

Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013

Bogotá D.C., 13 de septiembre de 2019

Honorables magistrados

Gloria Stella Ortiz Delgado, José Fernando Reyes Cuartas, Carlos Bernal Pulido

Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015

Corte Constitucional

Calle 12 No. 7-65 – Palacio de Justicia

Comentarios de la Comisión de Seguimiento al VI Informe de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario del Gobierno Nacional

Por medio de este escrito, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad civil a la Sentencia presenta ante esta Sala sus comentarios y observaciones frente al VI Informe Semestral elaborado por el Gobierno Nacional del 7 de junio de 2019, en concordancia con los parámetros establecidos para el seguimiento en el Auto 121 del 22 de febrero de 2018. Las diferentes organizaciones y personas que componen esta Comisión agradecen la oportunidad de participar en el seguimiento, y esperan que las siguientes observaciones y comentarios sean de utilidad para la superación de la anomalía constitucional y la violación generalizada de los derechos fundamentales de la población reclusa.

Las presentes observaciones se encuentran divididas en tres partes. En la primera presentará unos comentarios generales sobre el informe escrito del Gobierno Nacional, en particular sobre la persistencia de problemas que fueron identificados en la respuesta al V Informe de Seguimiento entregado en febrero de este año. En la segunda se plantearán los comentarios que tiene esta Comisión sobre temas específicos de las dimensiones del seguimiento, en donde se desarrollan las falencias encontrada en cada uno de ellas. Finalmente, la tercera parte concluye con algunos comentarios y sugerencias relativas a la batería de indicadores presentada.

I. Comentarios generales al VI Informe del Gobierno Nacional

En su respuesta del 14 de febrero de 2019, la Comisión de Seguimiento tuvo la oportunidad de analizar el V Informe de Seguimiento del Gobierno Nacional, y pudo señalar que este padecía de algunos problemas transversales: i) la falta de coherencia entre los objetivos mencionados en el Informe y las propuestas o declaraciones del Gobierno Nacional; ii) la ausencia de información de diagnóstico, la omisión de problemas centrales de la crisis y la falta de claridad en los planes de acción para superarlos; y iii) la ausencia de consideraciones de enfoque diferencial

de género, étnico, de discapacidad, edad, etc.¹ Debido a esto, si bien la Comisión reconoció que algunos de las deficiencias señaladas se podían obedecer al cambio de gobierno, de los equipos de trabajo y a la ausencia de la batería de indicadores, se hizo un llamado para que los nuevos informes de seguimiento adoptaran correcciones no sólo en su elaboración, sino también en la formulación de la política criminal y de la estrategia de superación de la crisis.

Aunque la Comisión encuentra que el VI Informe del Gobierno Nacional presenta algunos cambios positivos respecto del anterior, como lo son, por ejemplo, la inclusión de la política criminal como un eje transversal de seguimiento o de algunas consideraciones sobre violencia sexual, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, este continúa presentando las falencias reseñadas. Para la Comisión, esto significa que el VI Informe tiene unas debilidades importantes en su formulación y, por lo tanto, no permite hacer un seguimiento adecuado a la evolución del goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad.

1.1. Problemas de formulación del informe: ausencia de diagnóstico y la omisión de los requisitos establecidos en el Auto 121 de 2018 para el seguimiento

El primer problema transversal del VI Informe es que no ofrece un diagnóstico de las problemáticas que enfrenta la población reclusa para el goce efectivo de sus derechos y, por lo tanto, la mayoría de la información ofrecida no es idónea para el seguimiento al estado de cosas inconstitucional. Por regla general, el documento presenta información de acciones y medidas implementadas, indicadores de gestión alcanzados y la declaración de planes a futuro, sin caracterizar las violaciones de derechos que enfrenta la población reclusa, ni establecer una relación entre estas y las medidas adoptadas .

Por supuesto, como la Comisión lo mencionó en su respuesta al V Informe², esta dificultad se debe parcialmente a la ausencia de la batería de indicadores y del levantamiento de la línea base, pues sin estos, es comprensible que no exista un diagnóstico que comprenda todas las dimensiones del estado de cosas inconstitucional. Sin embargo, esto no quiere decir que no exista información relevante que permita al Estado realizar diagnósticos provisionales o preliminares que den cuenta de los tipos de problemáticas estructurales, de las dinámicas relacionadas y de las vulneraciones a los derechos fundamentales de la población reclusa.

En el caso del VI Informe, este problema se repite, pues no ofrece una caracterización cualitativa ni cuantitativa de las dimensiones de la crisis. Por ejemplo, el Informe no presenta información sobre política criminal que sea relevante (como proyectos que establecen aumentos punitivos o que reducen la

¹ Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. *Comentarios sobre el Quinto Informe Semestral de Seguimiento del Gobierno Nacional al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario*. Pp. 1-9. Disponible en: https://www.humanas.org.co/alfa/dat_particular/ar/ar_89191_q_Respuesta_al_5to_informe_del_Gobierno.pdf

² Ibid. Pp. 5-7

aplicación de medidas alternativas), datos sobre casos en los que se reporten deficiencias en la alimentación (como el número de casos de intoxicaciones por consumo de alimentos en mal estado) o problemáticas de salud al interior de los establecimientos (como el número de personas que no hayan recibido tratamiento para enfermedades graves o la cantidad de eventos de interés, como la proliferación de enfermedades como la tuberculosis). El Informe tampoco presenta una caracterización de las vulneraciones de derechos que enfrenta la población de mujeres, LGBTI, personas con discapacidad, adultos mayores o minorías étnicas.

De igual forma, el VI Informe carece de información relevante que permita estimar el comportamiento del hacinamiento carcelario y su evolución. No se presentan datos generales sobre el número de personas que recibieron medidas privativas de la libertad durante el semestre del seguimiento ni lo compara con cifras anteriores, lo que permitiría evaluar si la población privada de la libertad ha aumentado y cómo ese aumento puede evitarse. Tampoco se ofrece información sobre el número de estas personas que no han podido ser transferidas al sistema penitenciario y carcelario y que, por lo tanto, se han mantenido recluidas en centros de detención transitoria.

Para la Comisión, este tipo de datos y de caracterizaciones no son sólo relevantes para una eventual medición de la crisis en términos cuantitativos, sino que es invaluable para lograr dos objetivos fundamentales en el seguimiento de la crisis, a saber: i) identificar las problemáticas del sistema y las dinámicas de la vulneración de los derechos fundamentales de la población reclusa, y ii) contextualizar los planes, acciones y medidas implementadas por el Estado para enfrentar dichas problemáticas. En otras palabras, las caracterizaciones provisionales no sólo permiten identificar el tipo de situaciones, problemas y prácticas que componen el actual estado de cosas inconstitucional, sino que también permiten identificar si las medidas implementadas responden, o no, a las dimensiones de la crisis.

También debe tenerse en cuenta que en el Auto 121 de 2018, la Corte Constitucional estableció de manera clara los lineamientos que debe cumplir el seguimiento de los mínimos constitucionalmente asegurables en el estado de cosas inconstitucional. Entre los requisitos establecidos por la Corte para el reporte de actividades o proyectos, la Comisión destaca la necesidad de que: i) las actividades reportadas estén relacionadas directamente con el aseguramiento de los mínimos constitucionalmente asegurables, y que dicha relación sea explícita; ii) se cuente con un cronograma claro que permita identificar la entidad responsable, la fase de diseño y la fase de ejecución; iii) se evidencie la apropiación presupuestal y la destinación de recursos para su ejecución; y iv) su implementación responda a la cadena de valor, de forma que sus productos estén atados a la garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables.

A pesar de esto, el VI Informe de Seguimiento presentado por el Gobierno Nacional no ofrece la información necesaria para que la Corte Constitucional pueda hacer una valoración adecuada del estado actual de la crisis del sistema penitenciario y carcelario. Por una parte, esto se debe a que el VI Informe no brinda a la Corte

información que le permita estimar la situación actual de las vulneraciones a derechos fundamentales que persisten en el sistema. Por ejemplo, en la dimensión del derecho a la salud, el Informe reporta el porcentaje de cumplimiento de entrega de medicamentos (pp. 48-50) y de insumos médicos y odontológicos (pp. 47-50), pero no describe si este cumplimiento está vinculado a una mejor o peor atención en salud, qué tipo de vulneraciones padecen las personas en los establecimientos que presentan incumplimientos, etc. Lo mismo ocurre con las citas médicas asignadas (pp. 51-54), entre otras. De igual manera, en el eje de resocialización se establecen las actividades reportadas por diferentes entidades del Estado como el DNP, Ministerio de Educación, INPEC y Ministerio de Justicia, sin que en ninguna de ellas se analice la forma en que estas actividades cumplen con los requisitos exigidos por la Corte Constitucional en materia de resocialización para la superación del estado de cosas inconstitucional, como se explicará en profundidad más adelante.

Por otra, la falta de diagnóstico hace que sea imposible evaluar la pertinencia, idoneidad, efectividad e impacto de las medidas implementadas por el Estado y reportadas por el Gobierno Nacional, por lo que su inclusión en el Informe se limita a un reporte de actividades sin contexto y sin metas claras. Así, a modo de ejemplo, el VI Informe reporta la recepción de 180 radios en el componente de resocialización y tratamiento penitenciario, sin especificar en qué sentido estos implican un avance en la garantía del derecho a la resocialización (pp. 28-29). La misma falencia se repite en las medidas afirmativas para garantizar los derechos de la población LGBTI (pp. 73-74), o con las capacitaciones realizadas en el uso de los sistemas de información para garantizar el derecho de acceso a la justicia y a la administración pública (pp. 79-81), entre otros. Por lo anterior, la Comisión concluye que la información presentada en el VI Informe padece de problemas en su formulación que hacen que no cumpla con los estándares del Auto 121 de 2018 ni con las finalidades del seguimiento al estado de cosas inconstitucional.

Para la Comisión, es imperativo que el Gobierno Nacional corrija estas falencias y que implemente una política y estrategia coherente de seguimiento, en especial una vez sea aprobada la batería de indicadores. Esta estrategia de seguimiento deberá:

- i. Presentar información cualitativa y cuantitativa que tenga como finalidad caracterizar la situación actual de vulneración de derechos fundamentales en el estado de cosas constitucional, particularmente a partir de los mínimos constitucionalmente asegurables, pero no sólo limitada a estos. Para la Comisión, esto quiere decir que el esquema de seguimiento también deberá incluir cualquier otra situación de vulneración a los derechos que no esté incluida en dichos mínimos, como, por ejemplo, la situación en los centros de detención transitoria.
- ii. Explicitar la estrategia y planes implementados para responder a la vulneración de derechos, definiendo de manera clara cómo se espera que esto garantice los mínimos constitucionalmente asegurables y que evalúe

o estime el impacto de dichas medidas en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población reclusa.

- iii. Abstenerse de presentar información de gestión que carezca de una relación directa con el diagnóstico o caracterización de la vulneración de derechos, o con la ejecución de estrategias claras para garantizar los mínimos constitucionalmente asegurable.

1.2. Falta de claridad sobre la estrategia adoptada en la implementación del Plan Nacional de Transformación y Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario y el Plan Nacional de Política Criminal

Además de la falta de claridad en el diagnóstico y de cómo las medidas implementadas responden a este, también existe una falta de claridad y de concreción en los dos planes que el VI Informe reporta como estrategias de superación de la crisis – a saber, el *Plan Nacional de Transformación y Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario* y el *Plan Nacional de Política Criminal*. Para la Comisión, el VI Informe, al igual que el anterior, presenta en su gran mayoría afirmaciones abstractas y generales sobre ambos planes, pero no desarrolla en detalle las medidas que estos propondrán ni los efectos que se espera que tengan sobre la crisis. Por este motivo, no es posible determinar si estos responden de manera adecuada a los problemas que componen el estado de cosas inconstitucional, si son viables y si tendrán un efecto positivo en la garantía y goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad.

Para la Comisión, el reconocimiento del Gobierno Nacional de la necesidad de formular estrategias de superación de la crisis que incorporen acciones en diferentes fases de la política criminal es sin duda un avance. El VI Informe presenta que el *Plan Nacional de Política Criminal* pretende articular los lineamientos y estrategias de la política criminal del Estado, de forma que ésta no sólo sea coherente y eficaz para la reducción del delito, sino para que sea una política sostenible en su fase terciaria. De igual modo, el *Plan Nacional de Humanización y Transformación* reconoce que la problemática carcelaria se deriva también de un uso excesivo de la prisión, por lo que uno de sus componentes busca racionalizar su uso y reducir su duración.

Sin embargo, si bien las afirmaciones generales y las declaraciones de intención parecen apuntar en el sentido correcto, ni el VI Informe del Gobierno ni los planes referidos presentan de manera clara y detallada los lineamientos y directrices que se adoptarán, los contenidos y propuestas concretas que los componen, ni las medidas que se derivarán de su implementación. Por esto, no es posible para esta Comisión determinar si son formas conducentes o no para responder al estado de cosas inconstitucional.

Evidencia de esto se encuentra en el documento del *Plan Nacional de Humanización y Transformación del Sistema Penitenciario y Carcelario*³, el cual se encuentra dividido en 4 ejes de trabajo (racionalización del ingreso al sistema penitenciario y carcelario, infraestructura, vida en reclusión y resocialización) y dos transversales (transparencia y humanización). Pero muchas de las acciones presentadas están definidas en términos vagos y abstractos, de forma que su sentido, viabilidad, costos y consecuencias no son claros. Tal es el caso del eje de racionalización de los ingresos al sistema, en el marco del cual se propone la realización de brigadas jurídicas, el ajuste de procedimientos administrativos, el fortalecimiento de las instancias de política criminal, fortalecer las medidas de vigilancia electrónica y presentar reformas normativas a la legislación penal.⁴

Sin embargo, en dicho documento no se establece cómo pretenden estas medidas reducir los ingresos al sistema, no se indica en qué consistirá el fortalecimiento de las instituciones de Política Criminal, o cuáles instituciones son estas. Tampoco se explica cómo las brigadas jurídicas reducirán el hacinamiento, o en qué consistirán las propuestas normativas (despenalizaciones, reducción de penas, uso de medidas alternativas, etc.). De otro lado, el VI Informe tampoco aclara las medidas que se pretenden implementar para evitar el uso excesivo de la privación de la libertad, no identifica qué proyectos legislativos o de articulación con la Rama Judicial se pretenden utilizar para reducir la magnitud de las penas de prisión o el número de casos en los que se utiliza la detención preventiva, etc.

Del mismo modo, las acciones de intervención en las condiciones de vida en reclusión están formuladas de manera genérica, como “ajustar e implementar el modelo de salud”, “llevar a cabo brigadas de atención en salud”, o “ajustar e implementar el modelo de alimentación”, sin que se explicita en qué consistirán estas medidas, a qué necesidades van a responder o qué avances se espera lograr con ellas.⁵

En el caso de la resocialización, el Plan elabora unas tareas de manera un poco más detallada, pero, aún así, no resultan suficientes para considerarse un plan o una estrategia. Así, por ejemplo, se establecen como acciones implementar un sistema de bloque priorizado por la Dirección Antisecuestro y Antiextorsión de la Policía Nacional para minimizar la extorsión (con más operativos de registro y más traslado de internos), pero no se evidencia la relación de esto con el derecho a la resocialización de la población reclusa. Del mismo modo, se observan otras acciones como obtener certificación en Normas “ACA” (Asociación Americana de Prisiones) y realizar un concurso anual de las mejores prácticas, pero no se explica

³ Consultar en:

https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos2019/Plan_Carcelario/Plan_de_Transformacion_y_Humanizacion_del_Sistema_Carcelario_en_Colombia_Resumen_Ejecutivo.pdf. Consultado el 8 de julio de 2019.

⁴ Ministerio de Justicia y del Derecho. *Plan Nacional de Humanización y Transformación del Sistema Penitenciario y Carcelario*. Pp. 1-2.

⁵ *Ibid.* Pp. 4-5.

cómo esto son medidas conducentes para superar las debilidades del sistema penitenciario y carcelario para ofrecer servicios adecuados de resocialización.⁶

A diferencia de los demás ejes de acción, el de infraestructura carcelaria sigue siendo la parte del plan que está mejor detallada y en donde se establecen metas claras. En el Plan se establece explícitamente el número de cupos que se espera construir en el corto y mediano plazo, incluyendo el diseño de cupos adicionales, con lo que se espera habilitar cerca de 15.000 cupos adicionales.⁷ Por supuesto, si bien la Comisión reconoce que la ampliación y mantenimiento de la infraestructura del sistema es necesaria, debe recordarse que la causa esencial de la crisis recae en el uso excesivo que se hace de la privación de la libertad en diferentes vías, por lo que la prioridad y la respuesta real al estado de cosas inconstitucional debe estar en la corrección de los problemas de la política criminal.

De un modo similar, la presentación que hace el VI Informe acerca del *Plan Nacional de Política Criminal*, no permite a esta Comisión evaluarlo de manera apropiada, pues en general no se describen sus contenidos específicos. Por el contrario, la mayoría de los apartes del VI Informe que lo describen (pp. 16-20) desarrollan sólo consideraciones generales de lo que se quiere lograr con este, pero no desarrolla cómo el Plan pretende corregir los problemas más graves de la política criminal en relación al estado de cosas inconstitucional – a saber, la forma reactiva y excesivamente punitiva presentada por el Congreso de la República en la fase legislativa, el uso excesivo de la detención preventiva durante la fase judicial, o la falta de políticas integrales de resocialización y tratamiento pospenitenciario en la fase terciaria, entre otros. Por este motivo, aunque la Comisión considera un avance que se quiera formular un plan que oriente la política criminal a nivel nacional, en la actualidad no es claro si este representa un avance o no en el estado de cosas inconstitucional, o mejor, si este redundará en una mayor garantía y goce efectivo de los derechos fundamentales de la población reclusa.

Por supuesto, la Comisión espera que conforme avance el diseño e implementación de estos planes estas interrogantes vayan desapareciendo, de forma que sea posible identificar y hacer un seguimiento más claro a las estrategias adoptadas por el Estado y las medidas que serán implementadas. Para esto, la Comisión considera necesario que el Gobierno Nacional consolide y presente información más concreta y detallada sobre la estrategia que adoptará frente al estado de cosas inconstitucional, y en qué consistirán las medidas que serán implementadas.

1.3. Falta de implementación de un enfoque diferencial transversal a todas las dimensiones de la crisis

Esta Comisión ha reiterado de manera insistente la necesidad de incorporar el enfoque diferencial transversal en las distintas fases de la política criminal. Como se mencionó en nuestro informe anterior, no resulta evidente cómo el *Plan de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario en Colombia* incorpora

⁶ Ibid. Pp. 6-8.

⁷ Ibid. Pp. 2-4.

esta perspectiva, pues a pesar de ser uno de sus principios rectores, en ninguno de los frentes expuestos se identifican acciones o medidas que integren enfoques diferenciales.

La inclusión de enfoques de carácter diferencial se deben evidenciar en el diagnóstico, planeación, ejecución y evaluación de los planes para transformar y superar el estado de cosas inconstitucional, de tal manera que se le dé cumplimiento al artículo 3A de la Ley 65 de 1993, en el que se reconoce que “hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra”. Pero este enfoque también debe trascender a otras fases de la política criminal, con miras a que en cada una de ellas se resguarden los derechos de poblaciones vulnerables y que se eviten prácticas discriminatorias o se mitiguen los impactos o afectaciones especiales que sobrellevan.

El VI Informe de Gobierno, no presenta información que muestre avances en el diseño e implementación de este enfoque transversal. No se identifica ni caracteriza la población que por sus particularidades requieren de una atención diferencial: personas de la tercera edad, mujeres, indígenas, personas con discapacidad, extranjeros, etc. En uno de sus apartados, el VI Informe presenta algunos datos sobre las personas LGBT, sin realizar ningún análisis de la información recopilada y sin determinar cuáles son las acciones a seguir para la construcción de una ruta de atención integral que se refleje en todas las fases de la política criminal.

