

Defensoría del Pueblo Colombia

Pena privativa de la dignidad.



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA

#NosUnenTusDerechos

Defensoría del Pueblo Colombia

Derecho a la salud y medidas de protección contra el COVID-19 de las personas privadas de la libertad.

Sentencia:

20 de noviembre de 2020

18001233300020130021601

Defensoría del Pueblo

Carlos Ernesto Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Ángela María Sánchez Rojas
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos

Heidi Abuchaibe Abuchaibe
Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales
Se desempeñó como Delegada entre febrero de 2021 y el 31 de agosto del mismo año.

Consejo de Estado

Marta Nubia Velázquez Rico
Presidente

Milton Chaves García
Magistrado ponente

La elaboración y coordinación de esta cartilla estuvo a cargo de la Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, de la Dirección Nacional de Promoción y Divulgación, de la Vicedefensoría del Pueblo y del equipo de la presidencia del Consejo de Estado. Contó con el acompañamiento del despacho ponente de la sentencia.

Autor
Wilmar David Chaves Ramos

© Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 N.o 10-32
Teléfonos: 314 4000 - 314 7300, ext. 2718

Presentación

La Defensoría del Pueblo, como Institución Nacional de Derechos Humanos, es la encargada de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos en Colombia, según lo establece el artículo 282 de la Constitución Política. Para lograr este objetivo, implementa diversas actividades pedagógicas que fortalecen el conocimiento y la apropiación de la cultura de los derechos humanos, expresada, entre otras, en las decisiones judiciales de las altas cortes.

A su vez, el Consejo de Estado es el máximo tribunal de lo contencioso administrativo y el cuerpo consultivo del Gobierno nacional. A través de sus salas y secciones, esta institución se pronuncia sobre diversas materias entre las que se destacan, el ejercicio y la garantía de los derechos políticos, así como la vulneración de derechos fundamentales, colectivos, laborales.

El 7 de diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo suscribió un memorando de entendimiento con el Consejo de Estado. La finalidad de este memorando es sumar esfuerzos para desarrollar diversas acciones encaminadas a la investigación, capacitación y difusión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en las siguientes materias:

- Derechos humanos
- Derecho internacional humanitario
- Responsabilidad extracontractual por fallas en el servicio a cargo de la fuerza pública
- Derechos de los trabajadores en el ámbito administrativo
- Enfoque de género
- Derechos colectivos y derechos políticos

De igual manera, este acuerdo busca fomentar estos principios:

- Transparencia
 - Acceso a la información pública
 - Participación ciudadana en la gestión pública
 - Celeridad
- Confianza de la ciudadanía

Se trata de una estrategia interinstitucional de pedagogía y divulgación de jurisprudencia relevante en materia de derechos humanos, proferida durante 2020 por el Consejo de Estado.

Cada documento está construido con un lenguaje que permite edificar la cultura y la vivencia de los derechos humanos. En esta cartilla, usted encontrará:

- Un breve resumen de los hechos de cada sentencia
- La decisión que tomó este alto tribunal
- La importancia de la decisión en materia de derechos humanos
- Su utilidad en términos prácticos para la ciudadanía
- Los derechos analizados, protegidos y reconocidos en la decisión
- Las personas o el grupo de personas beneficiadas o perjudicadas por el fallo
- El cambio que produce la decisión adoptada

En conclusión, estas cartillas buscan divulgar de manera clara, concreta y sencilla algunas de las decisiones más relevantes del Consejo de Estado, así como su impacto en la vida de las personas que habitan en el territorio nacional.

Martha Nubia Velazquez
Presidente 2021
Consejo de Estado

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Pena privativa de la dignidad¹

La acción de grupo se creó en la Constitución Política de 1991 como un mecanismo mediante el que un grupo de personas que han sufrido daños antijurídicos como consecuencia de un mismo hecho, pueden acudir a la justicia para obtener una reparación de los perjuicios correspondientes. En general, se requiere que dicho grupo de afectados se constituya por al menos 20 personas; no obstante, no es necesario que todas ellas presenten la misma demanda, puesto que el grupo afectado puede determinarse incluso con posterioridad a la decisión definitiva².

En el presente caso, el Consejo de Estado estudió la viabilidad de declarar la responsabilidad estatal por el daño que padecieron las presas por el hacinamiento al que fueron sometidas, así como ordenar la reparación de los perjuicios a los bienes constitucionalmente protegidos, en este caso, a su dignidad e integridad, como consecuencia de las condiciones inhumanas que debieron soportar durante su reclusión.

