

Sentencia de la Corte Constitucional T-762 de 2015, de dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015), sobre estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

SUSANA ESCOBAR VÉLEZ¹
MIGUEL RICARDO MEDINA ESCOBAR²

1. Contexto histórico y línea jurisprudencial

La sentencia T-762 de 2015 aparece para conformar una triada de decisiones de la Corte Constitucional, en aras de solucionar una misma problemática: la crisis carcelaria; problemática que no resulta extraña para nadie, pues las alarmantes cifras que se presentan ya han atraído incluso en más de una ocasión a investigadores internacionales. Las graves condiciones de reclusión son objeto de publicación en noticieros y periódicos del país, en los cuales se ejemplifican solo algunas de las lamentables situaciones que se presentan en el interior de una cárcel colombiana.

Cuando la Corte se refirió por primera vez –en la sentencia T-153 de 1998– al estado de cosas inconstitucional en las cárceles, hizo un análisis histórico de la problemática. En este análisis se observa cómo la situación carcelaria en Colombia empezó a presentar preocupantes cifras desde 1938. Cifras que, con algunas pocas excepciones, tendieron a empeorar con el paso del tiempo hasta desembocar en una situación carcelaria insostenible como la que tenemos hoy en día, según se verá más adelante.

1 Profesora de Derecho penal de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Contacto: sescoba5@eafit.edu.co

2 Estudiante de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Contacto: mmedin13@eafit.edu.co

No consideramos pertinente ahondar en este análisis histórico que se enfoca prioritariamente en las cifras, y muy poco en consideraciones que contribuyan a explicar el problema. Para efectos de esta reseña resulta más interesante enfocarnos en las decisiones de la Corte para entender cuál ha sido el tratamiento que le ha dado nuestro tribunal constitucional a esta crisis.

1.1 La sentencia T-153 de 1998

El origen de esta sentencia puede situarse en las condiciones de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios, que impedían brindarle “medios para la resocialización a los reclusos”. Aquí la Corte analizó la situación carcelaria en todo el país, para concluir que se presentaba un alto grado de hacinamiento que contribuía a la “desocialización” de los internos. A partir de lo anterior, la Corporación afirmó que existía un estado de cosas inconstitucional, ya que las condiciones de reclusión atentaban directamente contra la dignidad humana, la vida, la integridad, y otros derechos fundamentales de los reclusos.

Para conjurar esta situación, se ordenó la realización de un plan de construcción y refacción carcelaria. En ese entonces, esta solución enfocada en la infraestructura parecía la más obvia, pero poco sabía la Corte que estaba muy lejos de ser la acertada.

En el año 2003, debido a la efectiva construcción y refacción de los establecimientos penitenciarios, que permitió la ampliación de cupos, las cifras de hacinamiento disminuyeron notablemente y, por ende, se consideró superado el estado de cosas inconstitucional declarado en 1998.

1.2 La sentencia T-388 de 2012

A pesar de lo anterior, en el año 2013 la Corte Constitucional analizó nueve expedientes de acción de tutela acumulados, en los cuales se alegó nuevamente que la situación carcelaria del país y las condiciones de reclusión atentaban contra los enunciados constitucionales.

En atención a esto la Corte, en sentencia T-388 de 2013, se pronunció sobre las estructuras y entidades relacionadas con la cuestión carcelaria, para concluir que se estaba en presencia de un nuevo estado de cosas inconstitucional, en el que “los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada”. Para la Corte se trataba, como se ha dicho, de un “nuevo” estado de cosas inconstitucional, ya que aquel que fue decretado en 1998 se entendía superado. No obstante, advirtió que no se debía a nuevos hechos sobrevinientes sino a situaciones estructurales que se mantenían y se reiteraban.

En esta sentencia, la Corte abordó la problemática de una manera diferente, al comprobar que a pesar de la construcción efectiva de más cárceles la crisis se mantuvo. En este sentido, consideró que el hacinamiento no se resuelve únicamente con la construcción de más cupos carcelarios, y planteó también la necesidad de “menos cárcel”, es decir, menos uso del derecho penal como mecanismo de control social.

En ese mismo orden de ideas, la Corte explicó que la política criminal debe apuntar a un derecho penal entendido como *ultima ratio*; una política criminal que debe ser ante todo preventiva y propender a la resocialización. Se aprecia, entonces, cómo esta Corporación le otorgó un papel fundamental en la conjuración de la crisis a una política criminal que ha de ser razonable, coherente, proporcional, sostenible y “sensible a los sujetos de especial protección constitucional que vean sus derechos fundamentales comprometidos por el Sistema penitenciario y carcelario”.