En relación con la población indígena, la ausencia de una política de tratamiento diferencial genera dificultades que se reflejan desde el inicio de la judicialización, afectando derechos como el de acceso a la justicia. Un ejemplo de ello se concreta en el desconocimiento sistemático de las autoridades indígenas en las instancias judiciales ordinarias, que impide que éstas conozcan oportunamente los casos, para coadyuvar en la defensa de sus miembros o solicitar la colisión de competencias.

Otra dificultad derivada del desconocimiento de las necesidades particulares y la ausencia de una caracterización completa y adecuada de las poblaciones indígenas en prisión, se expresa al ingreso a los establecimientos penitenciarios, donde sólo son reconocidos y clasificados como tal, con base en el censo vigente de la comunidad o la certificación de la autoridad, que en algunos casos no pueden obtener debido a las dificultades de comunicación o a las distancias entre los resguardos y/o pueblos donde se ubican y el sitio de privación de la libertad⁸.

De igual manera, es importante insistir en la necesidad de incorporar el enfoque de género en la política criminal y en las estrategias que se han de llevar a cabo con el fin de superar la crisis. Tal como lo señaló esta Comisión en anteriores oportunidades, dicha perspectiva permite identificar las formas de violencia que afectan a la mayoría o de manera desproporcionada a las mujeres, reconocer las

⁸ Estas conclusiones preliminares se derivan de una investigación que está en curso y es adelantada por la Universidad Externado de Colombia.

especificidades de los riesgos que afrontan, reconocer situaciones de discriminación, evaluar los daños, así como definir estrategias de intervención, mitigación y reparación en cada caso.⁹

La importancia de la implementación del enfoque de género radica en el reconocimiento y transformación de las relaciones desiguales de poder que subordinan a las mujeres y a la población LGBT, que producen discriminación, desigualdad, condicionan la garantía y goce efectivo de derechos y el acceso a bienes y recursos. En este sentido, el reconocimiento y la acción sobre la asimetría de las relaciones de poder entre mujeres y hombres es un aspecto central para el avance de los derechos humanos de las mujeres¹⁰.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia T-338 de 2018, dejó claro que, de los mandatos contenidos en la Constitución y en las Convenciones sobre protección a la mujer, se deduce que el Estado tiene obligaciones ineludibles en torno a la eliminación de cualquier tipo de discriminación o violencia ejercida contra una persona por razón de su sexo. Así, por ejemplo, se extrae que el Estado debe: a) garantizar a todos y todas, una vida libre de violencia y discriminación por razón del sexo; b) prevenir y proteger a las mujeres y las niñas de cualquier tipo de discriminación o violencia ejercida en su contra; e c) investigar, sancionar y reparar la violencia estructural contra la mujer, entre muchas otras.

Lo anterior, lleva a que la política criminal se irrigue con el enfoque de género, con miras a que los funcionarios del Estado, incluido el Congreso, la Fiscalía General de la Nación, jueces, el INPEC y las demás entidades encargadas de diseñar la estrategia para la superación de la crisis carcelaria, reconozcan las violencias que viven las mujeres y la población LGBTI. En coherencia con lo anterior, estas instituciones deben implementar planes de protección, cumplir con los estándares internacionales de investigación, debida diligencia y protección de los derechos humanos de esta población, por cuanto estas tienen necesidades especiales y hacen parte de los grupos vulnerables o de alto riesgo¹¹, con necesidades especiales¹².

Privar a las mujeres de libertad impone elevados costos a la sociedad que no se limitan a mantener estructuras o instituciones de reclusión, sino que también incluyen otros más importantes: el costo humano que entrañan las oportunidades y contribuciones perdidas y, a menudo, el daño intergeneracional y las repercusiones negativas en las familias y las comunidades¹³. Debido al rol social y de cuidado asignado a las mujeres, su encarcelamiento afecta económica y emocionalmente a otras personas, en especial a personas ancianas e infantes. En consideración a ello,

⁹ LAMAS, Marta. “La perspectiva de género”. En: La Tarea. Revista de educación y cultura de la sección 47 del SNTE, 1996. no. 8.

¹⁰ LAGARDE, Marcela. “La perspectiva de género” en Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia. España: Horas y Horas, 1996. pp.13-38

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas

¹² Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas. Mujeres privadas de la Libertad. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica. 2019

el Estado colombiano debe buscar mecanismos de alternatividad penal que tenga en cuenta estas necesidades e impactos particulares de la detención e implemente estrategias garantistas de los derechos humanos durante el tratamiento penitenciario de las mujeres, que permitan la superación de la actual crisis carcelaria. Algunos de estos aspectos, serán abordados en el presente informe.

De otro lado, también es necesario que el género se intersecte con otras categorías de análisis como la clase social, la raza, la edad, el lugar de procedencia, entre otros, para dar cuenta de las necesidades especiales y diferenciadas de la población.

Ahora bien, el VI Informe del Gobierno refleja en la batería de indicadores de resocialización, la intención de medir la participación diferenciada de la población privada de la libertad tanto en los programas de trabajo como en los programas educativos de acuerdo a los lineamientos del Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización. Si bien esta inclusión es importante, es necesario que no solo se limite a la participación o al acceso, sino que desde su diseño en el PIPAR, se tengan en cuenta las necesidades de la población vulnerable como son los indígenas, los afros, las mujeres y la población LGBTI, el adulto mayor y las personas con discapacidad, que se encuentra privadas de la libertad, de tal manera que se asegure la efectiva protección y garantía de derechos.

II. Comentarios específicos sobre algunas dimensiones del seguimiento

2.1. Comentarios sobre política criminal y planes de reforma

En concordancia con los comentarios generales presentados en la primera parte, esta Comisión encuentra que el VI Informe presenta algunos avances en su manera de abordar la política criminal, aunque también tiene algunas deficiencias en su acercamiento al problema. En este sentido, la Comisión considera necesario que el Gobierno Nacional implemente una serie de modificaciones a su acercamiento a las fallas que presenta la política criminal colombiana.

Como punto de partida, la Comisión encuentra como un gran acierto que el VI Informe de Seguimiento establezca la política criminal como una de las dimensiones independientes de la actual crisis constitucional, puesto que un acercamiento de este tipo permite un análisis más sistémico e integral de las dinámicas institucionales de todas las fases de la política criminal. Así, el VI Informe presenta la política criminal como una dimensión propia del seguimiento, la cual abarca dinámicas estructurales del sistema penal que debe contar con sus propios indicadores, planes y estrategias. Del mismo modo, se recoge el objetivo general planteado en el *Plan de Transformación y Humanización* de racionalizar el uso de la privación de la libertad, objetivo que para la Comisión es fundamental para superar el actual estado de cosas inconstitucional.

Pero, a pesar de sus aciertos, el VI Informe también tiene debilidades en la información presentada y en su acercamiento a las problemáticas de la política

criminal. Para la Comisión, el primero de ellos es que la evaluación y análisis del funcionamiento del Consejo Superior de Política Criminal presenta información que en sí misma no permite evaluar a fondo el desempeño de esta instancia de articulación institucional ni los efectos que ha tenido en la evolución de política criminal, pues aborda su funcionamiento de forma meramente operativa – es decir, a través de la evaluación del número de conceptos, de cuantos han sido desfavorables, del número de reuniones celebradas, y su trabajo en la expedición del *Plan Nacional de Política Criminal*. Sin embargo, la información presentada resulta insuficiente para evaluar el funcionamiento del Consejo, y aún más importante, omite analizar las dinámicas político-criminales que guardan una relación directa con el estado de cosas inconstitucional, tales como el número de aumentos punitivos aprobados por el Congreso.

Para la Comisión, el funcionamiento del Consejo Superior de Política Criminal resulta relevante sólo en la medida en la que sus conceptos influyan efectivamente en el desarrollo de la política criminal en sus diferentes fases, por lo que parte importante de su evaluación recae en las razones, criterios y fundamentos utilizados por el Consejo para expedir conceptos favorables o desfavorables. Por ejemplo, no es claro si los conceptos negativos se deben a la falta de fundamentación de las medidas legislativas propuestas, su potencial inconstitucionalidad, su inconveniencia, sus potenciales efectos adversos frente a la crisis carcelaria o a otros motivos. Sin embargo, el VI Informe no explicita los criterios o razones utilizados por el Consejo, de modo que no es posible evaluar el rol de esta instancia en la formulación técnica de la política criminal y la corrección de las fallas en esta política.

Adicionalmente, el VI Informe tampoco presenta información que permita inferir o valorar el impacto real que han tenido los conceptos del Consejo en la actividad legislativa, es decir, si los conceptos negativos han sido la base para que el Congreso de la República modifique o se abstenga de aprobar los proyectos de ley regresivos para el estado de cosas inconstitucional. Para la Comisión, dado que el Consejo Superior es una instancia de articulación y de asesoría técnica en materia de política criminal, la evaluación de su impacto en la actividad legislativa es de vital importancia, pues es una de las acciones a través de las cuales el Estado podría comenzar a corregir y enfrentar las fallas de la política criminal causadas por la tendencia legislativa al endurecimiento punitivo.

Por lo anterior, la Comisión encuentra como un error grave que el VI Informe no presente ningún tipo de información relativa a la actividad legislativa en sí misma, sino que se concentre exclusivamente en información sobre el Consejo Superior de Política Criminal, más aún si esta es sólo relativa a su gestión. Es necesario que la aproximación del seguimiento a la fase primaria de la política criminal no se limite a la actividad del Consejo, sino que se concentre en información completa y relevante sobre la actividad legislativa que tiene consecuencias o efectos en el estado de cosas inconstitucional. Por ejemplo, los informes del Gobierno Nacional deberían presentar información sobre el número de proyectos presentados y aprobados, el impacto que tuvo el Consejo Superior en su formulación y cuántos

representan un avance o un retroceso para el estado de cosas inconstitucional (si reducen o amplían el uso de la privación de la libertad, si cumplen con estándares del fin resocializador de la pena o no, si tienen una adecuada fundamentación empírica, entre otros).

Finalmente, la Comisión también desea señalar que el VI Informe omite en sus consideraciones de política criminal aspectos de la fase secundaria o judicial de la política criminal, sobre todo en lo referente al uso de la detención preventiva como medida de aseguramiento en los procesos penales. Esta información es de crucial importancia, puesto que la detención preventiva es uno de los factores que más influyen en el crecimiento de la población reclusa y en el hacinamiento. Por supuesto, esta fase involucra a la Fiscalía General de la Nación y a los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria y, por lo tanto, escapa de la esfera de acción directa del Gobierno Nacional. Sin embargo, esto no quiere decir que este último no pueda recopilar información sobre la materia en sus funciones de seguimiento, estudiar patrones de uso o diseñar planes articulados con la Rama Judicial para enfrentar los problemas de esta fase.

Adicionalmente, también existen algunos aspectos del desarrollo de la fase judicial de la política criminal que deben ser evaluados y que deben ser integrados al seguimiento adelantado por el Gobierno Nacional. Entre la información básica, la Comisión destaca la importancia de conocer y hacer seguimiento a: i) el número de medidas de aseguramiento solicitadas por la fiscalía e impuestas por los jueces y magistrados de la República, preferiblemente por tipo de delito; ii) el número de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad que son impuestas de manera autónoma; iii) el número de duración promedio de la detención preventiva (con particular atención a aquellas detenciones que excedan los límites legales establecidos); iv) la existencia de demoras, represamiento o congestión de los procesos judiciales que impliquen una prolongación innecesaria de la detención preventiva; v) la calidad y capacidad del Sistema Nacional de Defensa Pública, pues deficiencias en la defensa pueden significar usos innecesarios de la detención preventiva o de la pena de prisión; y finalmente vi) evaluar el número y las causas subyacentes de las privaciones injustas de la libertad, las cuales redundan en demandas y sentencias condenatorias contra el Estado.

2.2. Comentarios sobre resocialización y tratamiento penitenciario

En relación con el eje de resocialización, el VI Informe del Gobierno se compone del reporte de actividades registradas por la Dirección Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y el Ministerio de Justicia. La Comisión identifica las mismas fallas advertidas en los comentarios generales, relacionadas, por un lado, con las deficiencias en el diagnóstico de los problemas que impiden el goce efectivo de derechos de la población reclusa y por el otro, con la falta de idoneidad de la información ofrecidas para el seguimiento al estado de cosas inconstitucional.

La Comisión considera necesario señalar las siguientes fallas, que impiden una

comprensión integral y sistémica de la crisis y que por tanto puede conllevar a la formulación de alternativas que no conducen a la superación del estado de cosas inconstitucional. Asimismo, se pretende evidenciar las deficiencias de la información aportada por el Gobierno en este eje:

- *El Gobierno no parece prever estrategias para el saneamiento del ambiente y desconoce el objetivo de protección y prevención del tratamiento penitenciario*

Entre los lineamientos trazados sobre este eje, en el Auto 121 de 2018, la Corte destacó que *la resocialización* tiene un valor significativo en **la práctica penitenciaria** y a la vez presentó aspectos fundamentales sobre nuevos paradigmas que deslindan con el carácter vindicativo y segregacionista de la cárcel, para darle un sentido integrador, transformador de las relaciones sociales, que permita que las habilidades, destrezas y aprendizajes de la vida en reclusión, se traduzcan en oportunidades.

Esta orientación le imprime nuevos retos a la práctica penitenciaria e impone el diseño de un **sistema de tratamiento penitenciario**, enfocado no sólo a la intervención (mediante el acompañamiento) del recluso/a o su situación, sino también al *saneamiento del ambiente* de todos aquellos factores y prácticas que fomentan la prisionalización, la de-socialización, la segregación y la estigmatización hacia la población reclusa y que por tanto, afectan cualquier proceso de integración.

De otra parte, el tratamiento penitenciario, también debe tener un enfoque **preventivo y protector** del interno/a frente a tales barreras y no puede reducirse o confundirse con los escenarios terapéuticos o de ocupación de las personas en prisión, sino que debe incorporar un espectro más amplio de estrategias y acciones tendientes entre otras cosas, a humanizar el trato hacia la población, armonizar el sistema de seguridad con el pretendido fin de integración social del recluso/a, a contrarrestar la cultura carcelaria, a intervenir las causas de la violencia intracarcelaria, a eliminar toda forma de corrupción y abuso de poder de la guardia penitenciaria hacia internos/as, a garantizar la integración de estos a sus referente social inmediato.

El cambio de paradigma del tratamiento penitenciario propuesto en líneas gruesas por la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018, impone identificar todas aquellas prácticas y condiciones desocializadoras, que se reproducen incluso desde la institucionalidad penitenciaria, para encauzarlas hacia el fin de integración social de la población reclusa.

Entre estas situaciones, organizaciones de la Comisión como el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y el Equipo Jurídico Pueblos han identificado que en la determinación del Establecimiento donde son ubicados los internos/as no son tenidos en cuenta los lugares de residencia de sus referentes sociales, lo que sumado a las condiciones económicas de la mayoría de la población, conlleva a serias limitaciones del derecho a la visita. Desconocer estas y otras realidades

materiales que afectan un enfoque integrativo del tratamiento penitenciario impide el diseño, identificación de medidas y programas eficaces para restablecer o fortalecer relaciones familiares y sociales armónicas. Un ejemplo de esto puede ser la implementación de un *plan de reubicación de detenidos/as en garantía del derecho de acercamiento a sus redes afectivas y de apoyo*.

El reconocimiento de otras problemáticas y fenómenos como las señalados con antelación es de vital importancia para la determinación –así sea de manera preliminar- de las causas y factores que los generan. A su vez, este diagnóstico es relevante para establecer acciones de protección y prevención de la desocialización y la prisionalización, fenómenos que no parecieran estar contempladas por parte del Gobierno como frente de acción estratégica para la superación del estado de cosas inconstitucionales, pese a que inciden de manera directa y altamente nocivas en la implementación de un tratamiento penitenciario con un enfoque integrador.

- *El VI Informe del Gobierno no arroja elementos que evidencien la incorporación del paradigma integrador del tratamiento penitenciario en el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización, ni en el Modelo Educativo Flexible. Tampoco presenta cronogramas previsto para la culminación de estos*

Como ya se afirmó, el VI Informe enlista una serie de actividades desplegadas por el Gobierno en todos los ejes de seguimiento del estado de cosas inconstitucionales. En punto del tratamiento penitenciario esta Comisión destaca dos acciones (Modelo Educativo y el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización) que podrían tener un alto impacto en la materia, toda vez que alrededor de estas deben confluir lineamientos, políticas, principios y directrices, metodologías de acompañamiento y de organización del sistema de oportunidades para la valoración de la conducta y la ejercitación de potencialidades.

Aunque en el VI Informe del Gobierno se hace alusión al avance en el proceso de elaboración del Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización – PIPAR, a partir del cual se busca –al parecer- ampliar o impactar en los mecanismos a través de los cuales pretende ejercitar las potencialidades de la población reclusa,¹⁴ la Comisión considera necesario llamar la atención sobre los siguientes aspectos:

- i. El VI Informe el Gobierno no indica en qué consiste el avance del proceso de construcción del PIPAR, ni cuáles los tiempos y rutas previstas para su culminación.
- ii. Tampoco suministra información que permita establecer cómo será

¹⁴ En el V Informe del Gobierno se precisó que “*El Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización en su versión 01, está estructurado con base en la normatividad legal vigente, a partir de dos procesos: Atención básica y Tratamiento Penitenciario; de tal forma que se oferte a la población privada de la libertad un conjunto de programas y actividades con fines de resocialización, implementados en los establecimientos de reclusión del orden nacional*”

incorporado el paradigma integrador -adoptado por la Corte en el Auto 121- así como un enfoque de derechos, en el diseño del Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización. En el V Informe del Gobierno, se registró la existencia de la primera versión de dicho Plan, y se advirtió que “...los programas y actividades recopilados en el plan no son nuevos, han venido siendo implementados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en medio de carencias y dificultades de toda índole” (p. 36), por lo que a esta Comisión le surgen preocupaciones sobre la posible canalización de esfuerzos dirigidos exclusivamente a aumentar la cobertura ocupacional de la población reclusa, bajo el presupuesto de que estas por sí solas garantizan el ya referido fin del tratamiento penitenciario.

- iii. Por otro lado, la Comisión considera contradictorio que en el VI Informe el Gobierno reporte, por un lado, que sigue avanzando en la elaboración del Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización – PIPAR, a cuyos criterios ata los indicadores del eje de resocialización; pero por el otro, reconoce que apenas cuentan con un informe parcial de evaluación (no aprobado) de los programas de resocialización existentes (p.25).

Desde esta misma lógica, la Comisión destaca la importancia que tiene la revisión del *Modelo educativo flexible*, por parte del Ministerio de Educación y el INPEC. Sin embargo, el VI Informe no aporta los elementos necesarios para evaluar el enfoque pedagógico, contenidos, entre otros, de tal forma que se puedan valorar los elementos propios del núcleo esencial del derecho a la educación, así como la pertinencia, finalidad, cobertura, carácter diferencial, etc. Tampoco se indica el grado de avance de esta labor estratégica, considerando que desde el 2017 se viene estructurando dicho modelo educativo, sin que se conozcan su progreso en términos cualitativos, ni se haya dado a conocer un cronograma de cumplimiento.

- *Las actividades reportadas en el VI Informe en el eje de resocialización y tratamiento penitenciario, no reflejan un enfoque de derechos ni una vocación integradora, así como tampoco la existencia de un plan o estrategia en el que se enmarquen tales acciones*

Uno de los resultados cuantitativos que más se destacan en el VI Informe del Gobierno en materia de tratamiento penitenciario y resocialización, es el incremento del porcentaje de ocupación de la población reclusa en actividades de trabajo, estudio y enseñanza al 81,3% (según el INPEC). Al respecto, esta Comisión advierte sobre la contradicción de este avance aparente y el diagnóstico plasmado por el Gobierno en el V Informe de seguimiento, en el cual se advirtió que:

“la ausencia de espacios (salones y aulas) y recurso humano no permite dar mayor cobertura, aunado al hecho que los ERON no cuentan con los escenarios culturales y deportivos óptimos”¹⁵.