¿Qué fue lo que pasó?

Un grupo de mujeres, quienes probaron haber estado reclusas en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad del Cunday — ubicado en Florencia, Caquetá— demostraron que dicha cárcel presentaba condiciones deplorables para garantizar la dignidad y el bienestar de las personas allí reclusas. Lo anterior, teniendo en cuenta que sus instalaciones contaban con un espacio total de 320 m² para alojar a un máximo

de 32 internas; no obstante, dentro del proceso se probó que, entre enero de 2012 y mayo de 2013, la ocupación del establecimiento osciló entre 97 y 151 internas, con lo cual se hizo evidente que el lugar estuvo sobrepoblado y alcanzó niveles de hacinamiento de hasta un 504 %³.

En tales condiciones, cada interna contaba únicamente con 2,1 m² de espacio disponible, cuando los estándares del Comité Internacional de la Cruz Roja, adoptados por la Corte Constitucional, indican que dicho espacio debería ser de, al menos, 20 m².

Las condiciones de hacinamiento presentadas por el penal llevaron a la ubicación de colchonetas en espacios como los pasillos y las proximidades a las baterías sanitarias, en los que adicionalmente debían recibir los alimentos y colgar sus prendas de vestir lavadas. Las demandantes alegaron haber soportado la exposición permanente a malos olores e incluso a la presencia de insectos en su lugar de descanso.

Igualmente, señalaron que no existía ningún espacio para su esparcimiento, ya que los lugares destinados para ello se encontraban ocupados por internas que debían dormir allí por la falta de espacio.

Por otra parte, indicaron que el pabellón femenino solo tenía dos baterías sanitarias, que resultaban insuficientes para atender las necesidades fisiológicas del gran número de mujeres reclusas

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 20 de noviembre de 2020. Rad. 180 012 333 000 201 300 21 601. Demandante: Linda Lorena Bañol García y otras. Demandados: INPEC y otros. Acción de grupo.

² Al respecto, véase: Corte Constitucional. Sentencia C-116 de 2008.

³ En la Sentencia se indica que la Cárcel del Cunday está sobrepoblada, citando el siguiente concepto: Una cárcel sobrepoblada se caracteriza por un alojamiento antihigiénico y restringido, con falta de privacidad aun para realizar actividades básicas, tales como el uso de las facilidades sanitarias; reducidas actividades fuera de la celda, debido al número de internos que sobrepasan los servicios disponibles; servicios de salud sobrecargados; aumento de la tensión en el ambiente y, por consiguiente, más violencia entre los prisioneros y el personal penitenciario.

en dicho establecimiento. Así mismo, estas no tenían puertas, se encontraban en pésimas condiciones y solo había dos duchas y un lavamanos⁴, lo que implicaba largas esperas para acceder a ellas.

También se advirtió de la dificultad para el acceso a artículos de higiene femenina. Sumado a ello, la insuficiencia de espacio en el penal llevó a la necesidad de disponer de los residuos sólidos en canecas colgadas en cuerdas que se ubicaban sobre las propias colchonetas de las internas, en las cuales incluso debían depositarse artículos usados de aseo personal.

Así mismo, pudo establecerse que las privadas de la libertad que habitaban en el establecimiento en mención lo hacían en un único espacio sin divisiones internas, razón por la cual se presentaban tensiones permanentes, como consecuencia de la falta de condiciones para moverse, para ir al baño, para recibir alimentos suficientes y para tener visitas de sus allegados. Aún más, las internas debían atender estas visitas en las colchonetas de las internas, dada la ausencia de espacios para tal actividad.

Por lo anterior, las demandantes manifestaron que las condiciones antes descritas constituían un trato inhumano y degradante, motivo por el cual se estaban vulnerando sus derechos a la vida, a la dignidad, a la salud, a un ambiente sano y a la integridad personal, entre otros, en atención a lo establecido en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas —adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[CICR]⁵—, en particular lo dispuesto en

4 Según los estándares del CICR, se debe contar con un sanitario en plenitud de condiciones por cada 25 personas privadas de la libertad, al cual debe accederse libremente y garantizando la privacidad.

5 <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

su principio XII, que trata sobre las condiciones de albergue, higiene y vestido.