2. La sentencia T-762 de 2015

2.1 Los hechos

Dos años después de la expedición de la providencia a la que acabamos de referirnos, la crisis se mantuvo. Entre noviembre de 2014 y noviembre de 2015, según cifras del INPEC, hubo un incremento (estimado) de siete mil reclusos, lo que puso en duda el efectivo cumplimiento de las disposiciones de la Corte sobre “menos cárcel”.

No fue una sorpresa, entonces, que la Corte se encontrara con una acumulación de 18 expedientes de acciones de tutela, en los cuales se alegaba la “violación sistemática de derechos humanos” en 16 centros penitenciarios del país. La anterior situación dio lugar a la sentencia T-762 de 2015, en la que se abordó esta problemática.

En esta sentencia, la Corte analizó cada uno de los expedientes y concluyó que compartían tanto supuestos fácticos similares, como los derechos fundamentales invocados y el sustento jurídico. En las pretensiones de los accionantes se encontraban, entre otras, peticiones como “abstenerse de ingresar nuevos reclusos”, “trasladar” internos a otros establecimientos penitenciarios, realizar adecuaciones estructurales, y mejorar la prestación de los servicios de salud.

Las entidades llamadas a intervenir en los procesos no se consideraron responsables. Algunas entidades (Fiscalía, Presidencia, Ministerios y Departamentos de planeación) solicitaron ser desvinculadas del proceso, al considerar que no tenían la competencia para atender a las pretensiones de los accionantes.

Por su parte, el INPEC afirmó que el hacinamiento no era causado únicamente por falta de cupos sino que obedecía a cuestiones relacionadas con la política criminal y el “populismo punitivo”. El USPEC sostuvo que no era la entidad competente para realizar traslados u ordenar cierres de establecimientos penitenciarios, ya que su única función era brindar apoyo administrativo y de logística. CAPRECOM S.A. consideró que los servicios de salud y POS se brindaban con calidad y de manera oportuna, pero que la adecuación de los servicios sanitarios y calidad del agua eran responsabilidad del INPEC.

De las intervenciones de las entidades cabe concluir, entonces, que ninguna asumió responsabilidad por las graves condiciones presentes en los centros penitenciarios, y que más bien optaron por trasladar dicha responsabilidad a otra entidad, sin que el problema fuera resuelto.

La mayoría de los fallos de primera instancia ampararon los derechos fundamentales tutelados, y únicamente fueron denegados aquellos que no cumplían con el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela.

2.2 Consideraciones de la Corte

La Corte afirmó que las dificultades que atraviesan los internos trascienden la dinámica de cada uno de los establecimientos y se “extienden a un nivel nacional del sistema penitenciario y carcelario”. A partir de lo anterior, concluyó que la “crisis carcelaria” presente en Colombia se debe a unas “problemáticas que más que esporádicas son estructurales”. Para explicarlas, se basó en gran medida en el diagnóstico y las consideraciones de la sentencia T-388 de 2013, a la que ya nos referimos en el primer apartado.

2.2.1 Problemáticas estructurales

Primera problemática: política criminal desarticulada

La Corte señaló que la política criminal en Colombia es reactiva y toma decisiones sin fundamentos empíricos, lo que genera incoherencia normativa y afecta directamente las condiciones carcelarias. Como ejemplos de esta situación se refirió a las propuestas de penalización autónoma por conducción en estado de embriaguez o de cadena perpetua para violadores. Adicionalmente, para la Corte la política criminal en Colombia ha optado por un “endurecimiento punitivo”, ya que se han aumentado las penas mínimas para algunos delitos, se han creado nuevas conductas penales y se ha usado la prisión como eje de la política criminal.

Sumado a lo anterior, la Corte sostuvo que la política criminal en Colombia no actúa en concordancia con las necesidades del contexto nacional y no tiene en cuenta sus particularidades (diversidad regional y de clases, poca presencia del Estado en algunos sectores, etc).

Asimismo, sostuvo que otra de las falencias de la política criminal es su subordinación a las políticas de seguridad nacional, su inestabilidad, inconsistencia y volatilidad. Además, en relación con la fase de implementación y ejecución de la política criminal, la Corte denunció el uso excesivo de las medidas de seguridad privativas de la libertad y el hecho de que estas sean usadas como herramientas de investigación.