¹⁵ Quinto informe semestral consultar en http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Quinto_Informe_Semestral_de_Seguimiento_al_Estado_de_Cosas_Inconstitucional_del_Sistema_Penitenciario_y_Carcelario..pdf

El 80% de los establecimientos no tienen apoyo de docentes y licenciados.

El 60% no cuenta con convenios y/o alianzas con entes territoriales, programas de cultura, recreación y deporte.

El 40% de las aulas carecen de aulas educativas adecuadas¹⁶.

En relación con estas problemáticas, el VI Informe del Gobierno no registra avance alguno, ni menciona las acciones para el mejoramiento de la infraestructura física y el fortalecimiento del recurso humano con miras a asegurar procesos de integración efectivos. En este sentido, se hace necesario llamar la atención sobre la forma en la que se está interpretando, analizando y cuantificando el goce efectivo los derechos de la población privada de la libertad, pues las cifras de cobertura ocupacional reportadas –contrastadas con las condiciones materiales en que se desarrollan las actividades de estudio y enseñanza- evidencian que la valoración de los avances en este eje, no se está abordando desde un enfoque de derechos.

Frente al derecho a la educación, por ejemplo, no se está teniendo en cuenta el núcleo esencial del mismo como es la adaptabilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la disponibilidad. El desconocimiento de estos elementos puede conllevar a la formulación de indicadores de gestión que no permitan evaluar la calidad, la cobertura, y la prestación continua y permanente del servicio y a que los informes de seguimiento –como el que se analiza- se reduzcan al enlistamiento de actividades que no dan cuenta real de la superación del estado de cosas inconstitucionales.

En similar sentido, es necesario resaltar aspectos del preocupante diagnóstico presentado en el V Informe, en relación con lo que el Gobierno llama la Industria Penitenciaria:

Actualmente no existe una industria penitenciaria en el SPC (autoabastecimiento y maquilas).

La dotación anual requerida para las personas privadas de la libertad es de 157.962 uniformes y 78.981 pares de calzado. Sin embargo, la producción actual es de 65.505 (41%) uniformes y 16.042 pares de calzado (20%).

Se requiere aumentar la capacidad productiva en un 59% en uniformes y un 80% en calzado.

No ha sido parametrizada la afiliación y pago de cotización a la ARL de la personas privada de la libertad.

Se identifica una falta de competitividad y calidad de los productos comercializados con la Marca Libera Colombia.

¹⁶ *Ibíd.*

El VI Informe no evidencia cómo se ha avanzado en la superación de tales problemáticas. Según la información obtenida por la Corporación Humanas, dentro de los centros penitenciarios las mujeres son expuestas a trabajos que desbordan su capacidad física y no son suministrados equipos de protección adecuados, creando un alto riesgo de **accidentalidad o enfermedades laborales**, situación que indica la persistencia de dificultades que afectan el derecho a ejercer un trabajo en condiciones dignas.

En el VI Informe tampoco se da cuenta de cómo los planes o estrategias en el que se desarrollan estas actividades adoptan un enfoque terapéutico del trabajo, que incluye entre sus características “*la capacitación vocacional y de enseñanza, utilidad, productividad y formación*”. Por tanto, el actual modelo no constituye una alternativa laboral llamativa de realización económica, y tampoco proyecta al interno/a desde su formación laboral útil y productiva, esto es, que le permita desarrollar la responsabilidad, el carácter, el espíritu comunitario y educarse socialmente¹⁷.

Asimismo, el VI Informe del Gobierno Nacional no permite evidenciar si la formación vocacional garantiza que el recluso/a asuma la calidad y ritmo de trabajo, cree hábitos, conozca todas las etapas, se forme técnica y profesionalmente, tenga continuidad, sea flexible y fomente el respeto y la dignidad¹⁸.

De otro lado, esta Comisión advierte que la cobertura ocupacional por sí sola no refleja la garantía o goce real del derecho a *la resocialización*. La ocupación de las personas privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión, debe responder, como ya se dijo, a un sistema de tratamiento (metodología) basado en el acompañamiento del proyecto de vida del recluso/a, preventivo de los factores de riesgo, protector de la de-socialización y de atención para la integración y la valoración humana. “*Volver a la consideración de que el sistema de oportunidades no es la simple satisfacción de necesidades, es un sistema de oportunidades hacia la valoración humana y la integración social*”¹⁹.

En tal sentido, estas actividades (de trabajo, estudio, enseñanza, culturales, etc) deben contribuir a que, en el desarrollo de un proceso de intervención y acompañamiento, los internos/as alcancen su realización plena como personas, construyan y ejerzan un proyecto de vida autónomo, adquieran una concepción holística del futuro, fomenten un espíritu comunitario, cooperativo y solidario, asuman el tiempo de prisión como una oportunidad para producir pensamiento, aprender nuevas habilidades, adquirir nuevas responsabilidades y formas de ver y relacionarse con el mundo.

¹⁷ Acosta Muñoz, 2017, Sociología en el penitenciarismo, prácticas de integración social. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, p. 121

¹⁸ Acosta Muñoz, 2017, Sociología en el penitenciarismo, prácticas de integración social. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, p. 145

¹⁹ Acosta Muñoz, 2017, Sociología en el penitenciarismo, prácticas de integración social. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, p.121.

Sin embargo, frente a ninguno de estos propósitos y enfoques es posible identificar avances en el VI Informe del Gobierno, en el que las actividades ocupacionales en prisión, parecieran concebirse como un fin en sí mismo. Obsérvese por ejemplo que, - sin desconocer la importancia de varias de las actividades reportadas (tales como la elaboración de una guía de atención a la primera infancia, el desarrollo de un curso sobre el tema con el Sena del que se beneficiaron 30 detenidas o el envío de recursos económicos para la adquisición de material didáctico)-, el VI Informe omite mencionar el impacto real o potencial de las mismas en la superación del ECI y tampoco se observa cómo estas se encuentran enmarcadas en el desarrollo de un tratamiento penitenciario que realmente tenga un propósito formador y de integración social del penado/a.

Asimismo, no se entiende en qué medida la donación de varios radios de comunicación por parte de la embajada norteamericana, constituye un avance en este eje temático, pues no es posible identificar en esta acción un contenido resocializador o de integración social del recluso/a. Por el contrario, esta parece referirse al fortalecimiento de la seguridad del establecimiento, entendida desde una acepción del control, vigilancia y represión, que refuerza el carácter de la cárcel como Institución Total, incompatible con el carácter integrador por el que se debe propender.

Adicionalmente, sobre este punto, la Comisión destaca la importancia de contar con el personal suficiente y necesario para realizar un seguimiento al proceso de preparación para la vida en libertad de la población reclusa. Sin embargo, no es posible valorar cómo esta *per se* constituye un avance en la superación del ECI, pues al igual que las demás actividades, la misma se presenta de manera descontextualizada, esto es, sin el marco de una estrategia y planes y enfoques sobre el tratamiento penitenciario.

De otro lado, si bien la formación profesional de las y los funcionarios del área de tratamiento y desarrollo es un elemento importante, también es determinante que estos tengan la comprensión, interiorización y ejecución adecuada de un modelo de tratamiento penitenciario basado en el respeto de la dignidad humana, el pluralismo y la participación con un enfoque de no de-socialización.

Finalmente, existe una preocupación frente a la falta de claridad en la implementación de programas que facilitan el descuento de la pena. En la actualidad existen organizaciones e instituciones académicas que acceden a los establecimientos penitenciarios a realizar actividades de formación y capacitación y, sin embargo, el tiempo de participación en estos programas por parte de la población privada de la libertad no es tenido en cuenta para un posible descuento, ya que para que sea autorizado se debe iniciar un largo proceso ante la dirección central del INPEC, y sobre el cual no se tiene un procedimiento claro y transparente, por lo que parece depender del funcionario de turno. Esto lleva a concluir que adicionalmente existen unas barreras de orden administrativo que ponen trabas a otras posibilidades de resocialización.

- *El VI Informe no reporta avances sustanciales en el desarrollo de políticas de acompañamiento pospenitenciario*

Como bien lo ha manifestado la Comisión de Seguimiento en anteriores informes, la atención que el Gobierno Nacional brinda a hombres y mujeres que estuvieron en prisión, no ha contribuido suficientemente a una efectiva integración a la sociedad²⁰. Al salir en libertad, la población pospenada debe enfrentar una fuerte discriminación social, que marca sus vidas y la de sus familias. Esta estigmatización, además de poder entenderse como una pena adicional, termina por dificultar su inserción social - por ejemplo, frente a la imposibilidad de encontrar un trabajo, lo cual en muchos casos les lleva nuevamente a delinquir.

El VI Informe del Gobierno, señala que *“se ha avanzado en la formulación de lineamientos técnicos para la prevención de la reincidencia desde un modelo de atención pospenitenciaria y post egreso a través del programa “Casa Libertad””* y que en esta etapa *“la intervención integral buscará disminuir el riesgo de reincidencia en la criminalidad y fomentar la cultura de la legalidad, a través de la intervención de los efectos de prisionalización, la prevención y tratamiento del abuso de sustancias adictivas, la inclusión productiva y la reducción de las barreras actitudinales hacia esta población”* (p. 43).

Asimismo se plantea que el programa de atención pospenitenciaria permitirá conectar las acciones de resocialización e inclusión desde el establecimiento penitenciario o el domicilio, a través de una ruta de atención que pasa por tres fases: La de preparación para la libertad, las oficinas Libertad y la Casa Libertad, entendiéndose que la primera de estas es la fase final del tratamiento penitenciario progresivo:

“que busca “facilitar la integración social positiva del liberado, mediante la potencialización de habilidades y competencias, durante la etapa de pre-egreso y el acompañamiento social durante el post-egreso de prisión”. En este sentido, pretende brindarles a las personas privadas de libertad, en un periodo previo de un año a la obtención de su libertad por cumplimiento de pena, la oportunidad de hacer parte de un proceso de autorrealización y la construcción de un proyecto de vida social enmarcado en la legalidad, para lo cual se hará especial énfasis en las dimensiones individual, familiar y productiva que les facilite la recuperación de su autonomía y gestión de la propia vida”. (p. 44)

Si bien la Comisión considera de suma importancia el diseño de un programa de atención e intervención pospenitenciaria, debe llamar la atención sobre algunos aspectos problemáticos en los planteamientos del Gobierno sobre el asunto, los cuales reafirman la necesidad de ajustar el modelo de tratamiento penitenciario al paradigma de la integración social:

²⁰ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA SENTENCIA T-388 DE 2013. Tercer Informe de Seguimiento. Octubre de 2017. p. 35

- i. La progresividad del tratamiento penitenciario, no puede traducirse en que dimensiones tan importantes para todo ser humano como la familia, el trabajo y la formación laboral, que contribuyen al desarrollo de un proyecto de vida, reciban un especial énfasis sólo en la etapa final del proceso de acompañamiento al recluso/a. Un tratamiento penitenciario que se predique integrador, y que procure la no desocialización de las personas, no puede omitir en ninguna de sus fases la inclusión de estos elementos y dimensiones de la persona.
- ii. Hablar en esta etapa del proceso (pospenitenciaria), de intervenir los efectos de la prisionalización, constituye un reconocimiento explícito del fracaso del modelo de tratamiento penitenciario vigente, pues tal como se expuso en apartados anteriores, a través de este se debe procurar –desde el ingreso a la prisión- proteger al interno/a de los factores que producen dicho fenómeno.
- iii. Tanto el programa de atención pospenitenciaria como el tratamiento penitenciario progresivo tienen el objetivo común de evitar la reincidencia, por lo que tanto uno como el otro, en todas sus etapas, debe responder a un único enfoque y metodología de intervención.

Los factores que afectan la integración social de las personas que recuperan la libertad, evidencian en buena medida las graves dificultades del actual modelo de tratamiento penitenciario. La Corporación Humanas –organización parte de la Comisión- ha obtenido información a través de entrevistas con mujeres pospenadas, quienes exponen sus principales necesidades y obstáculos que enfrentan en libertad y que deben ser tenidas en cuenta en las políticas de intervención en esta etapa:

- i. La formación que se brinda dentro de los centros de reclusión, no las prepara para que en libertad puedan acceder a un empleo²¹, pues la capacitación que reciben no responde ni a las necesidades diferenciales ni a las demandas de la vida fuera de la cárcel. Los programas formativos u ocupacionales acostumbra a ser talleres de estética y cosmética, trabajos manuales, cursos de cocina, corte y confección, elaboración de material del hogar, muñecas de trapo. Como lo afirma Almeda (2002)²², evidentemente los cursos existentes están fuertemente marcados por los roles de género, reproduciendo estereotipos sociales que reafirman y recluyen a las mujeres en labores domésticas.
- ii. Por su parte, la oferta de programas profesionales y tecnológicos se limita a pocas carreras y debe ser pagada por las mismas mujeres.
- iii. Las empresas no están dispuestas a contratar a una persona que cuente con antecedentes judiciales y cuando acceden a un empleo, son sometidas a condiciones indignas, pues no reciben un salario igual que el resto de

²¹ Grupo “Mujeres Libres”. Entrevista grupal a mujeres que salieron de prisión, realizadas en segundo semestre de 2018 y primer semestre de 2019 en Bogotá D.C. Entrevistadora: Claudia Alejandra Cardona

²² Almeda, E. (2002). Corregir y castigar el ayer y hoy de las cárceles de mujeres. Barcelona: Bellaterra

trabajadores, deben laborar en jornadas más extensas y están en mayor riesgo de ser maltratadas.

- iv. Así mismo, estas personas no pueden acceder a créditos con entidades bancarias porque se encuentran reportados por las centrales de riesgo, factor que dificulta el inicio de proyectos económicos independientes o el pago de los salarios de quienes logran ingresar a un empleo formal, dado que la mayoría de empresas lo hace a través de consignación. Una de las mujeres entrevistadas por la Corporación Humanas, manifestó que fue contratada por una empresa de aseo, donde le exigieron la apertura de una cuenta de ahorros que no fue autorizada por el Banco, razón por la que se vio conminada a informar su condición, siendo despedida por este motivo²³.
- v. Para los y las extranjeras esta situación es más aún complicada, dado no cuentan con permisos laborales, y en muchas ocasiones sus pasaportes han expirado, sin que cuenten con el apoyo de sus consulados o embajadas. Las mujeres entrevistadas afirman que debido a la ausencia de posibilidades de trabajo en considerables ocasiones se ven obligadas, a la informalidad, la prostitución o la reincidencia.
- vi. Otro de los problemas a los que se enfrentan las mujeres que salen en libertad están relacionados con la salud. Salen de prisión con afectaciones en su salud física y mental, debido a la inadecuada y/o inexistente atención al interior de los centros de reclusión.
- vii. Así mismo, manifiestan que ellas y sus familias no reciben acompañamiento psicosocial al recobrar la libertad e integrarse al núcleo familiar. Cuando salen muchas se enfrentan a situaciones traumáticas, como que sus hijos/as han sido dados en adopción sin que ellas se hayan enterado de la existencia de este tipo de procesos.
- viii. Debido a la inexistencia de programas de atención e integración con las familias durante la prisión, a su salida se enfrentan al distanciamiento afectivo, al resentimiento o los sentimientos encontrados en todos los miembros de la familia (rabia y amor, afecto y rechazo, y a la vez, alegría por el encuentro familiar).
- ix. Antes de la detención, en muchas de ellas recaía la estabilidad y el sustento del hogar. Al retornar a la libertad, varias han encontrado que sus hijos e hijas tuvieron que asumir el rol de proveedor y autoridad. En algunas ocasiones, se han visto obligados a delinquir para poder cumplir con sus nuevas responsabilidades²⁴.

²³ Entrevista realizada en junio de 2018 en Bogotá D.C. Entrevistadora: Claudia Alejandra Cardona.

²⁴ “Mujeres sin rejas, libertad sin cadenas” Primer Encuentro Nacional de Mujeres que salieron de prisión. Junio 2019.

2.3. Comentarios sobre derecho a la salud

Sobre este eje de seguimiento, el VI Informe del Gobierno, presenta un diagnóstico del estado actual de la prestación del servicio de salud, abordando aspectos como la contratación de personal médico, el nivel de cumplimiento de las citas y entrega de medicamentos, entre otros, sin que en la mayoría de los casos se identifiquen las causas de las barreras que impiden la garantía del derecho ni se presenten posibles alternativas de solución a dichas problemáticas.

En el siguiente apartado, la Comisión realizará las observaciones a cada uno de los tópicos abordados en el VI Informe, expresando de entrada que si bien sobre algunos aspectos se reportan avances importantes, se evidencia un estancamiento en esta materia, tal como se entra a sustentar.

- *Estancamiento en la garantía del derecho a la salud*

Durante los últimos 4 años la garantía del derecho a la salud integral de las personas privadas de la libertad tuvo unas dificultades específicas derivadas de la transición del modelo de salud, durante la cual se liquidó CAPRECOM, se creó el Fondo PPL, se le entregaron los recursos a la FIDUPREVISORA y FIDUAGRARIA para administrar y pagar los servicios de salud que demandan los distintos ERON a nivel nacional.

En principio la crisis derivada de esta transición se materializó en la poca contratación de personal médico, la inexistencia de una red hospitalaria externa, dificultades en la recolección de historias clínicas y de un empalme entre el viejo y nuevo modelo. Razón por la que muchas de las acciones reportadas por el Estado colombiano en sus informes anteriores de seguimiento en materia de salud se centraban en superar esas dificultades.

Actualmente, el modelo de salud sobrepasó la etapa de transición. Sin embargo, a partir de la información suministrada en el VI Informe del Gobierno, se evidencia que se siguen presentando muchas de las falencias que suscitaron el estado de cosas inconstitucional y la crisis carcelaria.

- *Personal de salud*

Resaltamos como positivo el avance en la contratación del personal profesional de la salud, una de las tareas más apremiantes luego del cambio del modelo de atención posterior a la liquidación de CAPRECOM. Según el informe del gobierno para el 31 de abril de 2019 había un 95% del personal contratado, es decir “1012 personas por orden de prestación de servicios de las 1025 que están definidas por necesidades de la prestación de salud intramural a la PPL”.

Aunque el VI Informe fija como estándar la contratación de 1025 personas (p. 47), según las necesidades de la población privada de la libertad, no se presenta un fundamento empírico sobre el cual se determinen dichos requerimientos, lo cual hace que las metas propuestas por el Gobierno en materia de vinculación médica

resulten discutibles. Esto se debe particularmente a que aún no se conoce un perfil epidemiológico sólido y completo que oriente la superación del estado de cosas inconstitucional.

La planeación del Gobierno parece estar basada en la oferta del modelo de salud de la población en libertad, más no en las necesidades de las y los reclusos, que ha vivido unas condiciones caracterizadas por la precariedad en la alimentación, infraestructura y servicios públicos, además de un ambiente penitenciario que produce afectaciones sicosociales, sin que hayan recibido la atención adecuada e integral en salud.

En este sentido vale la pena preguntarse si esa cantidad de personal y especialidades proyectadas es suficiente para la superación del estado de cosas inconstitucional y la garantía del derecho a la salud en las cárceles. De otro lado, el VI Informe carece de datos relacionados con la cantidad de profesionales de la salud contratados por especialidad y el posible impacto que tiene esto en las necesidades de la población privada de la libertad.

El VI Informe tampoco reporta avances sobre otras falencias en este tópico, las cuales generan bastantes afectaciones a la población privada de la libertad. A pesar del alto índice de contratación de personal médico, el tiempo (horarios) de prestación del servicio así como el número de profesionales parece seguir siendo insuficiente en varios establecimientos. En el monitoreo de 24 centros de reclusión, el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos identificó que existen estas demoras en la atención primaria debido a la escasez de personal y las pocas horas que estos prestan sus servicios, especialmente en las cárceles COMEB “Picota”, EMPAMS Valledupar, COJAM “Jamundí”, COIBA “Picalaña” y EPAMS “Girón”. Esta situación impide una detección temprana de enfermedades y acelera el deterioro de la salud de las personas privadas de la libertad.