Como se indicó, las demandantes presentaron una acción de grupo, por lo que se precisó que el grupo de afectadas estaría integrado por quienes reunieran la totalidad de las siguientes circunstancias:

- mujeres reclusas en condiciones de hacinamiento;
- que estuvieran en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad del Cunday; en reclusión desde 2012⁶.

¿Qué decidió el Consejo de Estado?

Antes de exponer la decisión adoptada por el honorable Consejo de Estado, es necesario destacar los argumentos que la sustentaron, en atención a su importancia para la defensa de los derechos de la población privada de la libertad.

Normalmente, la cercanía a los interesados pone en duda los testimonios rendidos por familiares, amigos o personas cercanas a las partes de un determinado proceso; sin embargo, el Consejo de Estado indicó que las internas estaban sometidas a un severo control por parte del Estado, por lo que tales pruebas adquieren un valor diferente al que tendrían si las afectadas estuvieran en libertad.

Los medios de prueba son limitados para quienes están privados de la libertad en un establecimiento penitenciario y carcelario, debido a la sujeción de la persona detenida por el Estado, así como al temor que podrían sentir de documentar las vulneraciones de sus derechos. Por esta razón, se decidió valorar dichos testimonios, como medida para reestablecer la igualdad procesal entre las

6 Con fundamento en dichos criterios y en la información recaudada durante el proceso, se dio por acreditada la existencia de un grupo de más de 20 mujeres afectadas.

partes: la imposibilidad de contar con fuentes de información, más allá del dicho de las víctimas y de sus presuntos victimarios, pone a las primeras en una condición de desventaja. En tal sentido, se advirtió la necesidad de acudir a los testimonios de los familiares y amigos cercanos a las personas privadas de la libertad para establecer si se habían violado los derechos de esta población⁷.

Con fundamento en estos testimonios y en las demás pruebas aportadas al proceso, el Consejo de Estado reconoció la existencia de un daño antijurídico⁸: la vulneración de los derechos a la integridad y a la dignidad de las internas del referido establecimiento por las condiciones de hacinamiento antes descritas. En sí mismas, constituyen un trato inhumano, cruel y degradante, que no puede justificarse de ninguna manera. Se hace énfasis en que solo «[l]a ausencia de intención deliberada y de una finalidad ilícita demostrada» impidió que se declarase la comisión de actos de tortura contra las mencionadas internas.

La imposición de las condenas o de las medidas de aseguramiento, en efecto, no trae consigo la expulsión de las prisioneras fuera de los márgenes del derecho, ni un despojo de su condición humana que habilite su degradación constante a fuerza del encierro en espacios inhumanos, en condiciones que hacen de su vida un reto aterrador.

De este modo, se tuvo por probado el incumplimiento de la obligación del Estado de adoptar las acciones necesarias para garantizar

aquellos derechos cuya limitación no sea necesaria para cumplir una pena, así como el deber de asegurar condiciones para resocializar a dicha población.

Igualmente, se indicó que las condiciones de vulnerabilidad de las internas de la Cárcel del Cunduy se vieron acentuadas aún más por tratarse de mujeres, en atención a la imposibilidad de contar con garantías mínimas para —por ejemplo— acceder y disponer de productos de higiene femenina o desplazarse a un sanitario en condiciones de seguridad y privacidad. Así las cosas, los tratos inhumanos, crueles y degradantes antes advertidos, adquieren también la connotación de actos de violencia basada en género: tienen efectos que solo perciben las mujeres y que les provocan «sentimientos de angustia e inferioridad capaces de humillarlas y desequilibrarlas física y espiritualmente».

«Respecto de estas mujeres, el Estado ha asumido una posición de indolencia cercana a la desidia deliberada».

Dicho lo anterior, se manifestó que la responsabilidad concreta por hechos como los narrados hasta aquí debía recaer sobre estas entidades:

- el Ministerio de Justicia y del Derecho, el órgano encargado de dirigir la política criminal y penitenciaria del Gobierno Nacional;
- el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC);
- la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

Los dos últimos se consideraron «responsables directos de las condiciones físicas de las prisiones y la gestión de los servicios carcelarios»⁹.

9 Si bien la demanda se dirigió inicialmente solo contra el INPEC, el Tribunal Administrativo de Caquetá —encargado de estudiar el proceso en primera instancia— vinculó al proceso a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación.