Concluido el análisis de los numerosos problemas que se encuentran en este ámbito, la Corte se refirió al “estándar de constitucionalidad mínimo para una política criminal respetuosa de los derechos humanos”. Estos lineamientos indican que el diseño e implementación de la política criminal debe ser ante todo preventivo, fundado en el principio de libertad personal, en busca de la resocialización de los reclusos, coherente y sostenible.

Segunda problemática: hacinamiento carcelario

La desproporcionalidad entre el número de reclusos y la capacidad de cupos de los establecimientos penitenciarios produce, según la Corte, un hacinamiento de una magnitud jamás antes experimentada. Esto impide que los reclusos tengan lugares apropiados para dormir, comer, recibir visitas conyugales y realizar todo tipo de actividades para la resocialización. Aunado a esto, los espacios tan reducidos favorecen la propagación de enfermedades y situaciones de ingobernabilidad y violencia.

Para la Corte, esta problemática puede ser atribuible a tres causas: la desproporción entre el número de ingresos y salidas de reclusos, la falta de construcción y adaptación de cupos que respeten la dignidad humana, y la insuficiencia de recursos atribuidos a la financiación de la política penitenciaria y carcelaria.

Tercera problemática: reclusión conjunta

Ya en su fallo de 1998, la Corte había emitido órdenes en pro de eliminar la reclusión conjunta de sindicados y condenados. Aun así, la grave cuestión perduró en el tiempo y, según la Corte, obedece principalmente a dos fenómenos: en primer lugar, a reformas legislativas que han hecho más rigurosa y obligatoria la implementación de medidas de aseguramiento privativas de la libertad; en segundo lugar, a dificultades del sistema para otorgar un tratamiento diferenciado a las personas sindicadas y condenadas.

Cuarta problemática: sistema de salud

La Corte consideró que en las cárceles se presenta una ausencia de servicios de salud adecuados para atender a los reclusos. Esto genera que las condiciones de salud en los establecimientos penitenciarios sean pésimas y constituyan una violación a los derechos fundamentales de la población carcelaria. Como causas de esta problemática, la Corte se refirió a las demoras en la atención, ausencia de personal médico, ausencia de contratos o el represamiento de las solicitudes de procedimientos y autorización de medicamentos. Sostuvo, además, que las graves condiciones de hacinamiento multiplican los daños al contribuir a la propagación de las enfermedades.

Quinta problemática: condiciones de salud e higiene

En el diagnóstico presentado por la Corte se estableció que los establecimientos penitenciarios no cuentan con suficientes baterías sanitarias y tienen problemas para garantizar el acceso al agua potable. Esto crea, entonces, unas condiciones de salubridad e higiene “indignas”, que generan una violación masiva de derechos fundamentales. Este trato indigno, según la Corte, es propiciado por el Estado, ya que en “los principios y buenas prácticas de las personas privadas de la libertad en las Américas” se estableció que los Estados tienen la obligación de brindar a los reclusos condiciones de higiene y salubridad dignas.

Concluido el análisis de los hechos y de las causas del estado de cosas inconstitucional en las cárceles, la Corte profirió un listado extenso de órdenes en aras de conjurar la crisis. A continuación, resaltaremos únicamente las órdenes de mayor relevancia, o aquellas que puedan ser consideradas de un modo u otro “innovadoras”.

2.3 Órdenes de la Corte

En atención a la problemática presentada, la Corte reiteró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, y emitió múltiples y diversas órdenes para superarlo, de las cuales destacan las siguientes:

En primer lugar, para garantizar el seguimiento del cumplimiento de las órdenes de la sentencia, la Corte delegó dicha labor en la Defensoría del Pueblo, y enfatizó en que el desarrollo de las órdenes y su cumplimiento no sería medido por una simple ejecución de actividades sino por un establecimiento claro de metas y objetivos cuyo cumplimiento impulsaría la cesación de las violaciones constitucionales.

Asimismo, para las labores de seguimiento, le asignó a la Defensoría del Pueblo la creación de un comité interdisciplinario que cuente con suficientes capacidades para estructurar unas “normas técnicas” que garanticen una reclusión digna. Así mismo, se le asignó a la Defensoría la labor de crear un grupo particular ligado a las labores de seguimiento. Este grupo debe funcionar sin perjuicio de otras comisiones de seguimiento existentes.