En las cárceles de mujeres se sigue presentando una deficiencia en la atención especializada, en particular con las mujeres en estado de gestación. Se han documentado casos en los que las mujeres embarazadas reciben menos ecografías y controles prenatales de los que debería recibir cualquier gestante. El Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, en visitas de monitoreo y verificación de Derechos Humanos en la Reclusión de Mujeres el Buen Pastor, ha documentado que durante lo corrido del 2019 se han presentado cinco casos en los que los controles prenatales son menores a cinco y solo se practican de una a dos ecografías.

Las implicaciones de la precaria asistencia obstétrica han dejado consecuencias lamentables como lo fue el caso de Lorena Suancha, una madre gestante de la Reclusión de mujeres El Buen Pastor de Bogotá, quien luego de solicitar por varias semanas atención médica por dolores abdominales y bajo movimiento fetal, sufrió un aborto. La falta de atención fue tan grave, que no sólo no se previno este desenlace, sino que fue intervenida sólo una semana después de que su hijo/a dejara de presentar signos vitales.

- *Insumos médicos y odontológicos*

Respecto al suministro de insumos médicos y odontológicos, el VI Informe presenta datos generales que no permiten establecer los impactos negativos o positivos de la gestión que se ha realizado en el semestre. Según el informe, existe un cumplimiento total del 53%, un cumplimiento parcial e incompleto del 38 % y un claro incumplimiento del 9%. Aunque se presenten mayores niveles de cumplimiento que en otros momentos, la situación sigue siendo preocupante, pues se generan demoras injustificadas en los tratamientos y procedimientos médicos para las personas privadas de la libertad.

En lo concerniente a la disponibilidad de medicamentos, según VI Informe, existe un 52 % de entrega completa de medicamentos, un 42 % de entrega parcial y un 6% de no entrega. Aunque el gobierno insiste que el 42 % de entrega parcial se debe al modelo de gestión integral basado en la demanda que se despacha semanalmente, en realidad esta situación tiene una repercusión negativa en el tratamiento de las enfermedades de los reclusos. Como el mismo Informe deja entrever, esto se expresa en las quejas de más de 23 establecimientos penitenciarios sobre la escasez de medicamentos.

De igual manera, las cifras genéricas del VI Informe no permiten establecer el estado de las entregas fijas para personas con enfermedades complejas, degenerativas y de alto riesgo como cáncer, enfermedades coronarias, VIH, entre otras.

- *Citas médicas*

Para establecer el nivel cumplimiento en la atención médica a través de citas médicas, el VI Informe del gobierno reportó que “en promedio para el periodo evaluado se generaron 37.878 autorizaciones, de estas se solicitaron 18.165 es el 47.95%, citas asignadas 12.303 es el 32.48%, citas cumplidas por los ERON 8.851 equivale al 6.16%, citas en proceso de atención 8543 es 22.55% de las citas asignadas durante el periodo del 1° de enero al 30 de abril del 2019”.

Como se puede observar las cifras plantean un enorme rodeo entre la cita que ha sido autorizada y ordenada por el médico, hasta que se hace efectiva, es decir las citas deben ser autorizadas, luego asignadas y finalmente cumplidas. Lo anterior evidencia un engorroso proceso de atención, pero de nuevo el VI Informe hace una pálida presentación de cifras sin análisis con el fin de mostrar un indicador de mera gestión.

Si bien es cierto que las razones por la que muchas de las citas médicas no se realizan o no se hacen efectivas van desde las remisiones sin historia clínica, la falencia de la red extramural, hasta la falta de personal penitenciario para realizar la remisión, también es importante insistir en que la responsabilidad sigue siendo compartida por todas las entidades que intervienen en la atención de salud de la población privada de la libertad.

Las anteriores dinámicas han hecho que la población privada de la libertad deba seguir recurriendo a la acción de tutela para que se le garanticen la mayoría de sus derechos, en especial el derecho fundamental a la salud. El uso de la tutela lo evidenció la Defensoría del Pueblo, pues identificó que “contra el régimen de salud de las personas privadas de la libertad (Inpec, Uspec y penitenciarías) se llevaron a cabo 4.505 acciones, con un incremento del 34,72 por ciento”

Finalmente, el VI informe no guarda una coherencia con los retos, dificultades y tareas a desarrollar condensadas en el anterior, ni con el plan de transformación y humanización de las cárceles, por lo que no es posible observar la evolución o los desarrollos que han tenido las iniciativas planteadas desde el actual gobierno.

- *Acceso a salud de las mujeres y población LGBTI*

El VI informe del Gobierno carece de información que permita establecer la existencia e implementación un enfoque diferencial en materia de salud para las mujeres y población LGBTI en los establecimientos de reclusión, fincado en el reconocimiento de las necesidades particulares que se derivan tanto de sus condiciones fisiológicas especiales como del rol social, los *continuum de violencia*, la discriminación y el estigma que afronta esta población, los cuales se constituyen en factores –determinantes sociales- que la hacen más vulnerable y que justifican una intervención y atención integral diferenciada.

Por esta razón, la Comisión reitera en los siguientes apartados, cómo los factores señalados con anterioridad, imponen la necesidad de generar políticas de atención diferenciadas en salud para las mujeres y población LGBTI.

- i. Derechos sexuales y reproductivos: Debido al continuum de violencias vividos por las mujeres, algunas de ellas son portadoras de enfermedades de transmisión sexual, inclusive el cáncer de cuello uterino, y requieren un tratamiento y medicamentos especiales. Los antecedentes de las privadas de la libertad “pueden incluir el uso de drogas inyectables, abuso sexual, violencia, trabajo sexual y prácticas sexuales poco seguras, un gran número de mujeres son portadoras de ITS, incluyendo VIH y hepatitis, al momento que ingresan a prisión. Por lo tanto, la proporción de mujeres con ITS en prisión es relativamente muy alta”²⁵.

Teniendo cuenta lo anterior, es de vital importancia contar con un sistema de salud integral que pueda dar respuesta eficaz a los problemas que enfrentan las mujeres en materia de derechos sexuales y reproductivos.

- ii. Continuum de violencia y salud mental. En un estudio de corte cualitativo realizado por Luz Piedad Caicedo sobre mujeres en prisión por delitos de drogas²⁶, se encontró que el 53 % de estas mujeres vivieron algún tipo de

²⁵ Naciones Unidas. 2014. Manual Mujeres y Encarcelamiento. Pg. 11

²⁶ CAICEDO, Luz Piedad. Mujeres en prisión por delitos de drogas: Espejo de las fisuras del desarrollo” 2017

violencia intrafamiliar perpetrada por sus padres o sus parejas y el 30 % fue víctima de algún tipo de violencia sexual.

Por su parte, el Estudio Nacional de Salud Mental, en Colombia, determinó que el 40 % de la población entre los 18 y los 65 años ha sufrido o sufrirá alguna vez en la vida un trastorno mental. Asimismo, las investigaciones en algunos países han descubierto que las discapacidades mentales son más comunes entre las reclusas que entre los reclusos, y que las mujeres tienen mayores probabilidades que los hombres de herirse a sí mismas o de intentar suicidarse. Lo anterior evidencia la necesidad de ofrecer servicios de salud mental adecuados orientados a las necesidades de género de las mujeres delincuentes.

La salud mental de las mujeres está expuesta a deteriorarse en las prisiones hacinadas, donde no se hace una diferenciación de prisioneros basada en una evaluación adecuada y donde los programas para prisioneros son inexistentes o inadecuados para abordar sus necesidades. Los efectos perjudiciales sobre la salud mental se exageran en un ambiente donde ellas no se sienten seguras, son supervisadas por personal masculino y se sienten en riesgo de abusos adicionales.

Tal como lo relató esta Comisión en el IV Informe, en la reclusión El Buen Pastor, en el año 2018, se presentaron dos intentos de suicidio y un suicidio, asociados a la amenaza de entregar a los hijos de estas mujeres al ICBF. En estos casos se evidencia una de las formas en las que se concreta la violencia institucional basada en género que denota un claro desconocimiento de la Ley 1257 de 2008 (artículo 9), según la cual los funcionarios que tienen contacto con mujeres en situación de vulnerabilidad deben ser capacitados para el ejercicio de su labor.

Por lo anterior, esta Comisión reitera la importancia de incorporar un enfoque diferencial en la salud brindada a las mujeres, que tenga en cuenta sus necesidades, condiciones y antecedentes especiales cuando han sido víctimas de violencias basadas en género. A pesar del constante llamamiento de esta Comisión al Gobierno, el VI Informe aún carece de un diagnóstico que permita identificar este tipo de factores y su incidencia en la población de mujeres privadas de la libertad.

- iv. Acceso a medicamentos para tratamientos de enfermedades mentales: Las mujeres con afecciones mentales o psicológicas, se enfrentan a barreras de atención, basadas en estereotipos de género, en tanto estas suelen ser consideradas como poco graves, inventadas, o producto del dramatismo que supuestamente caracteriza a las mujeres. Esta situación conlleva a modificaciones en la posología de los medicamentos y a la modificación de las recetas médicas, las cuales se deben someter a la disponibilidad del dispensario en la Reclusión. Lo anterior se agrava si se tiene en cuenta que los medicamentos para las enfermedades mentales se han convertido en una

moneda de cambio al interior de las prisiones, hecho que conlleva a que los mismos no se suministren en la cantidad indicada según la posología o a que no se entreguen a las pacientes que los necesitan, aunque se encuentre disponible y haya sido formulado por la EPS de la reclusa.

- v. Procesos de transición. Las personas trans enfrentan barreras de acceso a la salud relacionadas con su tránsito, toda vez que, como lo documentó Colombia Diversa en el informe “A veces me canso de ser fuerte”, en algunos penales está prohibido el ingreso de hormonas necesarias para el proceso de tránsito. Así mismo, las cárceles no cuentan con medicamentos hormonales como parte de su inventario, ni les brindan valoraciones médicas para acompañar procesos de transformación corporal o las complicaciones derivadas de estos.

Esta población tampoco puede acceder a atención médica especializada para dar inicio al tratamiento hormonal, hacer los controles respectivos si ya lo vienen haciendo o atender las consecuencias físicas y mentales de su interrupción al momento del encarcelamiento.

- vi. Consumo problemático de sustancias psicoactivas. El consumo de estas sustancias debe tener un enfoque de salud pública y ser tratadas con los más altos estándares en la materia, toda vez que, al tratarse de población vulnerable, los índices de reincidencia y consumo aumentan al salir de las cárceles. En este sentido, uno de los ejes fundamentales de intervención debe dirigirse a la prevención y tratamiento adecuado del consumo problemático, evitando así que en un futuro recurran de nuevo tanto en el consumo como en el delito.

Si bien el problema del consumo afecta tanto a la población masculina como femenina en reclusión, este punto debe un enfoque de género habida cuenta que las mujeres con problemas de abuso de sustancias tienen más probabilidades que los hombres de haber sufrido abuso físico y/o sexual.

2.4. Comentarios sobre el derecho a la alimentación

El VI Informe del Gobierno, presenta un panorama aparentemente alentador en materia de alimentación, al señalar que a) en la actualidad, las personas privadas de la libertad reciben una alimentación balanceada; b) se cuenta con un mecanismo de auditoría externa por parte de la Universidad Nacional; c) la entrega y distribución de la alimentación cumple con la Resolución 6349 de 2016; d) de realizaron ajustes a la ficha técnica de negociación para mejorar y fortalecer el proceso de suministro de servicio de alimentación; y e) cada establecimiento cuenta con apoyo médico para determinación de necesidades de alimentación especial.

En contraste con lo anterior, el VI Informe reporta una serie de novedades con corte al 20 de Mayo de 2019, en las que se da cuenta de problemáticas relacionadas con el suministro de una alimentación balanceada, suficiente y en condiciones dignas. Sin embargo, se minimiza la dimensión del problema, al suministrar datos genéricos y

abstractos que se limitan a señalar cuáles son las regionales del INPEC que registran la mayor cantidad de incumplimientos, sin mencionar en qué consisten estos, el impacto y las falencia particulares que se presentan. Sin lo anterior es imposible valorar un avance o un retroceso en el proceso de superación del estado de cosas inconstitucional.

En relación con los ajustes efectuados por la nueva administración para contrarrestar la negligencia de los proveedores de alimentos, esta Comisión considera que si bien en algunos lugares ha dado resultados positivos la estrategia de aplicar descuentos al valor del contrato por las fallas reportadas en la prestación del servicio, es evidente que el desconocimiento de las obligaciones contractuales por parte de las empresas contratistas, ha sido frecuente a pesar de tales condicionamientos. Por esto, la Comisión destaca que el endurecimiento de dichas medidas no necesariamente representa un mecanismo eficaz para prevenir el incumplimiento. No obstante, resulta necesario prever un plan de contingencia ante la eventual terminación anticipada de los contratos de alimentación para evitar que los traumatismos que ello genera afecte la garantía de derechos de la población reclusa.

Lo anterior, en razón a que el cambio de proveedores de alimentación, ha traído consigo, entre otras dificultades, el desconocimiento de las dietas especiales de las personas privadas de la libertad, las cuales se solucionan después de varias semanas o meses, cuando los nutricionistas o profesionales tratantes expiden nuevas valoraciones o prescripciones especiales²⁷

De otro lado, aunque la Comisión reconoce la importancia de las auditorías en los procesos de contratación, el VI Informe del Gobierno, no registra cómo la vinculación de la Universidad Nacional para estos fines contribuye a la superación del estado de cosas inconstitucional. Si se tiene en cuenta que formalmente la USPEC –por mandato legal- siempre ha garantizado la figura de la interventoría, la cual, según la entidad contratante, ha sido seleccionada mediante concurso de méritos,²⁸ el rol e impacto de la Universidad Nacional no es claro.

De la misma manera, al menos desde el 2014 se tiene registro del inicio de un proceso de profesionalización de la alimentación penitenciaria, en el marco del cual se ha incorporado personal calificado (nutricionistas e ingenieros de alimentos) con funciones de acompañamiento técnico-administrativo de los contratos de suministro de alimentos, así como de asesoría en la elaboración de planes de saneamiento e implementación de las normas técnicas en materia de alimentación²⁹. Al respecto, el VI Informe del Gobierno, no brinda elementos que contribuyan a constatar, cómo la información aportada sobre este particular representa un avance en la garantía de

²⁷ Esta información es parte de la quejas más recurrentes de la población reclusa ante organizaciones parte de la Comisión como el Comité de solidaridad con los presos políticos y el Equipo Jurídico Pueblos.

²⁸ Al respecto, ver por ejemplo, respuesta de la Uspec a la Cámara de representantes en 2016. Disponible en <http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Rta%20USPEC%20-%20P2.pdf>

²⁹ *Ibíd.* 27. Además ver: Bejarano, Celedón & Socha. Alimentación penitenciaria: entre higiene y derechos. Rev. Fac. Med., Volumen 63, Número 3, p. 527-535, 2015. ISSN electrónico 2357-3848. ISSN impreso 0120-0011.

derechos de la población reclusa, ni cuál es el plan o estrategia en la cual se enmarcan este tipo de medidas.

Adicionalmente, el VI Informe menciona de manera tangencial que muchos establecimientos (sin señalar cuántos o cuáles), no cuentan con lugares adecuados para la entrega y distribución de alimentos, indicando que pretende mitigar el impacto negativo de estas condiciones “por medio del aseguramiento en la obtención de los elementos mínimos para el consumo de alimentos en condiciones apropiadas, el comitente vendedor debe entregar el menaje tanto al inicio como al final de la operación” (p.58). Dicha medida no es novedosa, así como tampoco lo es la obligación de las empresas contratistas de hacer entrega de fiambreras a las y los reclusos. De hecho, tanto las especificaciones como la obligación de suministro de estos utensilios se encuentra consagrado en el Manual de manipulación de alimentos para servicios de alimentación en establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional.³⁰ Por lo tanto, la información suministrada por el Gobierno en el VI Informe, no evidencia avance alguno.

Ahora bien, el panorama alentador que ofrece inicialmente el VI Informe del Gobierno contrasta con las observaciones que realizan los delegados al Comité de Seguimiento a la alimentación COSAL, en los que se evidencian serias falencias estructurales y generalizadas en el suministro de la alimentación (p. 63), así como con las crecientes denuncias procedentes de la población reclusa y los órganos de control en las que se rinde cuenta de problemas graves en la recepción almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos. Muestra de ello es lo sucedido en los últimos meses en las cárceles de La Modelo, Picota y Acacías³¹. No obstante estos hallazgos documentados, el VI Informe no refleja si se han realizado descuentos a los contratos de alimentación, llamados de atención o advertencias a las empresas por incumpliendo de sus obligaciones, ni cuál ha sido el efecto o impacto de la aplicación de estas medidas, en la garantía del derecho a la alimentación.

A esta Comisión le preocupa la información reportada por el Gobierno sobre el número de establecimientos en los cuales se reportan más y reiteradas novedades “...por cierres sanitarios, riesgo de cierre por parte de las secretarías de salud y/o eventos recientes de Enfermedades Transmitidas por Alimentos”(p.63). Entre estos se encuentran los complejos penitenciarios más grandes del país, como aquellos ubicados en Bogotá (La Picota), Jamundí, Cúcuta, Cómbita y Pedregal, así como establecimientos de segunda generación como los de Valledupar, Popayán y Acacías, en los cuales se concentran alrededor del 25% de la población reclusa a

³⁰ Documento disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/uspec-manual-manipulacion-alimentos.pdf>

³¹ Ver al respecto: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/cierran-cocina-de-la-carcel-la-modelo-en-bogota-368018>, <https://m.eltiempo.com/bogota/personeria-denuncia-grave-crisis-sanitaria...>, <https://m.eltiempo.com/colombia/las-carceles-de-colombia-entre-ricos-pri...>, https://www.facebook.com/DerechosdelosPueblos/posts/2389900991101567?__tn__=-R-R

cargo del INPEC. Esta situación que pone sobre alerta la continuidad de una violación sistemática y generalizada de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Finalmente, aunque la Comisión celebra el incremento de la ración de alimentos que, según el Gobierno, está siendo aplicado en esta vigencia, no deja de ser inquietante evidenciar la probable deficiencia de proteínas, vitaminas y calorías en la alimentación suministrada hasta el momento en los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC, con las consecuencias que ello conlleva en la salud de las personas. Esto, teniendo en cuenta que en el VI Informe se indica que para cubrir las necesidades nutricionales de los reclusos/as y los lineamientos de la Sentencia T-762/2015 en la materia, la USPEC recientemente adoptó la medida de suministrar un refrigerio nocturno³², lo que indicaría que con anterioridad este requerimiento mínimo en materia de alimentación, no se estaba cumpliendo.

2.5. Comentarios sobre la infraestructura penitenciaria y carcelaria

La Comisión destaca los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en materia de infraestructura y reconoce que este es un avance importante para la garantía de los derechos de la población privada de la libertad. Sin embargo, la información suministrada sólo refiere a la ampliación en la cantidad de cupos (para lo cual reporta los que deben entregarse porque las obras ya están en ejecución, aquellos que se contratarán y los convenios que se han suscrito) ignorando otros aspectos relevantes tales como el contar con espacios suficientes y adecuados para las actividades de educación o laborales, la atención en salud, las visitas familiares e íntimas, entre otros aspectos de la vida penitenciaria. En este sentido, la Comisión recuerda que no basta con ampliar cupos de manera nominal si en su conjunto la infraestructura carcelaria no garantiza las condiciones de existencia digna y adecuada de la población privada de la libertad.

En la misma medida la información presentada por el Gobierno, no permite realizar una evaluación del impacto que tendría la entrada de estos nuevos cupos en la superación de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional, pues no indica qué tanto se reducirá el hacinamiento carcelario o cómo las medidas contribuyen a tal fin. El Informe tampoco permite considerar el cambio en las condiciones de existencia de la población reclusa y la mejora en las condiciones al interior de los centros de reclusión.