7 Esto, acudiendo a la jurisprudencia de la Corte IDH sentada en los siguientes casos:

- Corte IDH. Caso Chinchilla Sandoval y otros vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de febrero de 2016. Serie C N.º 312
- Corte IDH. Caso Galindo Cárdenas y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de octubre de 2015. Serie C N.º 301;
- Corte IDH. Caso J. vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C N.º 275.

8 Un daño que la persona no está obligada a soportar.

En relación con el reconocimiento de perjuicios morales a favor de las internas de la Cárcel del Cunduy, el Consejo de Estado recordó que tanto su jurisprudencia como la de la Corte IDH han reconocido que de la existencia de vulneraciones a los derechos a la vida, la integridad física y a la dignidad humana se infiere la existencia de este tipo de perjuicios respecto de las víctimas, por lo cual no se requieren más pruebas que aquellas que han servido para acreditar las violaciones de estos derechos.

Por otra parte, se manifestó que en este caso se presentó una categoría de perjuicios inmateriales cuya reparación no puede entenderse dentro del concepto de perjuicios morales. Esta categoría se denomina «perjuicio a derechos constitucionalmente protegidos¹⁰»; se produjo por el sacrificio del núcleo esencial de la dignidad humana de las internas: les negaron condiciones de reclusión que garantizaran su «dimensión específicamente humana». Además, esto implicó que les fuese arrebatada la posibilidad de reconocerse en su condición humana, femenina y social.

El horror del hacinamiento reduce la autopercepción y la proyección de las internas, que solo pueden verse, comportarse y ser como una presa hacinada: una mujer que no puede respirar aire puro ni satisfacer con seguridad sus necesidades fisiológicas o desplegar los más básicos rasgos de su feminidad, entendida como cada una lo decida. Solo son reclusas en la precariedad, sin derecho a ser o soñarse de otra forma, porque toda su energía debe volcarse a la nuda conservación de la vida.

Con fundamento en lo anterior, el Consejo de

10 Con fundamento en lo señalado en la siguiente sentencia de unificación: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de agosto de 2014, exp. [32988].

Estado declaró la responsabilidad del Ministerio de Justicia y del Derecho, del INPEC y de la USPEC por el daño a los derechos a la dignidad e integridad de las internas de la Cárcel del Cunduy. En consecuencia, se ordenó a dichas entidades el pago de 18.371 SMMLV¹¹ al Fondo para la Protección de los Derechos Colectivos, con el fin de que dicho fondo girase los recursos en favor de quienes acreditaran haber sido víctimas de los daños antes referidos entre el 1 de enero de 2012 y el 14 de junio de 2013. Además, se ordenó al INPEC y a la USPEC que publicaran la sentencia en un diario de circulación nacional por el término de un mes luego de ejecutada la sentencia.

Finalmente, se ordenó al INPEC coordinar con la Defensoría del Pueblo la intensificación de las brigadas jurídicas establecidas en la Sentencia T-762 de 2015; se exhortó al Ministerio de Justicia y al Congreso de la República para que revirtieran los efectos negativos del populismo punitivo y del abuso en la imposición de medidas y penas privativas de la libertad, que se imponen de manera específica y desproporcionada a las mujeres.

Ninguna medida puede devolver a las mujeres del Cunduy el derecho arrebatado a la dignidad; ninguna medida podrá volver atrás el tiempo para que ejerzan retroactivamente sus derechos, para que reversen lo que percibieron sobre sí mismas o para que recuperen una porción de su vida irremediabilmente inhumana.

¿Por qué es importante esta sentencia?

Esta sentencia constituye un precedente de enorme importancia para reconocer la violencia que padecen las personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios; en particular, considera a las mujeres sometidas a este tipo de medidas restrictivas como consecuencia

11 Salarios mínimos legales mensuales vigentes

de las condiciones de hacinamiento y de la insuficiencia de las instalaciones destinadas a la reclusión.

Lo anterior, con miras a evitar que aquellas limitaciones de los derechos fundamentales que corresponden a las penas o medidas de aseguramiento que se les han impuesto, se sumen a otras limitaciones injustificadas y lesivas de sus garantías constitucionales más básicas.

Adicionalmente, el pronunciamiento permite establecer con claridad que, aun cuando la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en la Sentencia T-762 de 2015 —en relación con los derechos de la población privada de la libertad, justamente en atención a la precariedad generalizada de los establecimientos destinados a su reclusión—, ello no impide que se atribuyan responsabilidades concretas a entidades específicas cuando se advierta que la vulneración de los derechos de la población privada de la libertad llevan a un daño resarcible, incluso en términos patrimoniales.