Para concluir la orden de vigilancia del seguimiento, la Corte le indicó a la Defensoría que debe asegurar que todo incumplimiento de las disposiciones contenidas en la providencia acarree responsabilidad estatal.

En materia legislativa, la Corporación le ordenó a todos los entes que puedan impulsar proyectos de ley en materia penal (Fiscalía, Ministerios, etc.) que no promuevan ninguna iniciativa legislativa que vaya en contra del diseño de una política criminal sostenible. Esto, con el fin de transformar y rediseñar la política criminal, la cual, según se dijo antes, consideró desarticulada. Adicionalmente, exhortó al Congreso a tener siempre en consideración los conceptos del Comité Técnico Superior de Política Criminal y Penitenciaria (CTSPC) para el diseño de cualquier ley que regule materias penales.

En ese mismo orden de ideas, la Corte invitó (en realidad, “exhortó”) al Congreso a revisar el sistema de tasación de penas para los delitos y diseñar medidas de aseguramiento diferentes a la pena de prisión. Esta orden apunta claramente a menguar el “endurecimiento punitivo” al cual se refirió la Corte en sus consideraciones.

En relación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, le ordenó crear una política de concienciación, la cual permita incidir en las percepciones sociales del derecho penal, para que los ciudadanos comprendan el carácter residual del mismo, el valor del derecho a la libertad, y la inconveniencia de concebir la prisión como eje de la política criminal.

Asimismo, encargó a esa Cartera la creación de un sistema de información confiable, que brinde sustento fáctico al desarrollo de la política criminal, para que esta se base en las realidades sociales del país. La información contenida será aportada por los centros de reclusión y deberá comprender datos relevantes sobre todos los reclusos en diferentes etapas: el motivo de la condena, el tiempo transcurrido en el establecimiento penal y su posterior reinserción a la sociedad.

Para terminar, es pertinente resaltar que la Corte invitó a diferentes universidades del país a acompañar a la Defensoría del Pueblo en el seguimiento de las órdenes de la sentencia y en el desarrollo de las denominadas normas técnicas para una reclusión digna, las cuales estarán a cargo del comité interdisciplinario.

3. Consideración final

Una vez expuestas –aunque sucintamente, por limitaciones de espacio– las cuestiones más relevantes de la sentencia T-762 de 2015, resulta pertinente una última reflexión – todavía provisional en cuanto se trata de un fallo reciente– con respecto a sus disposiciones y el impacto de las mismas en la solución de la crisis carcelaria.

En primer lugar, se observa que no hay novedad en los lineamientos expuestos en 2015 sobre la política criminal y la reclusión digna, pues ya en la sentencia de 2013 la Corte se refirió de manera puntual a establecer cómo debía ser una política criminal “coherente, razonable, proporcional y sostenible”. También hay gran similitud en el énfasis que hace la Corte sobre la necesidad de diseñar medidas alternativas a la pena de prisión. No obstante, resulta difícil ser optimistas con respecto al cumplimiento efectivo de estos lineamientos, cuando muchos de los proyectos de ley y leyes penales expedidas con posterioridad a la sentencia de 2013 responden más a la política criminal reactiva, volátil, débil e incoherente, que denuncian ambos fallos, que a los estándares constitucionales mínimos que ambos proponen.

En segundo lugar, la sentencia de 2015 hace mayor énfasis en la labor de seguimiento de sus órdenes en cabeza de la Defensoría del Pueblo y, sobre todo, en su deber de establecer la responsabilidad de los órganos llamados a obedecer el fallo. Esto, unido al mayor número de órdenes dirigidas a las entidades en particular, pareciera apuntar a conseguir una mayor efectividad en el cumplimiento de dichas órdenes. No obstante, consideramos que, con ello, la Corte adopta un enfoque gerencialista, con el cual la solución efectiva de los problemas que aquejan a la población carcelaria en Colombia se ve remplazada por afirmaciones retóricas, por meras declaraciones de principios.

Finalmente, la sentencia de 2015 comparte otra nota común con las dos sentencias que la precedieron, sobre estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario en Colombia: en ninguno de los tres pronunciamientos la Corte asume algún grado de responsabilidad en la crisis que denuncia. Olvida, con ello, que es un actor relevante en la configuración de la política criminal del Estado, y que muchas de sus decisiones han ido en contravía del estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, que la propia Corte ha diseñado, y que reitera y defiende con énfasis en la sentencia que aquí hemos analizado.