2.6. Comentarios sobre el enfoque diferencial y derechos humanos

El VI informe del Gobierno incluye un acápite sobre el enfoque diferencial y derechos humanos, en el cual presentan la realización de una serie de actividades, sobre las que esta Comisión se pronunciará en los siguientes apartados.

³² “La alimentación que se suministra a las PPL está representada por una RACIÓN que involucra cuatro (4) tiempos de comidas, siendo estos: DESAYUNO, ALMUERZO y CENA, y el complemento denominado REFRIGERIO NOCTURNO, los cuales tienen por objeto no solo cubrir sus necesidades nutricionales sino cumplir con estándares de calidad e inocuidad conforme con los requerimientos técnicos (nutricionales e higiénico sanitarios) y lo definido por la Corte en la Sentencia T-762 de 2015” p. 61.

2.6.1. Enfoque de derechos humanos

En el VI Informe el Gobierno Nacional acepta la existencia de falencias en materia de derechos humanos, sin indicar de cuáles se trata ni ubicar –siquiera en forma general- la situación que se pretende atender o contrarrestar desde las acciones que se enuncian como resultados o avances en este asunto. Señala además que desde la institucionalidad “*han querido*” realizar actividades que “*den un norte y tracen un curso para generar un cambio y sensibilizar a la población sobre este tema*”. Sin embargo, a partir de las acciones reportadas no se evidencia la existencia o interés en generar una política en materia de derechos humanos, que responda a un diagnóstico y necesidades claras.

Esta Comisión considera de muy alto valor el hecho de que el Gobierno adopte entre las líneas de seguimiento al estado de cosas inconstitucional la situación de derechos humanos en las prisiones, y comparte la necesidad de adoptar e implementar una política en la materia. Por supuesto, para la Comisión esta política no se agota en la garantía y satisfacción de las condiciones básicas de existencia de la población privada de la libertad, sino que incorpora el derecho a vivir sin humillaciones y la garantía de no ser sometido a ninguna forma de tortura o cualquier otro trato cruel, inhumano o degradante.

Al respecto, vale la pena recordar que en el IV informe de esta Comisión fueron identificadas varias modalidades de violaciones a los derechos humanos de la población reclusa, entre los que se destacan a) el uso abusivo de la fuerza; b) el abuso de las armas de letalidad reducida; c) el abuso de la guardia en el desarrollo de operativos en las celdas; c) el aislamiento forzado; d) el sometimiento a desnudez forzada; y e) la realización de requisas intrusivas a los/las visitantes y el tratamiento humillante a estas.

Asimismo, se identificaron algunos factores que desestimulan la denuncia, entre los cuales se incluyen a) el temor de las y los reclusos y sus familiares a presentar quejas sobre estos hechos, por posibles retaliaciones de carácter disciplinario, traslados u obstaculización del ingreso de las visitas; b) el cacicazgo; c) la normalización de la tortura y otros tratos inhumanos y degradantes; d) la pérdida de confianza en la institucionalidad; e) las facultades de policía judicial en cabeza de la guardia penitenciaria; f) la ausencia de medidas de protección a las víctimas y testigos; y g) la concurrencia de mecanismos judiciales/disciplinarios de impunidad.

Esta grave problemática reproduce el carácter segregacionista y vindicativo de la cárcel y es un factor de riesgo de prisionalización y desocialización de la población reclusa. En esta medida, estos problemas impiden el desarrollo y eficacia de un enfoque integrador del tratamiento penitenciario. De ahí la importancia vital que ostenta la adopción de una política y un enfoque de derechos humanos, que cuando menos debe implicar esfuerzos en:

- *La creación de una cultura de respeto a los derechos humanos*

La larga tradición de la cárcel concebida como espacio de segregación y expiación de culpas a través del sufrimiento ha convertido la institucionalidad penitenciaria en administradora de un propósito vindicativo, alimentando una cultura de violación de derechos humanos que no es fácil de contrarrestar.

Se requiere acudir a un conjunto de acciones continuas y organizadas que permitan generar una nueva conciencia y praxis penitenciaria que transforme la idea del preso/a como objeto de la institución total y naturalice el respeto de los derechos humanos. Esta Comisión resalta la importancia de las jornadas de formación en derechos humanos y uso de la fuerza realizado a 25 funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia, así como a los 25 talleres y 4 seminarios de la Escuela Penitenciaria Nacional. Sin embargo, el enfoque de derechos humanos en instituciones penitenciarias no puede agotarse en espacios de formación para los funcionarios del cuerpo de vigilancia y custodia, sino que debe asumirse como una construcción permanente en todas las instancias de la administración y seguridad penitenciaria.

La creación de una cultura de respeto a los derechos humanos al interior de todo el cuerpo de custodia y vigilancia³³ debe convertirse en una apuesta estratégica del Estado, en la que la formación tiene ha de ser una tarea permanente, a la cual debe asignarse tiempos, programas y espacios propios. A su vez, su incidencia e impacto debe ser medido en la práctica penitenciaria, en la reducción efectiva de las violaciones a los derechos humanos y la naturalización de acciones objetivas de humanización del trato hacia la población reclusa:

“La información es esencial, pero no basta para crear valores y actitudes necesarios para el pleno disfrute de los derechos humanos. Para promover estos derechos es preciso desarrollar una cultura del respeto y la observancia de los derechos humanos a nivel nacional; una cultura en la cual el conocimiento de los derechos y las responsabilidades se vea reforzado por la determinación de llevar ese conocimiento a la práctica” (ONU, 1995).³⁴

- *Mecanismos de denuncia independiente e investigación genuina*

En el VI Informe el Gobierno indica que expidió una política contra la violencia sexual, la tortura y los tratos crueles inhumanos y/o degradantes (PM-DA-PL02 del 28 de marzo/2019), y aprobó la guía para la atención de estas situaciones (PM-DA-G01 del 10 de mayo/2019).

Esta Comisión saluda dicha iniciativa y valora su importancia. Sin embargo, se hace necesario un análisis de fondo de estas herramientas de prevención, tratamiento y sanción de tales prácticas, con miras a establecer si responden a un diagnóstico acertado de la situación y si las medidas propuestas atienden tanto a los factores que

³³ Includido el personal adscrito al grupo de reacción inmediata- GRI, encargado de realizar los operativos de requisa e inspección a las celdas, contra el cual se realizan constantes denuncias por parte de los presos.

³⁴ Naciones Unidas. Centro de Derechos Humanos. Serie de Capacitación Profesional, número 4. 1995. (fragmento) Promover el conocimiento y la educación acerca de los derechos humanos

causan o inciden en la violación de derechos humanos, así como aquellos que obstaculizan la denuncia y la investigación adecuada, integral y genuina de los casos.

Teniendo en cuenta las barreras existentes para denunciar, esta Comisión considera que toda política y ruta de atención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como de cualquier otra violación de derechos humanos, debe prever un mecanismo independiente para la presentación de los casos y advierte que en especial el mecanismo nacional de denuncia de tortura, requiere un mayor compromiso (en materia financiera, disposición de recursos humanos, definición de estrategias de intervención, entre otras) interinstitucional para fortalecer su actuación en las cárceles.

De otro lado, es necesaria la intervención e interacción permanente y oportuna de distintas entidades estatales, que investiguen con celeridad los hechos y protejan a las víctimas de posteriores actos de retaliación o violencia de cualquier tipo en su contra. Igualmente, las víctimas de toda violación a los derechos humanos deben contar con apoyo psicosocial y terapéutico y a acceder a mecanismos de investigación y reparación integral.

Finalmente, la problemática de violación de derechos humanos y los mecanismos de prevención, investigación y sanción deben contar con una batería de indicadores que permitan de manera permanente realizar un seguimiento y medición de la eficacia y utilidad de las mismas.

Al respecto, a partir de la información aportada en el VI Informe del Gobierno Nacional, se torna imposible realizar un pronunciamiento de fondo sobre la contribución de las acciones reportadas en esta materia, a la superación del estado de cosas inconstitucional y se llama la atención sobre la inexistencia de indicadores específicos sobre el asunto.

- *Humanización de la seguridad y la vigilancia*

Uno de los hitos más significativos de la evolución penitenciaria en Colombia fue marcado con la **nueva cultura carcelaria**, que surgió como una alternativa ante la problemática situación de desgobierno en los establecimientos de reclusión. Con la asesoría del Buró Federal de Prisiones no sólo se construyeron nuevas cárceles, sino que se incorporaron, en materia de seguridad, todos los postulados de la Escuela Anglosajona, que se fundamenta en la idea de una sociedad en riesgo, en constante peligro, obsesionada por la seguridad³⁵. Este nuevo paradigma ha tenido serias implicaciones para el respeto de los derechos humanos de la población reclusa. Entre los resultados de la alianza con la embajada de los Estados Unidos, Acosta Muñoz, identifica entre otras, las siguientes:

“Capacitación y adiestramiento en técnicas de seguridad para el manejo

³⁵ Acosta Muñoz, 2017, Sociología en el penitenciarismo, prácticas de integración social. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, p. 53

de internos, creando cambios culturales en los funcionarios de la guardia, que al no ser comprendidos con madurez, han llevado al no cumplimiento de las garantías de los derechos de los reclusos, el uso desmedido de la fuerza y el maltrato en general, tema que preocupó a organizaciones que velan por la protección de los Derechos Humanos

La ideología del control total de la escuela anglosajona dispuso que tanto el manejo administrativo como la esencia del régimen interno se endureciera. Pronto la disciplina y control se sintió en los establecimientos, generando entre los internos temor a ser trasladados a estos centros”³⁶

La garantía de la seguridad, sin duda alguna, es una necesidad en las prisiones, pero los procedimientos y las formas que ésta adopta deben asociarse y armonizarse con los propósitos de prevenir y proteger a la población reclusa, del riesgo de desocialización y prisionalización, evitando que se convierta en un nuevo factor de amenaza.

Situaciones como las advertidas por esta Comisión en su IV Informe sobre los abusos del cuerpo de vigilancia y custodia y de los grupos especiales de reacción y remisiones deben ser eliminados de la práctica penitenciaria, replanteando los paradigmas vigentes sobre la seguridad, implementando una cultura de respeto por los derechos humanos y efectivizando los mecanismos de investigación y sanción de estas formas de vulneración de derechos que afectan el fin integrador del tratamiento penitenciario.

La seguridad y vigilancia llevada a cabo en las prisiones colombianas debe enmarcarse en el respeto de los derechos humanos y contar con un enfoque de género, como lo reconocen las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas (Reglas de Bangkok, art. 19 a 25) en las cuales se establecen las medidas diferenciales que se han de tener en cuenta en las cárceles femeninas.

En ese sentido, para la realización de los registros personales, se ha de contar con los equipos adecuados para tal efecto. El desconocimiento de ello, ha desembocado en tocamientos indebidos de carácter sexual, desnudos forzados y accesos carnales (violaciones) de las mujeres privadas de la libertad y de las familiares mujeres que acuden a las visitas³⁷. Reconociendo la vulnerabilidad de las mujeres ante el abuso sexual, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos prohíben cualquier participación de personal masculino en la supervisión de las prisiones para mujeres. La Oficina contra la Droga y el Delito determinó que en ocasiones las violaciones pueden presentarse bajo la forma de servicios sexuales que las reclusas son obligadas a proveer a cambio de tener acceso a bienes y privilegios o de disfrutar los derechos humanos más básicos³⁸. Este tipo de

³⁶ Ibid. 54, p. 52.

³⁷ “Mujeres sin rejas, libertad sin cadenas” Primer Encuentro Nacional de Mujeres que salieron de prisión. Junio 2019.

³⁸ Naciones Unidas. 2014. Manual Mujeres y Encarcelamiento. Pg. 14

violaciones, a pesar de no ser realizadas con fuerza física, se desarrollan en un contexto de vulnerabilidad en el que las víctimas no se encuentran en total libertad para decidir, elegir, rechazar, aceptar y auto determinarse en su comportamiento sexual, por cuanto media la necesidad de gozar de derechos básicos. Es así que la violencia se ejerce por medio de la coerción y la necesidad, configurando un tipo de violencia sexual.

Para esta Comisión, la incorporación de los derechos humanos en el cuerpo de doctrina de la seguridad en las prisiones, conlleva a su humanización y contribuye a asegurar el fin integrador del tratamiento penitenciario.

- *Fortalecimiento de las veedurías y validación de escenarios de participación y exigencia de los derechos humanos*

Otro elemento importante a tener en cuenta para la implementación de un enfoque como el que plantea el Gobierno en el VI Informe, tiene que ver con el fortalecimiento y apertura institucional a los escenarios de participación, exigencia y promoción de los derechos humanos, que involucren tanto de la población reclusa como de organizaciones de la *sociedad civil*. En los siguientes apartados, la Comisión planteará de manera breve las dificultades identificadas en la praxis penitenciaria en relación con el asunto y profundizará sobre estas, en una futura oportunidad.

Actualmente, los espacios de organización y exigencia de los derechos humanos al interior de las cárceles son vistos como problemáticos desde la administración penitenciaria. Estos son asumidos como escenarios que afectan el orden o la legitimidad institucional, no reciben la suficiente atención o apoyo y en muchas ocasiones son objeto de acciones represivas. Las jornadas de protesta pacífica de las y los presos, por ejemplo, no encuentran una respuesta inmediata en el diálogo, la apertura a la solución de las reivindicaciones que las motivan y en su desarrollo no son aplicados los protocolos de atención médica previstos. A esto se suma la apertura de procesos disciplinarios contra quienes participan de ellas. Asimismo, los comités de derechos humanos siguen siendo débiles, pues no reciben el suficiente respaldo institucional para su adecuado funcionamiento. Mayores dificultades enfrentan las y los internos que por iniciativa individual o colectiva, realizan denuncias o interponen acciones constitucionales en defensa de los derechos humanos propios o de terceros³⁹.

De otra parte, las organizaciones de derechos humanos que realizan seguimiento a la situación carcelaria, suelen encontrar barreras para la realización de su labor dentro de los establecimientos de reclusión, que por lo general se concretan en dilatar u obstaculizar su ingreso. Dicha situación dificulta la documentación y constatación de situaciones de derechos humanos denunciadas por la población reclusa⁴⁰.

³⁹ Esta información se toma a partir de las denuncias recibidas y tramitadas por el Comité de Solidaridad con los presos políticos y el Equipo Jurídico Pueblos.

⁴⁰ Ídem 93.

La adopción de un enfoque y una política de derechos humanos, como la anunciada en el VI Informe, debe implicar la superación de estas trabas a la defensa y promoción de los mismos; adoptando la participación como un mecanismo que potencia la construcción de alternativas a las crisis a partir del pluralismo y el diálogo.

2.6.2. Enfoque diferencial

En el apartado sobre enfoque diferencial, el VI informe de seguimiento, explica que ha adelantado cuatro grupos de medidas para promover y garantizar los derechos de las personas LGBT privadas de la libertad: (i) la caracterización de la población mediante jornadas de auto-reconocimiento; (ii) la inclusión en programas productivos, educativos y de salud; (iii) las acciones de sensibilización sobre los derechos de esta población; y (iv) la conmemoración de fechas especiales para las personas LGBT. A continuación se analiza la relevancia de estas medidas para el goce efectivo de los derechos y para la superación del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario.

- *Jornadas de auto-reconocimiento de la población LGBT*

Según el VI Informe, el INPEC ha realizado jornadas de auto-reconocimiento de las personas LGBT privadas de la libertad en los ERON desde el año 2011, en las cuales se diligencian encuestas con la población de cada establecimiento, con el fin de conocer sus necesidades específicas y de generar acciones para promover y proteger sus derechos.

Desde hace varios años Colombia Diversa ha señalado que estas jornadas de auto-reconocimiento presentan dos problemas fundamentales⁴¹. El primero, es la ausencia de una metodología unificada que genere información coherente de todos los centros de reclusión del país. Según el INPEC, todos usan el mismo formulario de preguntas. Sin embargo, las metodologías y criterios para diligenciar varían: algunos ERON aplican esta encuesta al diligenciar la ficha de ingreso al establecimiento⁴², mientras que otros registran a las parejas del mismo sexo o a los grupos de encuentro de personas LGBT.⁴³ También hay establecimientos que publican carteles en los patios invitando a las personas LGBT a que se dirijan a la oficina de trabajo social para diligenciar el formato de auto-reconocimiento⁴⁴.

Adicionalmente, no en todas las cárceles se realiza este censo ni se reporta información. En 2014, en el 31% de los ERON no se realizaron estas jornadas de auto-reconocimiento⁴⁵. En 2015, este porcentaje bajó al 18% pero en el 19% de los establecimientos donde se desarrollaron no registró a ninguna persona LGBT[6].

⁴¹ Colombia Diversa, “*Muchas veces me canso de ser fuerte*”: ser lesbiana, gay, bisexual o trans en las cárceles de Colombia 2015-2016, p. 52-53.

⁴² Así lo reportaron, por ejemplo, el EPMSC Cali y el EPAMSCAS Cóbmbita.

⁴³ Así lo reportaron la Reclusión de Mujeres de Bucaramanga y el EPMSC-ERE Pereira.

⁴⁴ Este es el caso del EPMSC-ERE Barranquilla.

⁴⁵ Dirección General del INPEC, respuesta al derecho de petición enviado por Colombia Diversa, febrero de 2015.

Los centros de reclusión que no llevaron a cabo dichas actividades en esos años, afirmaron que fue debido a falta de personal, problemas logísticos, porque no recibieron los instrumentos o porque la población se negó a participar. Debido a estas inconsistencias metodológicas y a la ausencia de información de una buena parte de los ERON del país, la información recolectada no podía dar cuenta realmente del número de personas LGBT privadas de la libertad y menos aún de sus problemas y necesidades específicas. Por lo tanto, las jornadas de auto-reconocimiento no cumplen con el objetivo para el cual son implementadas.

El segundo problema identificado por Colombia Diversa es la ausencia de protocolos para proteger la información sobre la orientación sexual o la identidad de género de las personas, los cuales constituyen datos sensibles. En este sentido, de los establecimientos que realizaron estas jornadas en 2014 y 2015, ninguno reportó que haya implementado una política de tratamiento y protección de esos datos para evitar que fueran publicados, divulgados o usados para otros fines. Esto es especialmente importante cuando las personas deciden reconocerse como LGBT ante el establecimiento, pero prefieren no hacerlo ante las demás personas privadas de la libertad por motivos personales o de seguridad.

El actual Reglamento General estableció algunos lineamientos para la recolección y protección de esta información. De acuerdo con esta norma, los datos sobre la orientación sexual y la identidad de género podrán ser aportados voluntariamente por las personas como parte de su registro en los establecimientos, y en esos casos será información confidencial y clasificada⁴⁶. Para garantizar la confidencialidad de estos y otros datos sensibles (como el estado de salud de las personas con VIH), el Reglamento General señala que “[l]os establecimientos de reclusión deben implementar un protocolo de confidencialidad que garantice el respeto del derecho al habeas data”⁴⁷.

No obstante, el VI Informe del Gobierno no precisó cuál fue la metodología utilizada por los ERON para la realización de las primeras jornadas de auto-reconocimiento de 2019 ni los protocolos de confidencialidad que hayan utilizado en el desarrollo de las mismas. Por lo tanto, no hay manera de constatar si los problemas identificados en años anteriores ya fueron subsanados o si, por el contrario, continúan presentándose.

Por último, la información presentada en el informe de seguimiento continúa presentando inconsistencias. Algunas de las gráficas que muestran los resultados de la primera jornada de auto-reconocimiento de 2019 tienen como base un total de 1.038 personas LGBT a nivel nacional, mientras que otras tienen como base un total de 1.014 personas. Adicionalmente, el Gobierno no reportó cuáles fueron los hallazgos de esta jornada en materia de goce efectivo de derechos. Aunque se pueden identificar unas situaciones problemáticas (como la prohibición para el ingreso de elementos de belleza o los cortes de cabello), no queda claro si esta información se está siendo usada según la finalidad por la que es recolectada, es

⁴⁶ Resolución 006349 del 19 de diciembre de 2016, art. 26, par. 2.