De igual forma, la decisión constituye un notable avance en la defensa del derecho de acceso a la justicia: impide que se desechen por su cercanía los testimonios de los familiares y demás allegados de las personas privadas de la libertad, puesto que son la única fuente de información para acreditar vulneraciones de los derechos humanos, diferente al propio dicho de los reclusos y al personal de las instituciones a su cargo.

Por último, es de gran importancia el reconocimiento del enfoque de género para sustentar y adoptar la resolución del caso, debido a que muestra con claridad que las condiciones de vulnerabilidad que padecen las mujeres privadas de la libertad son mayores a aquellas soportadas por los hombres en condiciones como las denunciadas.

¿Para qué sirve esta sentencia?

La decisión es de utilidad para la población privada de libertad, para sus familias y para las organizaciones e instituciones defensoras de sus derechos, en la medida en que señala criterios orientadores para establecer cuándo se configura una vulneración de derechos fundamentales que supera el margen razonable correspondiente a las restricciones impuestas por una orden judicial en el marco de un proceso penal. Todo esto tiene el objetivo detener la violación de dichas garantías y de buscar el resarcimiento de los daños ocasionados por este tipo de escenarios.

Asimismo, es un impulso adicional para mejorar continuamente las condiciones de reclusión de la población privada de la libertad, ya que compromete la estabilidad financiera de las autoridades del Estado obligadas a resarcir patrimonialmente los daños causados por el hacinamiento y las condiciones inhumanas de diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios e, incluso, de instalaciones que no sirven para alojar a personas detenidas o condenadas.

¿Cuáles son los derechos que se analizan, protegen y reconocen en este fallo?

Principalmente, se protegen los derechos a la dignidad humana, a la integridad personal y al acceso a la administración de justicia:

Derecho a la dignidad humana: se reconoce la existencia de un daño antijurídico derivado del sometimiento permanente y prolongado de las internas de la Cárcel del Cunduy a tratos crueles y degradantes derivados de condiciones de habitación, salubridad y convivencia; estas circunstancias no se ajustan a aquellas que toda persona y, en particular, toda mujer, debe tener garantizadas, aun privada de la libertad.

Derecho a la integridad personal: establecer, condenar y dispone que se reparen los daños morales, psicológicos y físicos a las internas que causen las condiciones de hacinamiento, de insuficiencia de espacios y de equipamiento necesarios para garantizar derechos que no se les pueden limitar a las personas privadas de la libertad.

Derecho de acceso a la justicia: corrige la desigualdad de restarles credibilidad a los testimonios rendidos por allegados de las personas privadas de la libertad en atención a sus relaciones de cercanía. Salvo los demás reclusos y el personal encargado de su custodia, sus familiares y amigos son los únicos que pueden dar constancia de las circunstancias vulneratorias de sus derechos fundamentales.

¿A qué personas o grupo de personas beneficia esta decisión?

Las consideraciones y decisiones expuestas en la sentencia conciernen a las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad, en especial de las mujeres; también son relevantes para sus familias y para las organizaciones destinadas a la defensa de los derechos de dicha población. Es un precedente certero y vinculante para proteger estas garantías y reparar los perjuicios causados por su vulneración.

¿Qué cambia?

El reconocimiento de que la población femenina en los centros carcelarios del país es víctima de tratos crueles, inhumanos y denigrantes; se advierte una violencia basada en género, derivada del hacinamiento carcelario y de las precarias condiciones de salubridad, higiene y habitabilidad en los centros de reclusión. Esto es importante porque crea conciencia en las entidades del Estado

y las obliga a proponer un cambio para evitar más violaciones a los derechos de esta población.

Por otro lado, se evidencian las omisiones del Estado en materia de protección y garantía de los derechos no limitados judicialmente de las personas privadas de la libertad, principalmente de sus derechos a la dignidad humana y a la integridad personal, y se advierte que tales omisiones pueden constituir fundamento suficiente para posibles declaratorias de responsabilidad con efectos patrimoniales.

Adicionalmente, hay que considerar esta decisión a distribuir recursos públicos destinados a adecuar y mejorar los establecimientos penitenciarios y carcelarios, ya que las partidas destinadas a este objetivo han sido claramente insuficientes.