]. En su informe, este Comité, expresa su preocupación por el uso prolongado de medidas de aislamiento, como sanción disciplinaria en unidades de tratamiento especial, la aparente arbitrariedad y falta de un debido proceso en la aplicación de estas sanciones, así como por las condiciones inhumanas y degradantes de estos espacios. Los equipos territoriales del Comité de Solidaridad, que realizan ejercicios de verificación de derechos humanos en 34 establecimientos de reclusión, han advertido que, posterior a la declaratoria han aumentado las restricciones y las medidas de aislamiento contra la población privada de la libertad. Contrariando la disposición del Comité de Naciones Unidas que recomendó velar porque el régimen de aislamiento se utilice únicamente en casos excepcionales, como último recurso, durante el menor tiempo posible (no superior a 15 días), con sujeción a una revisión independiente, y solo con el permiso de la autoridad competente y de conformidad con las reglas 43 a 46 de las Reglas Nelson Mandela.

Como ya se indicó, sorprende que la emergencia no haya sido declarada para afrontar otras situaciones que se encuentran objetivamente habilitadas por la norma para que se declare dicha emergencia carcelaria y penitenciaria. De hecho, dos de las cuatro causales son: primero, cuando los niveles de ocupación de uno o más centros de reclusión, afecten severamente los derechos fundamentales de la población privada de la libertad; segundo, cuando la falta de prestación de los servicios esenciales ponga en riesgo el buen funcionamiento del sistema o amenacen gravemente los derechos fundamentales. Por ejemplo, frente al primero punto, es importante señalar que el parágrafo primero indica que entenderá como grave un nivel de sobrepoblación superior al 20%. Para enero de 2024, el INPEC indicó que habría una sobrepoblación de 20.041 personas, que implica el 24.5%[5]. La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil al Estado de Cosas Inconstitucional, en su XI informe, destacó que la situación de las personas reclusas en Centros de Detención Transitoria, así como el problema del hacinamiento y la prolongada reclusión en estaciones de policía y las URI, persiste y ha empeorado en todo el sistema, con niveles de hacinamiento elevados, incluso muy superiores a los del sistema penitenciario y carcelario[6].



Fotografía tomada del Ministerio de Justicia y de Derecho de Colombia.

Por este tipo de situaciones el Comité de Naciones Unidas también expresó su preocupación por las condiciones inhumanas en las que se da la privación de la libertad y por las graves deficiencias en el abastecimiento de agua potable, saneamiento, atención médica y psicológica, y el precario suministro de medicamentos en diversos centros penitenciarios. Por ello, recomendó adoptar medidas urgentes, orientadas a eliminar el hacinamiento, continuar reforzando la atención médica, psicológica y sanitaria en todos los centros de detención, y seguir avanzando en la reforma del sistema penitenciario. Sin embargo, ninguna de estas recomendaciones fue considerada para la declaración de una emergencia carcelaria y penitenciaria.

Por otra parte, y frente a las preocupaciones indicadas hasta el momento, cobra relevancia el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil han instado a las autoridades a garantizar que las medidas adoptadas en el marco de la emergencia, no impongan restricciones desproporcionadas a los derechos de las personas privadas de la libertad, y que se respeten los estándares internacionales de derechos humanos. Han exigido la implementación de salvaguardas efectivas para prevenir posibles violaciones a los derechos humanos, así como un detalle específico de las medidas que se tomarán como parte de la emergencia. Es crucial que estas medidas incluyan disposiciones claras sobre cómo se protegerá la

vida e integridad del personal del INPEC, así como una evaluación rigurosa de la temporalidad de las medidas y su impacto a largo plazo. Las organizaciones de la sociedad civil han hecho un llamado a que los entes de control y la sociedad civil sean incluidos en el diálogo y la toma de decisiones, asegurando que las medidas adoptadas sean transparentes, efectivas y respetuosas de los derechos humanos. Además, han advertido sobre el riesgo de que represalias excesivas, pueden generar una escalada de violencia en el sistema penitenciario y carcelario, por lo que es fundamental tomar medidas equilibradas y proporcionales para abordar la crisis actual. El mismo Comité de Naciones Unidas, expresó su preocupación por las muertes de personas reclusas, debido a acciones u omisiones de las autoridades penitenciarias. Así como por el uso excesivo y arbitrario de la fuerza, incluido el uso indebido de armas de fuego y descargas eléctricas por parte de funcionarios penitenciarios; situación agravada; por una parte, por un elevado número de casos archivados y las irregularidades en el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Denuncia, que habrían dado lugar a acoso por parte del personal penitenciario hacia las víctimas y temor a represalias; y por otra parte, por la limitada presencia de la Defensoría del Pueblo en los centros penitenciarios, al no contar con la estructura, y los recursos financieros y humanos necesarios, para la realización de actividades periódicas de control en lugares de reclusión.

4. Conclusiones

La declaración de emergencia carcelaria en Colombia, anunciada recientemente debido al aumento de amenazas y homicidios contra el personal del INPEC, plantea diversos cuestionamientos sobre su justificación, duración y posibles repercusiones. Aunque se reconoce la gravedad de la violencia experimentada por el personal penitenciario, es fundamental garantizar que las medidas adoptadas sean proporcionales, respeten los derechos humanos y aborden las problemáticas estructurales.

[1] Resolución No. 0313 de 1998 INPEC- Resolución No. 3130 de 1998 INPEC – Resolución No. 4215 de 1998 INPEC – Resolución No. 0872 de 2000 INPEC – Resolución No. 2853 de 2000 INPEC – Resolución No. 2061 de 2001 INPEC.

[2] Resolución No. 1174 de 2024 INPEC.

[3] Resolución No. 1144 de 2020 INPEC.

[4] Comité de Naciones Unidas contra la Tortura. Observaciones finales CAT/C/COL/CO/6 12 may. 2023. Consultado en <https://bit.ly/3PrpJB5> el día 20-03-24.

[5] Estadísticas INPEC Población Privada de la Libertad – Enero de 2024. Consultado en

<https://bit.ly/3IOLY05> el día 20-03-24.

[6] XI Informe de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Anexo I-II. Comisión de seguimiento 2023 Consultado en <https://bit.ly/3Vgf93D> el día 20-03-24.

Foto de portada: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tomada de Flickr