⁴⁷ Ibid., art. 26, par. 1.

decir, para tomar medidas que respondan a las problemáticas y necesidades específica de las personas LGBT privadas de la libertad y de esta manera garantizar sus derechos.

- *Acceso a programas, acciones de sensibilización y conmemoración de fechas especiales*

Además de las jornadas de auto-reconocimiento, en el VI Informe el Gobierno señaló que ha incluido a las personas LGBT en programas de salud, productivos, educacionales o transversales, y que ha llevado a cabo acciones de sensibilización y promoción de los derechos de esta población mediante charlas, campañas, conferencias, encuentros y talleres. Una vez más, no es claro cómo esto ha impactado de manera positiva en el goce efectivo de sus derechos.

Con respecto a la inclusión de las personas LGBT en los distintos programas, el Gobierno no informó cuántas fueron las personas beneficiarias, los establecimientos en donde se logró dicha inclusión, si encontraron obstáculos para su permanencia en dichos programas ni los resultados de los mismos. Por lo tanto, no hay manera de evaluar el impacto real de dichas medidas en la situación de esta población.

De forma similar, con respecto a las acciones de sensibilización y promoción de derechos, el Gobierno no informó cuántas charlas, conferencias, encuentros o talleres se realizaron, en cuáles establecimientos se llevaron a cabo, cuántas personas participaron en las actividades ni los resultados de las mismas. Por lo tanto, tampoco se puede determinar el impacto real de las mismas en el goce efectivo de los derechos de las personas LGBT privadas de la libertad o en la reducción de los hechos de discriminación o de violencia hacia ellas.

Sobre esto último, cabe señalar que en 2018 se siguieron conociendo conductas de discriminación y violencia contra las personas LGBT en varias cárceles del país: Medicina Legal reportó nueve situaciones ocurridas en centros de reclusión⁴⁸, la Mesa de Casos Urgentes del Ministerio del Interior reportó otros nueve⁴⁹. Ese año, se registraron varias denuncias por este tipo de conductas en contra personal del INPEC, siendo víctimas las personas privadas de la libertad. Los hechos fueron reportados en establecimientos de Medellín⁵⁰, Villavicencio⁵¹ y Florencia⁵². Esto demuestra que persisten las condiciones de discriminación y violencia contra las personas LGBT en las cárceles del país, a pesar de los avances normativos y de las acciones de sensibilización adelantadas por el INPEC.

⁴⁸ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, respuesta al derecho de petición enviado por Colombia Diversa, febrero de 2019.

⁴⁹ Ministerio del Interior, respuesta al derecho de petición enviado por Colombia Diversa, febrero de 2019.

⁵⁰ Personería de Medellín, respuesta al derecho de petición enviado por Colombia Diversa, mayo de 2019.

⁵¹ Procuraduría Regional de Meta, respuesta al derecho de petición enviado por Colombia Diversa, marzo de 2019.

⁵² Defensoría Regional de Caquetá, respuesta al derecho de petición enviado por Colombia Diversa, marzo de 2019

Por último, el Gobierno reportó la conmemoración de fechas especiales como el día internacional contra la homofobia y el día internacional del orgullo. Sin embargo, este tipo de medidas no constituyen “acciones afirmativas” de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, ni tienen necesariamente un impacto positivo en la situación de las personas LGBT privadas de la libertad.

El Comité CEDAW ha señalado que las medidas especiales de carácter temporal (que son el tipo de medidas a las que comúnmente se hace referencia cuando se habla de “acciones afirmativas”) no se refieren a cualquier medida excepcional o especial en relación con grupos históricamente discriminados o vulnerables⁵³. Esta parece ser la manera como las entiende el Gobierno en el VI Informe de seguimiento. Sin embargo, el carácter “especial” de estas medidas es que “estén destinadas a alcanzar un objetivo específico” que debe ser el de “mejorar la situación de la mujer (y, en este caso, de las personas LGBT) para transformarla en una situación de igualdad sustantiva o de facto con el hombre”⁵⁴.

Adicionalmente, el Gobierno no reportó qué acciones concretas realizó para conmemorar estas fechas, en qué establecimientos se llevaron a cabo, cuántas personas participaron de las actividades o se habrían visto beneficiadas, ni el impacto de las mismas. De este modo, ni se pueden considerar “acciones afirmativas” de la forma como las entiende el Comité CEDAW ni se pueden considerar como acciones que tengan un impacto real en la situación de las personas LGBT privadas de la libertad, ni en el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario.

2.7. Comentarios sobre el acceso a la justicia y a la administración pública

Además de compartir los problemas generales ya comentados (la falta de un diagnóstico, siquiera provisional, y la falta de claridad de la relación de las actividades reportadas con la garantía de derechos), la Comisión encuentra que el escrito del VI Informe presenta deficiencias graves en la información presentada sobre el acceso a la justicia y a la administración pública. Por una parte, el VI Informe sigue sosteniendo una comprensión reducida de los derechos de acceso a la justicia y a la administración pública, por lo que se concentra únicamente en aspectos propios de la fase terciaria de la política criminal y omite los problemas sustantivos que estos derechos presentan en el actual estado de cosas inconstitucional. Por otra, debido a esta comprensión reducida de estos derechos, el VI Informe no plantea estrategias ni medidas a implementar que sean conducentes para garantizar estos derechos a la población privada de la libertad.

A pesar de la importancia de los derechos de acceso a la justicia y a la administración pública, la Comisión encuentra preocupante que el VI Informe presenta muy poca información sobre esta dimensión de la crisis, lo que parece indicar una falta de comprensión de la relevancia de estos derechos para la población reclusa. El VI Informe sólo aborda esta dimensión de la crisis en 3

⁵³ Comité CEDAW, Recomendación General No. 25, párr. 21.

⁵⁴ *Ibid.*, párr. 18.

páginas, dentro de las cuales sólo menciona las capacitaciones en el uso del GESDOC – aplicativo de gestión documental – y la realización de brigadas jurídicas en la Reclusión de Mujeres de Bogotá El Buen Pastor (pp. 79-82). Así, la parte escrita del informe no presenta información adicional que permita inferir, corroborar o evaluar la garantía de estos derechos para la población reclusa. Sin embargo, la poca información presentada permitiría inferir que el VI Informe entiende la garantía de estos derechos como un problema que se limita a la gestión documental y el acceso de la población reclusa a la asesoría de un abogado, incluso si no presenta un diagnóstico preliminar de la situación de estos derechos, no identifica las necesidades jurídicas de la población reclusa ni los obstáculos que esta enfrenta para resolverlas.

Como se ha mencionado en anteriores informes, la Comisión de Seguimiento considera que esta forma de entender los derechos de acceso a la justicia y a la administración pública es desacertada, pues reducir los problemas de estos derechos en la población privada de la libertad a la gestión documental desconoce que el acceso a la justicia y a la administración pública no se refieren sólo al acceso formal, sino también al acceso material y sustantivo. Estos derechos no sólo se garantizan cuando las peticiones elevadas por las personas privadas de la libertad son recibidas, remitidas y resueltas de acuerdo a los procedimientos legales, sino que también deben contar con un contenido mínimo que satisfaga de fondo la petición presentada. Sin este componente material, no es posible considerar que el derecho de acceso a la justicia o a la administración pública se encuentra garantizado.

En concordancia con esto, el acceso a la justicia y a la administración pública como dimensiones de la crisis no incluye sólo la gestión de las peticiones de la población reclusa, sino la resolución de fondo de sus necesidades de justicia o sus requerimientos a instituciones públicas. En este sentido, la garantía de estos derechos aborda también aspectos que, en el marco del sistema penal, permiten o facilitan que las necesidades jurídicas de la población privada de la libertad sean efectivamente resueltas – siendo la gestión del INPEC sólo una de ellas. Por su parte, la adecuada representación judicial de personas procesadas por el Sistema Nacional de Defensa Pública, el reconocimiento real de la redención de pena, la concesión de subrogados penales en cumplimiento de la ley y la resolución de fondo de las denuncias de la población reclusa (por ejemplo, en casos de tortura o de tratos crueles, inhumanos y degradantes), entre otros, son de crucial importancia para garantizarle a la población reclusa un adecuado acceso a la justicia y a la administración pública.

Para la Comisión, resulta preocupante que, a pesar de los múltiples llamados hechos en este sentido, el Gobierno Nacional continúe abordando la garantía de estos derechos como un problema que se limita a la mera gestión formal de las peticiones por parte del INPEC. Un acercamiento de este tipo seguirá omitiendo las problemáticas de acceso a la justicia y a la administración pública que enfrenta la población reclusa y que dificulta que sus necesidades jurídicas sean resueltas de fondo.

Por este motivo, es imperativo que el Gobierno Nacional y demás entidades encargadas de abordar el seguimiento a la crisis carcelaria amplíen su concepción de estos derechos como una dimensión de la crisis, de modo que generen diagnósticos que abarquen la garantía material de estos derechos y los obstáculos que la población privada de la libertad enfrenta para ejercerlos. Del mismo modo, las estrategias y medidas implementadas por el Estado para la superación del estado de cosas inconstitucional deben tender a garantizar el acceso de la población reclusa tanto formal como material a la justicia y a la administración pública – finalidades que no se suplen con jornadas jurídicas o con capacitaciones, sino con la eliminación de los obstáculos que esta población enfrenta y la resolución de fondo de sus necesidades jurídicas.

2.8. Comentarios sobre la corrupción en el sistema penitenciario y carcelario

Uno de los grandes problemas del sistema Penitenciario y Carcelario es la corrupción. En épocas recientes se han conocido noticias de la destitución de 3 directores de las cárceles más importantes de Colombia por hechos de corrupción, así como muchos otros funcionarios penitenciarios de menor nivel. De igual manera sucede con la USPEC, entidad que ha sufrido múltiples descalabros por cuenta de la inestabilidad y poca permanencia de sus directores, recientemente se conoció de la captura de su directora por presuntos hechos de corrupción

Resulta importante profundizar en la corrupción como una problemática de carácter institucional o estructural, pues ésta se presenta en todos los ámbitos: desde la selección, contratación y auditorías a los contratos celebrados para el suministro de bienes y servicios al sistema penitenciario, hasta en la cotidianidad carcelaria en la que funcionarios y presos, han convertido en negocio las prohibiciones (el ingreso de teléfonos celulares o sustancias alucinógenas), y se cobran sumas de dinero por el acceso a derechos como el uso de una cama o la celeridad en la expedición de certificados de redención o conducta.

Teniendo en cuenta lo anterior, las acciones referidas en el VI Informe del Gobierno para mitigar la corrupción y fortalecer la transparencia resultan poco acordes a la realidad de las cárceles. Reportan la ejecución de operativos con el Gaula y las gestiones desplegadas para que sea aprobada la línea 123 para denunciar la corrupción. Sin embargo, no se da cuenta de los resultados reales logrados, ni tampoco ofrece datos que permitan determinar si se registró una disminución en las denuncias por los delitos que buscaban mitigar.

De otro lado, es imperativo que el gobierno y las instituciones del Sistema Penitenciario y Carcelario tomen en cuenta las recomendaciones formuladas por la Contraloría General de la República en cuanto al fortalecimiento de sus controles antes, durante y después de los procesos contractuales. Respecto a este asunto, nada se dice en el VI Informe.

En el caso de la corrupción por parte de los funcionarios penitenciarios, una de las apuestas debe ser por hacer un sistema penitenciario más eficiente, en el cual los

internos no deban recurrir a la corrupción para tener acceso a ciertos derechos como la comunicación con sus familiares en el exterior, el ingreso de una encomienda, la resolución pronta de situaciones jurídicas, entre otras.

III. Comentarios y recomendaciones sobre los indicadores propuestos por el Comité Interdisciplinario

3.1. Comentarios generales

La Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019, de seguimiento a la Sentencia T-025/2004, sobre desplazamiento forzado, resalta que los indicadores de goce efectivo de derechos tienen dos funciones; la primera referida a la **función sustancial** que está relacionada con el impacto de los objetivos definidos en la política pública de la población vulnerada. Por lo que, los indicadores deben cumplir al menos con lo siguiente:

- i. Dar cuenta del avance en la garantía del goce efectivo de derechos de la población en condiciones de vulnerabilidad.
- ii. Determinar la dimensión de la demanda específica de la población que debía ser atendida a través de la política pública de desplazamiento forzado.
- iii. Identificar el grado de avance, retroceso, o estancamiento de cada programa y componente de la política.

Por otro lado, su **función instrumental**, está orientada a evidenciar la materialización de los derechos de la población vulnerada y para ello deben ser:

- i. **Pertinentes**, lo cual implica que exista correspondencia entre el contenido del derecho y el indicador formulado. Por tanto, no se considera pertinente un indicador formulado en función de la oferta de los servicios o en la ejecución de acciones por parte de las entidades encargadas de atender a la población sujeto de la política, dado que la oferta institucional o las acciones implementadas por entidades no dan cuenta del contenido del derecho que se quiere examinar a través de los indicadores.
- ii. **Adecuados**, en la medida en que el indicador debe aportar información relevante para determinar el grado de avance, retroceso o estancamiento en la garantía del derecho. En este sentido, no se consideran adecuados los indicadores que sólo se concentran en medir los recursos destinados para garantizar los mismos.
- iii. **Suficientes**, en tanto permitan examinar los aspectos fundamentales que hacen parte del derecho. Por lo anterior, son insuficientes los indicadores que se reducen a un aspecto puntual del contenido del derecho, sólo

examinan aspectos formales de su garantía, o no dan cuenta del ejercicio oportuno y efectivo del mismo.

- iv. ***Coherentes***, esto es, que atiendan a su función sustancial que consiste en evaluar la satisfacción de los derechos de la población desplazada; de ahí que estos deben guardar correspondencia con el contenido de los derechos de la población sujeto de la política. (Corte Constitucional Auto 331 de 2019)

Con base en estos lineamientos técnicos, la Comisión ubica problemas comunes a la batería de indicadores propuesta por el Gobierno para todos los ejes de seguimiento:

- Aunque entre los indicadores planteados por el Gobierno hay varios que ofrecen información relevante para conocer el estado de la situación de la vida en reclusión, en su gran mayoría la medición no aporta información acerca de la protección de los derechos fundamentales implicados.

En este sentido, la Comisión recomienda que para la elaboración de indicadores de goce efectivo de derechos, se adopten como criterios de interpretación y definición de los mínimos asegurable, los estándares desarrollados tanto en la jurisprudencia nacional como en instrumentos internacionales tales como las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)* o las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas Bangkok)*, sin ser los únicos que se incluyan para la superación del estado de cosas de inconstitucional.

- Otro eje de crítica común, se encuentra en que por la forma en la que están organizados y redactados los indicadores, no permite identificar en su totalidad, los siguientes elementos mínimos: a) la tipología del indicador, b) la programación y seguimiento del respectivo indicador.
- Por lo anterior, la Comisión recomienda establecer, redactar y organizar la batería, con **indicadores de resultado y de proceso**, teniendo en cuenta para ello, que la Corte Constitucional definió la necesidad de los primeros, en tanto *“reflejan logros en la realización de un derecho en determinado contexto, lo que permite evaluar su garantía y disfrute efectivo y refleja los efectos acumulados de los procesos subyacentes de los cuales pueden aportar información los indicadores de proceso”*. Por otro lado, señaló que los indicadores de proceso *“aportan información sobre las medidas adoptadas para hacer efectivas las obligaciones del Estado y alcanzar progresivamente resultados en un determinado derecho. Estos indicadores son más sensibles a los cambios que los indicadores de resultado y, por*

tanto, pueden proporcionar mayor información sobre el esfuerzo desplegado por el Estado para la realización efectiva de los derechos”⁵⁵

- Finalmente, los indicadores comparten una falencia al no contar con criterios de suficiencia en dos aspectos: a) el indicador es insuficiente para medir la magnitud de la crisis y b) no hay estándares que determinen cuales son las cualidades y cantidades suficientes para garantizar un derecho. Por ejemplo, cuánto es la cantidad suficiente de agua potable al día, para que una persona pueda vivir en una cárcel sin que se le vulnere su dignidad.

3.2. Indicadores sobre acceso a la justicia y administración pública

A diferencia de la parte escrita del VI Informe, la Comisión reconoce los avances que presenta la batería de indicadores propuesta para medir la garantía de los derechos de acceso a la justicia y a la administración pública (anexo 1 del informe), pues esta ha corregido algunos de los problemas más graves que presentaba la anterior batería. Parte importante de este avance ha sido la adopción del goce efectivo de derechos, de modo que los indicadores formulados y agrupados ofrecen información pertinente. En este sentido, las siguientes recomendaciones de la Comisión sugieren algunos ajustes que pueden hacer más clara la unificación de los indicadores.

- Para comenzar, la Comisión advierte que debido a que las filas del anexo 1 se encuentran divididas por tareas y no por indicadores, algunas de estas se repiten, por lo que en la exposición se identifican los indicadores según la fila en la que aparecen. Por supuesto, esto ha representado un problema para interpretar los indicadores con claridad, puesto que la forma en la que aparece en el archivo es confusa. Sin embargo, la Comisión parte de la base de que los indicadores formalmente adoptados serán los identificados en las columnas F a J, por lo que se presume que su cumplimiento no está atado a las tareas que están asignadas en la columna L.
- La primera observación de la Comisión es que, de una revisión del anexo 1 del VI Informe, los indicadores propuestos no están organizados de manera clara, si bien estos pueden agruparse de manera coherente para evaluar diferentes aspectos del acceso a la justicia y a la administración pública de la población reclusa. Para la Comisión, estos indicadores se pueden agrupar en tres grupos: i) indicadores que miden condiciones necesarias para la garantía de estos derechos; ii) indicadores que miden el cumplimiento adecuado del derecho de petición, incluyendo trámite y contenido; y iii) la existencia de circunstancias irregulares que constituyen una negación del acceso a la justicia o a la administración pública. Agrupar los indicadores en estos grupos permite esquematizar de manera más clara la información recolectada.

⁵⁵ Corte Constitucional. Auto 331 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

- En el primer grupo, la Comisión considera que se pueden agrupar aquellos indicadores de seguimiento que permiten medir condiciones de infraestructura, personal, organización y de gestión que son necesarias para poder garantizar de manera efectiva el derecho de petición. Aquí se incluyen indicadores que pretenden medir: la capacitación en PQRs de la población reclusa y de los funcionarios (indicadores de las filas 2, 3, 6 y 28 del anexo 1), el nombramiento y conformación adecuada de las oficinas jurídicas (filas 4, 5 y 24), las visitas de jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad a los establecimientos (fila 9), el número de traslados para audiencias judiciales realizados por el INPEC (fila 11) y la conformación adecuada de los fólderes de evidencias (fila 12 y 13).
- En este grupo también deberían agruparse los indicadores que miden el desempeño y la capacidad del Sistema Nacional de Defensa Pública para brindar a las personas procesadas una defensa técnica apropiada (indicadores de la fila 10). Entre estos, la Comisión destaca la inclusión de variables como el número de visitas de los defensores públicos a las personas procesadas y las cargas de trabajo de estos como criterios valiosos para medir los avances en la cobertura y capacidad del Sistema para brindar un servicio adecuado. Adicionalmente, la Comisión también considera que se debe crear un indicador que identifique el nivel de congestión y de cobertura de los jueces de ejecución de penas y de medidas de seguridad, de forma que se mida si el sistema judicial cuenta con la oferta suficiente de jueces o si se encuentra atendiendo las demandas de justicia de la población reclusa de manera adecuada.
- En el segundo grupo la Comisión considera que se pueden agrupar los indicadores que miden de manera directa la satisfacción del derecho de petición ejercido por la población privada de la libertad. En concreto, este indicador (que aparece en las filas 7, 8, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23) evalúa no sólo aspectos de la gestión del derecho de petición, sino que incluye criterios de calidad de la respuesta recibida – a saber, que esta sea oportuna, suficiente, completa, definitiva, clara y motivada razonablemente. Para la Comisión, estos criterios de contenido son fundamentales, pues son los elementos constitutivos del acceso material a la justicia y a la administración pública.
- Finalmente, el tercer grupo de indicadores sería en el cual se identificarían algunas de las problemáticas más graves de violación al acceso a la justicia y a la administración pública y, por lo tanto, la magnitud de las situaciones a resolver en el marco del estado de cosas inconstitucional. De acuerdo al anexo 1 del VI Informe, este grupo estaría conformado por los indicadores que pretenden medir el número de personas cuya privación de la libertad se extendió más allá de los límites establecidos en la legislación, bien sean los límites de la detención preventiva o el cumplimiento de la pena de prisión (filas 29-37). Este tipo de indicadores negativos son sin duda valiosos, pues

permiten medir la magnitud de situaciones que se derivan de una falta de acceso a la justicia, bien sea formal (cuando la prolongación se extiende por falta de una decisión judicial), bien sea material (cuando la decisión sí se profirió, pero, por diferentes razones, no se le da cumplimiento).

Sin embargo, sobre este tercer grupo la Comisión considera que se deben realizar dos ajustes. El primero de ellos es que la medición de la prolongación indebida de la privación de la libertad debería medirse de manera separada para personas sindicadas y condenadas, pues ambas corresponden a momentos procesales y jueces diferentes – la primera a la falta de la prórroga o sustitución de la medida de aseguramiento en el marco de un proceso penal (ante el juez de control de garantías o de conocimiento, según el caso), y la segunda por la congestión o falta de cumplimiento de las decisiones de jueces de ejecución de penas y medidas de aseguramiento. De este modo, mantener la medición separada permite identificar si las fallas se están presentando sobre una medida o sobre otra.

El segundo ajuste, en opinión de la Comisión, es la inclusión de otras circunstancias que conllevan a una negación del acceso a la justicia, y consiste en la medición de la efectividad de los medios de denuncia de irregularidades durante la reclusión. Para la Comisión, aquí se debería incluir la medición de las denuncias presentadas por la población reclusa sobre casos de tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes, de forma que se pueda medir el número de denuncias presentadas y si los hechos fueron investigados y sancionados. De este modo, este indicador brindaría información sobre la capacidad del sistema para investigar y sancionar casos de graves violaciones a derechos humanos en el interior de los establecimientos de reclusión.

Finalmente, dentro de este grupo de indicadores negativos, la Comisión también considera valioso incluir un indicador que identifique de manera separada el número de peticiones que no fueron resueltas de acuerdo con los parámetros del derecho de petición, según estas fueran enviadas a instancias de la Rama Judicial, a entidades del Ejecutivo o a entidades del sector privado. Con este indicador, el objetivo fundamental sería identificar cuáles instituciones son las que generan las violaciones al derecho de acceso a la justicia, a la administración pública o al de petición. Así, esta información puede brindar información valiosa para identificar puntos específicos de intervención para mejorar el goce de estos derechos para la población reclusa.

3.2. Comentarios de los indicadores sobre los servicios de alimentación

La batería de indicadores sobre alimentación identifica: a) el componente mínimo a garantizar a la población privada de la libertad, b) el problema estructural y las fallas existentes en relación con dicha falla, c) el derecho que se pretende garantizar, d) el resultado o estado deseado, e) el indicador de resultado, f) el estándar mínimo

constitucionalmente asegurable, g) la forma de medición indicador de estándar mínimo constitucionalmente asegurable, h) el responsable del estándar, i) las tareas a desarrollar para el cumplimiento del estándar, j) el responsable de la tarea, k) la norma técnica, l) su justificación, m) el estado n) ficha de indicador y o) finalmente la ficha técnica. A continuación se señalan los problemas encontrados en la batería de indicadores en este eje:

- En primer lugar, los indicadores propuestos no incorpora los estándares sobre el tratamiento a personas privadas de la libertad establecen los mínimos en materia de alimentación:

Reglas Nelson Mandela

Regla 22: 1. *Todo recluso recibirá de la administración del establecimiento penitenciario, 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.* 2. *Todo recluso tendrá la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite.*

Regla 35: 1. *El médico o el organismo de salud pública competente hará inspecciones periódicas y asesorará al director del establecimiento penitenciario con respecto a:* a) *la cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos; (...)*

Reglas de Bangkok

Regla 48: 1. *Las reclusas embarazadas o lactantes recibirán asesoramiento sobre su salud y dieta en el marco de un programa que elaborará y supervisará un profesional de la salud. Se suministrará gratuitamente a las embarazadas, los bebés, los niños y las madres lactantes alimentación suficiente y puntual, en un entorno sano en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales.* 2. *No se impedirá que las reclusas amamenten a sus hijos, a menos que existan razones sanitarias concretas para ello.* 3. *En los programas de tratamiento se tendrán en cuenta las necesidades médicas y de alimentación de las reclusas que hayan dado a luz recientemente y cuyos bebés no se encuentren con ellas en la prisión.*

- La formulación de los indicadores se basa en un sistema binario de sí o no, a partir del cual se toma la medición de la que posteriormente emana el porcentaje de cumplimiento de los indicadores. No obstante, dicho sistema binario no da cuenta de manera amplia y suficiente del goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad.

Con el objeto de identificar la garantía de derechos se debe hacer uso de indicadores de tipo cuantitativo y cualitativo, que permita evidenciar la vulneración de derechos existentes en la actualidad y de manera posterior, el impacto de las medidas implementadas a fin de superar el estado de cosas de inconstitucionalidad.

- La batería de indicadores da cuenta de cuál es la institución responsable del estándar, que salvo por la alimentación de niñas y niños, corresponde al INPEC y a la USPEC. Lo anterior implica la ausencia de objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que debe cumplir el órgano evaluador, por cuanto no se puede ser juez y parte, es decir, no se debe ser evaluador y evaluado, en esta ocasión, quien evalúa el cumplimiento del estándar es el mismo órgano encargado de cumplir el estándar.

En el 2018, cuando esta Comisión se pronunció sobre la evaluación de los indicadores en materia de alimentos, se propuso realizar la evaluación del cumplimiento de los indicadores desde los Comités de Seguimiento al Suministro de Alimentación⁵⁶ con que cuenta cada establecimiento, en los cuales se puede reportar fallas en el servicio de alimentos y cuentan con la participación de personas privadas de la libertad.

Un avance significativo en cuanto a la imparcialidad en la medición puede ser la existencia de datos públicos que puedan ser consultados por la sociedad civil. Por supuesto, dicha publicidad no permite suplir una medición imparcial, pero permite la realización de seguimientos por parte de entes externos.

Tal como está formulado el indicador, la tarea y el responsable de la tarea, excluye la percepción de la población privada de la libertad, fuente de información crucial adicional que permitiría enriquecer la efectividad de los indicadores. Estos datos de percepción no son sólo una fuente importante de información en términos de datos recogidos (la población privada de la libertad podría, debido a que es la titular de los derechos, recopilar fallas e incumplimientos que escapan del alcance de los datos oficiales), sino también como contrapeso de los datos institucionales ofrecidos por el INPEC y demás entidades⁵⁷, tal como se señaló en el informe de indicadores presentado por esta Comisión el año anterior.

- La batería de indicadores de alimentos no cuenta con un enfoque diferencial que permita evidenciar las necesidades específicas de la población. Es así que, por ejemplo, para garantizar la alimentación de menores de 6 meses cuya dieta alimentaria ha de ser lactancia materna exclusiva. Por esto, la actual batería no identifica ni mide las necesidades alimentarias de la mujer lactante.

⁵⁶ Cada establecimiento cuenta con un Comité de Seguimiento de Alimentación, el cual está conformado por integrado por: El director o subdirector del establecimiento, responsable del Área de Atención y Tratamiento, Cónsul de Derechos Humanos y la persona privada de la libertad integrante del Comité de Salud de cada patio.

⁵⁷ Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. Octubre de 2018. Comentarios a los indicadores propuestos por el Comité Interdisciplinario para el seguimiento del Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario en agosto de 2018

Adicionalmente, la batería de indicadores tampoco da cuenta de las necesidades de la población según su edad, sus costumbres o la zona geográfica en la cual se ubican, si se encuentra o no en estado de gestación, el ciclo vital o el grupo étnico al que pertenece la población privada de la libertad.

- Ni en la batería de indicadores ni en los anexos presentados, se logra identificar un sistema o proceso de rendición de cuentas que permita evidenciar el avance o no en la superación del estado de cosas de inconstitucionalidad. La rendición de cuentas es importante para la realización de seguimientos, la identificación de barreras y obstáculos y la caracterización e implementación de estrategias de ajuste.
- La batería de indicadores presentada divide los derechos a garantizar una vez superado el estado de cosas de inconstitucionalidad. No obstante, esta olvida que los derechos se rigen por los principios de indivisibilidad, interdependencia e integralidad, pues la batería no cuenta con una conceptualización clara de los derechos por parte de la batería de indicadores.

La protección del derecho a la alimentación tiene conexidad con el derecho a la vida digna, por lo que el derecho a la alimentación no debe confundirse con el simple suministro de productos de consumo alimenticio. Ahora bien, tal como se indicó en el documento presentado por esta Comisión hace un año sobre indicadores, los alimentos suministrados a la población privada de la libertad deben ser bajo una perspectiva de alimentación saludable en sus cuatro componentes, los cuales fueron ampliamente desarrollados por esta Comisión y que pueden ser consultado en el informe sobre indicadores presentado en octubre de 2018.

Cambiar la perspectiva a fin de garantizar no solo el derecho a la alimentación, sino el derecho a una vida digna nutre de sentido tanto los indicadores como las tareas a desarrollar a fin de superar el estado de cosas inconstitucional.

- Los indicadores mencionan como problema estructural de la alimentación “Inadecuadas condiciones de salubridad e higiene en la cárcel y manejo de alimentos”, problema identificado por la Corte Constitucional, tal como lo indica el anexo presentado, y sobre la cual se constituye la declaración del estado de cosas inconstitucional.

No obstante lo anterior, el problema estructural de la alimentación en las cárceles no se reduce a las condiciones de salubridad e higiene en la cárcel y manejo de alimentos. De manera más amplia, se podría decir que el problema estructural de alimentación en las cárceles consiste en que la alimentación brindada a la población privada de la libertad no es una alimentación saludable, lo que conlleva a la necesidad de identificar las

fallas existentes en la garantía de la alimentación saludable, que no se reduce a una sola, tal como lo identifica la batería de indicadores, la cual señala así, *“El tratamiento y suministro de alimentos en forma poco higiénica. La calidad de la alimentación”*

Esta falla identificada en la batería de indicadores, contiene dos diferentes y para las cuales se deben identificar estrategias diferentes, toda vez que una falla es el tratamiento y suministro de alimentos en forma poco higiénica y otra completamente diferente tiene que ver con la calidad de la alimentación.

Evidencia de que la calidad de la alimentación es una falla que debe contar con sus propias estrategias, es que en la batería de indicadores presentada en agosto de 2018, la calidad se limitada a determinar el contenido calórico mínimo. En dicha oportunidad, esta Comisión indicó que es fundamental medir el cumplimiento mínimo de las condiciones idóneas de los alimentos brindados; es decir, que estos sean aptos para el consumo humano (que no estén en descomposición) o que la cocción haya sido suficiente – ambos problemas reiterados en el actual Estado de Cosas Inconstitucional y omitidos en los indicadores.⁵⁸

- Los indicadores también pasan por alto criterios que no son menos importantes, como lo es el sabor satisfactorio de la comida, que haya sido suficiente para evitar la sensación de hambre, entre otros aspectos de percepción de la población que la consume.
- Dos de las columnas llaman la atención en materia de alimentación, a saber, el resultado deseado y el estándar mínimo constitucionalmente asegurable, toda vez que estas son exactamente las mismas para cada indicador de estándar mínimo constitucionalmente asegurable. Es así que el resultado deseado no se comporta de ninguna manera con las multiplicidades de fallas que existen en las cárceles en materia de alimentación. Lo anterior deriva en que, sí se llegare a obtener el resultado deseado y el cumplimiento del estándar mínimo constitucionalmente asegurable (a pesar de ser el mismo para todos los indicadores), se podría llegar a la errónea conclusión de la superación del estado de cosas de inconstitucionalidad.

La manera en que se encuentran formulados el resultado deseado y estándar mínimo constitucionalmente asegurable no permite evidenciar la diferencia de cada resultado según las fallas existentes, igualmente sucede con el estándar mínimo constitucionalmente asegurable.

⁵⁸ Muestra de ello es el informe presentado por la Personería, en el que se referencia el bajo gramaje, la comida en descomposición y con cocción insuficiente, alimentos no aptos para el consumo humano y que son otorgados a las mujeres reclusas en la cárcel El Buen Pastor. Esta información también puede ser consultada en el Tercer Informe de esta Comisión de Seguimiento.

3.3. Comentarios sobre indicadores de salud

En el caso de la salud de la personas privadas de la libertad, la elaboración de indicadores de cumplimiento de estándares mínimos constitucionales representa una de las tarea más complejas para superar el estado de cosas inconstitucional, pues la vulneración de este derecho es una de las problemáticas centrales en el sistema penitenciario y carcelario.

En el anexo de indicadores del Gobierno Nacional se puede apreciar una gran cantidad de elaboraciones técnicas para medir unos mínimos constitucionales asegurables (estándar), con base en las recomendaciones y lineamientos ofrecidos por la Corte Constitucional, en sus múltiples sentencias y autos sobre el estado de cosas inconstitucional. No obstante, la batería no ha sido robustecida o elaborada con base en el perfil epidemiológico y las necesidades de la población privada de la libertad.

A continuación, presentamos algunos comentarios que buscan complementar y fortalecer las posibles mediciones que se hagan de la garantía al derecho a la salud. De tal manera que contribuyan a generar propuestas concretas, medibles, cumplibles y con sustento empírico, para la superación del estado de cosas inconstitucional

- Frente a la maternidad, la batería de indicadores toma como referente el estándar mínimo constitucionalmente asegurable que sostiene que *“Debe prestarse la especialidad de la obstetricia para un adecuado tratamiento de los embarazos y partos”*⁵⁹

La forma en que se plantea el indicador de estándar mínimo asegurable es *“% de mujeres en etapa materno perinatal que se encuentran en control en el establecimiento carcelario”*⁶⁰. Seguido de una medición a través del *“Número de mujeres en etapa materno perinatal que se encuentran en control en el establecimiento carcelario / Número de mujeres en etapa materno perinatal en el establecimiento * 100”*⁶¹

Este tipo de medición resulta confusa y problemática, pues sólo permite evidenciar la calidad de dichos controles y el cumplimiento del 100 % de los chequeos y exámenes que debe tener una madre gestante. Resulta ilustrativo que muchas de las denuncias que se formulan por las mujeres, son referidas al insuficiente número de ecografías que les realizan. Las privadas de la libertad, en su mayoría, reportan tener menos de dos durante todo el embarazo, cuando universalmente es aceptada la realización de mínimo tres. Es decir, el indicador propuesto solo mediría el que se encuentre en control materno perinatal, pero no si el control que se está brindando es integral, oportuno y de calidad.

⁵⁹ Batería de Indicadores en salud; fila 3;columna H

⁶⁰ Batería de Indicadores en salud; fila 3; columna I

⁶¹ Batería de Indicadores en salud; fila 3; columna J

- En el caso de la “planificación familiar” la batería de indicadores propuesta podría llegar a medir la cantidad de métodos anticonceptivos suministrados sobre la cantidad de métodos anticonceptivos demandados. No obstante, se recomendaría agregar a la medición e incorporación como estándar algunas de las tareas relacionadas en la batería de indicadores⁶²; acerca de las jornadas de información sobre los tipos de métodos anticonceptivos existentes y las de asesoría médica, acerca de cuáles métodos se adaptan mejor a cada organismo.

Estas jornadas serían de vital importancia, en especial para la mujer, pues les permite tener una elección libre, informada y consciente sobre cómo vivir su salud sexual y reproductiva, sin métodos que les generen contraindicaciones. La medición de las tareas en mención, permitiría evaluar de manera cualitativa la denominada “planificación familiar” o anticoncepción.

- Los indicadores de seguimiento para la historia clínica resultan ajustados a la dimensión del problema. Sin embargo, para medir los avances sería importante establecer cuántas personas (del total de la población reclusa) tienen su historia clínica actualizada, con el atributo de integralidad, confidencialidad, conservación y custodia, así como a cuantos pacientes que solicitan conocer su historia clínica se les permite acceder a ella.

De igual manera, resulta importante reiterar que se deben iniciar labores para la implementación de la historia clínica electrónica, con el fin de garantizar una mayor integridad y custodia de la misma.

- En lo referido a personas con patologías mentales y el estándar mínimo constitucionalmente asegurable, se debe resaltar que la batería de indicadores resulta poco garantista, pues establece que se medirá el número de consultas atendidas por el psiquiatra dentro de los 120 días siguientes a la orden médica.

Este tiempo puede ser excesivo para la atención psiquiátrica en contextos de encierro, si se tiene en cuenta que las persona privada de la libertad está permanentemente expuesta a episodios estresantes, pérdida de los planes de vida, depresión, entre otros, haciendo que las patologías mentales se agudicen. Por tal razón, esta Comisión considera que se debe elevar dicho estándar, para garantizar la asistencia profesional dentro de los 5 días siguientes a la remisión. Además se debería incluir indicadores de continuidad y seguimiento de la atención psiquiátrica inicial.

- En el caso de las citas médicas de medicina general, la batería de indicadores estableció que el “% de personas privadas de la libertad que recibieron atención en medicina general dentro de los 3 días hábiles siguientes a la solicitud” es el indicador idóneo para medir parte de la atención en salud.

⁶² Batería de Indicadores en salud; filas 9 y 10 ;columna L

Sin embargo, la medición de la inmediatez para acceder a las citas de medicina general sólo permite evaluar el nivel de atención médica más básico, dejando de lado los tiempos para la materialización de citas y procedimientos que se realizan por fuera de los ERON (de mayor complejidad) - elementos que sí permitiría valorar el acceso oportuno a todas las especialidades y requerimientos en salud.

Por otro lado, llama la atención que la batería de indicadores en salud tiene pocos desarrollos acerca de los estándares necesarios para medir o identificar la cantidad de personal, la intensidad horaria y los turnos que se deberían cubrir, teniendo en cuenta la cantidad y necesidades particulares de la población privada de la libertad.

- Finalmente, la batería de indicadores sobre el derecho a la salud tiene la gran falencia de no contar con un enfoque diferencial en temas de mujer, población LGBT, rangos etarios, población con discapacidad e indígena, puesto que todos los mencionados podrían llegar a necesitar atención médica diferenciada.

3.4. Comentarios indicadores infraestructura

En general los indicadores relacionados con infraestructura presentan deficiencias importantes en su formulación y en el cumplimiento de sus requisitos mínimos de coherencia, pertinencia, adecuación y economía. En este apartado, se evidenciará algunas de las falencias generales que permiten por un lado evidenciar la necesidad de revisar algunos elementos metodológicos de la formulación de estos y por otro evidenciar la pertinencia de algunos de ellos para el levantamiento de una línea base que permita avanzar en la comprensión de la situación carcelaria en la actualidad.

- Una primera falla estructural que tiene la formalización de los indicadores referidos a la infraestructura tiene que ver con la relación de los indicadores con los objetivos de política pública, pues tal como están formulados estos no permiten evidenciar con claridad como los indicadores miden el cumplimiento, fines, objetivos y resultados de la política. Además tampoco permiten medir los derechos de la población sujeto de protección especial constitucional.
- Si bien la tabla en la cual se sintetiza la formulación de los indicadores indica el derecho a garantizar, en esta no se da cuenta de los contenidos de los derechos población reclusa. Es decir, el enfoque de derechos que debe tener los indicadores se reduce a una enunciación abstracta del vínculo con el derecho sin concretarse con un contenido concreto y específico del derecho.
- Ahora bien, los indicadores hasta cierto grado permiten medir avances retrocesos o estancamientos de algunas condiciones en las que vive la población reclusa (si tienen espacios suficientes, si tienen sábanas limpias,

etc.), pero en su conjunto brindan información sobre los estancamientos o retrocesos de los programas o componentes de atención a cargo del Estado, de tal forma que permitan la identificación y adopción oportuna de los correctivos que se requieran.

En esa perspectiva, salvo algunos de los indicadores de resultado, en general los indicadores tal como están formulados no permiten evaluar la eficiencia y eficacia de las medidas adoptadas ni medir avances en términos de política pública para la superación del estado de cosas inconstitucional.

- Un tercer aspecto que resulta ser problemático, tiene que ver con la coherencia entre los indicadores, pues los indicadores de resultado parecen no tener relación con lo que el documento denomina “indicador de estándar mínimo constitucionalmente asegurable”. En efecto, mientras estos últimos se concentran en temas muy específicos de la vida en reclusión (espacio, sábanas, etc.) no es claro cómo estos se traducen o se articulan con los indicadores de resultado que se plantean.
- Un cuarto elemento a consideración, tiene que ver con la pertinencia de algunos de los indicadores, pues un gran porcentaje de ellos se concentra en medir la ejecución de acciones por parte de los agentes estatales, pero no parecen tener una relación clara con algún contenido específico de un derecho concreto y específico de la población privada de la libertad en establecimiento carcelario. De la misma manera, no es posible establecer si se cumplen los requisitos de suficiencia y adecuación, pues no se identifican los contenidos que se pretenden garantizar. Algunos se concentran en medir actividades cumplidas por el Estado (p.e. Número de reparaciones a baterías sanitarias realizadas en menos de 3 días calendario / Número de reparaciones a baterías sanitarias solicitadas) sin medir su impacto real en las condiciones de existencia de la población reclusa.
- En la misma perspectiva, puede indicarse que lo que podría caracterizarse como indicadores de proceso (pues el documento sólo distingue entre indicadores de resultado e indicadores de contenido mínimo asegurable) no permiten evaluar la superación de las causas estructurales del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional.
- Igualmente, algunos de los indicadores tienen problemas en términos de determinar cuáles son las fuentes de información, la forma como se medirán o las fechas de corte de la medición. Por ejemplo, el indicador referido a la disposición de ropa individual en buenas condiciones no tiene información sobre cómo se medirá, qué funcionario valorará y medirá la calidad de la ropa ni con qué frecuencia.
- La falta de claridad sobre estos aspectos a su vez genera dudas sobre que tan económicos, confiables y aplicables resultan estos indicadores en su medición. En otros casos los indicadores no son excluyentes y sólo permiten

medir una dimensión del derecho garantizado, por ejemplo, en los indicadores de resultado se repite varias veces el indicador “% de personas privadas de la libertad que cuentan con un espacio adecuado para el descanso nocturno y un efectivo cumplimiento de la pena” como si éste permitiera medir todas las dimensiones de una vida digna en reclusión.

- De igual manera, algunos indicadores resultan poco claros y difíciles de interpretar, pues su alcance no se encuentra claramente delimitado (p.e. % de personas privadas de la libertad en situación de sindicatos diferenciadas y separadas en trato fáctico y jurídico de aquellas condenadas). En ese sentido, es necesario realizar un ejercicio de racionalización de los indicadores y de simplificación de los mismos, que por un lado permitan medir la demanda real específica de las personas privadas de la libertad y por otro permita obtener resultados específicos en términos de goce efectivo de derechos de manera oportuna. De la misma forma en su presentación debe ser claras las fuentes de información que permitan que su verificación de manera soportada y documentada (por ejemplo, no son claros los criterios de acumulación para la medición de los datos en la presentación de los indicadores).
- Ahora bien, sin duda algunos de los indicadores propuestos por el Comité Interdisciplinario permitirían hacer mediciones y recolectar datos importantes para el levantamiento de una línea base que permita determinar un punto de partida para el seguimiento - especialmente aquellos relacionados con el espacio actual del que disponen los reclusos en el establecimiento carcelario. Por esto, en opinión de la Comisión es posible que se haga una selección de aquellos indicadores que resulten más útiles para caracterizar el estado actual de la infraestructura carcelaria, identificar los déficits centrales y reenfocar algunos otros en términos de condiciones de goce efectivo de derechos.

Lo anterior implica realizar un desarrollo conceptual más profundo en términos del derecho que se pretende garantizar y el contenido específico relevante para el estado de cosas inconstitucional. En esa misma perspectiva es necesario mejorar el orden de presentación de los indicadores, de tal forma que se presenten por núcleos de derechos, se eliminen las repeticiones innecesarias y se presente una hoja de vida clara de cada indicador.

3.5. Comentarios sobre indicadores de política criminal

Por su parte, también se encontró que los indicadores propuestos presentan varias deficiencias, ya que no sólo presentan algunos problemas en su formulación, sino también, porque no abordan información relevante para el seguimiento del estado de cosas inconstitucional. Por esto, aunque la Comisión reconoce los esfuerzos que adelantó el Comité Interdisciplinario para consolidar la batería de indicadores y considera un acierto la creación de indicadores propios de la política criminal, todavía existen algunos aspectos que deben corregirse.

El primero de estos problemas es que, por regla general, los indicadores de política criminal se encuentran estructurados como indicadores binarios, los cuales verifican actividades de gestión en la reforma de la política criminal, pero no sus resultados. En términos generales, casi todos los indicadores propuestos en el anexo 5 del VI Informe siguen una estructura binaria de sí o no, los cuales abordan el cumplimiento de las siguientes actividades: i) la expedición de normas técnicas sobre privación de la libertad, ii) el diseño del sistema de información de política criminal, iii) el diseño de una campaña de concientización ciudadana, iv) la elaboración de conceptos por el Consejo Superior de Política Criminal, y v) el diseño del Plan Nacional de Transformación y Humanización del Sistema Penitenciario y carcelario. De estas actividades la única que posee un indicador no binario corresponde a la emisión de conceptos por el Consejo, y su indicador pretende medir sólo el número de iniciativas legislativas en materia penal que cuentan con un concepto de dicho Consejo.

Para la Comisión, estos indicadores no permiten evidenciar de manera apropiada los avances o retrocesos en la reforma de la política criminal (prioridad fundamental para la superación de la crisis), ni tampoco generan un diagnóstico y seguimiento a su situación actual. Debido a esto, la gran mayoría de estos indicadores de resultado se cumplirían con la mera expedición y diseño de los documentos referidos, sin que haya información sobre su implementación y cumplimiento real (por ejemplo, en el caso de las normas técnicas o del *Plan de Transformación*), el logro de sus objetivos (como en el caso de la campaña de concientización ciudadana) ni si esto ha corregido los problemas de la política criminal. En este sentido, centrar estos indicadores en el diseño y expedición de documentos continúa evaluando resultados de gestión y no de los resultados de la respuesta a las problemáticas de la crisis.

El segundo problema encontrado por la Comisión es que, según se corrobora en el anexo 5 del VI Informe, existen muchas tareas asignadas que se relacionan de manera directa con problemáticas de la política criminal colombiana, pero que no se ven reflejadas en los indicadores de seguimiento – es decir, son tareas incorporadas como parte del desarrollo de los indicadores, pero cuyo desarrollo no está incluido en la medición del indicador. Aunque la formulación de estas tareas⁶³ es poco clara o detallada, la Comisión resalta que algunas de ellas abordan problemas de la política criminal de crucial importancia. Entre estas están:

- i. La realización de una evaluación de los cupos carcelarios, para determinar cuántos de los cupos existentes cumplen con las condiciones mínimas de subsistencia.
- ii. Crear una base de datos que identifique los motivos de los jueces para adoptar las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, con el objetivo de cuantificar la problemática.
- iii. Enfocar la política en la prevención del delito.

⁶³ Estas tareas se encuentran en el anexo 5 del VI Informe semestral de seguimiento del gobierno.

- iv. Realizar una revisión del sistema de tasación de las penas en la legislación actual, con el fin de identificar incoherencias e inconsistencias de acuerdo con el principio de proporcionalidad e la pena.
- v. Revisar el “Cumplimiento de los plazos máximos establecidos legalmente para la permanencia de personas en detención preventiva”.
- vi. Modernizar los sistemas de administración de justicia de tal forma que se agilicen los procesos penales y se prevengan las detenciones ilegales o arbitrarias.
- vii. Considerar la promoción del uso de medidas alternativas o sustitutivas de la privación de la libertad para la pena y medida de aseguramiento.
- viii. Empezar las acciones necesarias para que el Consejo Superior de Política criminal responda a objetivos y tareas claras, que tenga un equipo técnico permanente y sea el mayor coordinador y guardián de la estabilidad, la consistencia y la coherencia de la política criminal en Colombia.
- ix. Realizar reformas legislativas e institucionales necesarias para asegurar un uso racional de la prisión preventiva, y que realmente se recurra a esta medida de forma excepcional.
- x. Considerar el uso de otras figuras propias del proceso de la ejecución de la sentencia, como libertades condicionales, asistidas y las redenciones de pena por trabajo o estudio.
- xi. Realice la creación, implementación y/o ejecución de un sistema amplio de penas y medidas de aseguramiento alternativas a la privación de la libertad.

Como se puede evidenciar, la batería de indicadores recoge en estas tareas muchas de las medidas que para esta Comisión son imprescindibles para resolver las problemáticas de la política criminal colombiana, y por lo tanto, deberían guardar una relación con los indicadores estructurales sobre esta política. Sin embargo, debido a su desconexión, los indicadores no sólo no permitirán hacer seguimiento al avance de estas tareas, sino que tampoco permiten valorar si estas tareas están influyendo de manera positiva o negativa en el estado de cosas inconstitucional. Así, por ejemplo, el indicador de resultado y de medio podrían cumplirse con la mera existencia del *Plan Nacional de Transformación y Humanización*, pero no darían cuenta de si los proyectos legislativos que amplían el uso de medidas alternativas al encarcelamiento fueron aprobados o si el uso de la detención preventiva se está racionalizando realmente.

Por lo anterior, la Comisión sugiere al Comité Interdisciplinario reformular estos indicadores de política criminal, de forma que algunos identifiquen variables estructurales y otros que identifiquen el nivel de implementación de las tareas, medidas o estrategias. Los primeros tendrían como función principal identificar variables generales del crecimiento de la población carcelaria, del represamiento del

sistema carcelario y penitenciario y algunas dinámicas del sistema penal – es decir, identificar datos que permitan valorar la coherencia y sostenibilidad del sistema penal. Para la Comisión, las variables estructurales que deberían ser medidas pueden ser, entre otras:

- i. Comparación entre el número de ingresos y egresos del sistema penitenciario en el tiempo: Uno de los datos necesarios para el seguimiento estructural es la tasa que describiría el flujo de ingresos y egresos del sistema penitenciario y carcelario, pues a través de estas dos variables es que se puede evaluar la sostenibilidad del flujo de personas en este sistema. En este sentido, la comparación semestral de dicha tasa (número de personas privadas de la libertad vs. número de personas liberadas) permitiría a la Corte Constitucional identificar si el flujo del sistema penitenciario y carcelario se está equilibrando y tornando sostenible.

Para la Comisión, es importante que este indicador también tenga en cuenta las diferentes formas que adopta la privación de la libertad. Así, mientras que el indicador general identificaría los ingresos y egresos totales del sistema penitenciario y carcelario en un periodo determinado, subindicadores deberían diferenciar entre los ingresos y egresos de personas detenidas preventivamente a establecimientos carcelarios (tanto del orden nacional como del territorial), y los ingresos y egresos de personas al sistema penitenciario en calidad de condenadas. Por supuesto, debe evitarse que exista un doble conteo – por ejemplo, si personas condenadas y que se encuentran ejecutando la pena reciben una nueva condena.

- ii. Duración promedio de la privación de la libertad o de ocupación de un cupo penitenciario y carcelario: Para la Comisión, otra variable importante es la medición del tiempo promedio que dura la privación de la libertad en sus diferentes modalidades. Esto se debe a que la duración de ocupación de un cupo carcelario también determina la capacidad del sistema para reasignarlo a una persona que ingresa nuevamente al sistema. Adicionalmente, la duración de la detención preventiva cobra particular importancia, no sólo por las limitaciones legales existentes,⁶⁴ sino también porque se encuentra correlacionada con el derecho a ser juzgado en un tiempo razonable y a la garantía de la presunción de inocencia. En este sentido, cuantificar y medir la duración promedio de las privaciones de la libertad permite ilustrar no sólo si este es un factor de estancamiento del sistema penitenciario y carcelario, sino permitirá evaluar si las medidas implementadas para reducir estas duraciones están siendo o no efectivas.
- iii. Porcentaje de personas procesadas que recibieron detención preventiva en un periodo determinado: A través de la medición de este dato, es posible evaluar la magnitud con la cual el Estado hace uso de esta medida de

⁶⁴ Congreso de la República. Ley 906 del 31 de agosto de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Art. 314, parágrafo, según fue modificado por la Ley 1760 de 2016 y 1786 de 2017.

aseguramiento excepcional. Para la Comisión, la evaluación de este dato no se puede limitar únicamente al porcentaje neto de personas que recibieron detención preventiva (es decir, el número de personas que recibieron detención preventiva dividido el total de personas imputadas en un mismo periodo), sino que también debe incluir una valoración por tipos delictivos. De este modo, esta información podría mostrar si el uso de la detención preventiva se está priorizando para conductas que atentan gravemente contra el ordenamiento o si existen otro tipo de tendencias.

- iv. Número de proyectos de ley en materia penal regresivos o progresivos para el estado de cosas inconstitucional: Dada la relevancia de la fase legislativa de la política criminal en la actual crisis, la actividad legislativa se convierte también en un factor estructural de crucial importancia para el seguimiento del estado de cosas inconstitucional. Pero, a diferencia del indicador propuesto en el anexo 5 del VI Informe, el cual sólo evalúa el número de proyectos de ley que cuentan con un concepto del Consejo Superior de Política Criminal, es necesario que esta medición tenga en cuenta el contenido de los proyectos. Así, en vez de cuantificar la gestión del Consejo en la expedición de proyectos de ley en materia penal, el indicador debería identificar el número de proyectos de ley que establecen aumentos en el uso de la privación de la libertad, bien sea a través de aumentos en su duración (bien sea de las penas o de la detención preventiva), en su esfera de aplicación (aumentando las circunstancias en las que es utilizada), o a través de la reducción del uso de medidas alternativas al encarcelamiento.

Por su parte, el segundo grupo de indicadores tendrían como finalidad hacer el seguimiento al nivel de implementación de las estrategias adoptadas por el Gobierno Nacional y demás instituciones. Así, a diferencia de los indicadores estructurales que buscan identificar variables globales, estos serían indicadores que evalúen las fases (diseño, evaluación, implementación, impacto) de las diferentes tareas, de modo que se pueda ofrecer a la Corte Constitucional información sobre el estado actual de las medidas adoptadas.

Para la Comisión, estos indicadores de implementación de planes y estrategias podrían abordar:

- i. El nivel de implementación del *Plan Nacional de Transformación y Humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario* en sus diferentes aspectos, dependiendo de las tareas, objetivos y resultados esperados. De este modo, los indicadores de implementación en materia de reforma legislativa podrían dar cuenta de los proyectos de ley aprobados en virtud de dicho plan, mientras que el componente de infraestructura podría medir la entrega y utilización de nuevos cupos, asociado a una reducción del hacinamiento.
- ii. El funcionamiento real del Consejo Superior de Política Criminal como entidad articuladora y orientadora de la política criminal, de modo que se

identifique el número de conceptos del Consejo que tuvieron un efecto real en la aprobación de un proyecto de ley en materia penal.

- iii. El nivel de implementación e impacto de los planes para reducir el uso de la detención preventiva, como lo sería el fortalecimiento de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, la implementación de directrices en la Fiscalía General u otros.
- iv. Adicionalmente, también podría considerarse incluir un indicador sobre la implementación de los planes para ampliar el uso de medidas alternativas al encarcelamiento. Por ejemplo, este indicador de gestión podría establecer metas del uso de medidas como la libertad condicional, la franquicia preparatoria u otras, y hacer seguimiento a dichas metas.
- v. Otra de las tareas que deberían tener un seguimiento propio serían aquellas que involucran proyectos de ley concretos que busquen corregir los problemas de la legislación penal. Así, este indicador podría dar cuenta de los proyectos de ley que integran la estrategia de reforma penal del Gobierno Nacional, y reportar su estado, aprobación o porcentaje de implementación.
- vi. También pueden elaborarse un indicador que dé cuenta del nivel de implementación del sistema de información de política criminal, desde su fase de diseño, construcción, implementación y entrada en servicio.

Finalmente, otro indicador de gestión podría valorar los avances en el desarrollo de la campaña de concientización y educación ciudadana sobre la política criminal, el sistema penal y el uso de la prisión como forma de sanción. Por supuesto, este indicador requeriría una valoración del impacto y el alcance de dicha campaña.

3.6. Comentarios sobre indicadores de resocialización

En anterior oportunidad esta Comisión tuvo oportunidad de pronunciarse y realizar algunas recomendaciones en relación con la batería de indicadores propuesta por el Gobierno en el año 2018. En su gran mayoría las falencias identificadas persisten y en esta oportunidad destacamos las siguientes:

- Los indicadores sobre resocialización no cuentan con un objetivo definido, por lo que no es posible saber cuáles son los aspectos fundamentales de los derechos que se pretenden proteger, ni las barreras que se busca superar. Esta deficiencia se percibe por la limitada definición del problema estructural, que fue enmarcado por el Gobierno, en la inexistencia de un plan integral de programas y actividades – PIPAR, así como en la ineficiencia o insuficiencia del personal que integra los órganos colegiados para la implementación de estos. En este sentido, la formulación de dicho plan y de los cuerpos colegiados para su implementación, resolvería el problema estructural, aparentemente.

Sin embargo, el PIPAR por sí solo, no es garantía efectiva de la resocialización, pues como lo reconoce el mismo Gobierno en su V Informe, dichos planes y programas ya vienen siendo implementados por el INPEC. Por lo tanto, es necesario que los resultados de los indicadores estén orientados a medir el enfoque de integración social del recluso (no desocialización), y va más allá del alcance del régimen penitenciario, que en la actualidad está basado, en un enfoque de seguridad y vigilancia

- La Corte Constitucional ha reiterado en distintas ocasiones que *“la idea de resocialización se opone, ante todo, a penas y condiciones de cumplimiento que sean en esencia, por su duración o por sus consecuencias, desocializadoras. El Estado debe brindar los medios y las condiciones para no acentuar la desocialización del penado y posibilitar sus opciones de socialización”*. (C- 261 de 1996). (Énfasis fuera del texto). De esta manera, es importante, como bien lo evidencian los indicadores que las personas privadas de la libertad tengan un continuo acercamiento con la sociedad y con las familias, y que participen de los programas de trabajo, estudio y enseñanza. Pero, también, es necesario que los problemas estructurales sobre resocialización se abarquen de manera seria y objetiva, pues existen prácticas al interior de los establecimientos que refuerzan la desocialización y se traducen en aislamientos prolongados, ejercicio de control excesivo al interior de las cárceles, abusos de la guardia penitenciaria, la violencia intracarcelaria, los obstáculos de ingreso a organizaciones defensoras de derechos humanos o los traslados injustificados lejos de sus vínculos familiares y sociales, entre otras formas.
- Aunque las tareas enunciadas en la columna L, no se consideran indicadores, preocupa que subsistan criterios para la valoración de la población reclusa basados en la gravedad de la conducta punible⁶⁵, lo cual iría en contravía de lo planteado por la Corte en el Auto 121 de 2018, en relación con la resocialización: *“En un Estado Social y Democrático de Derecho, por el contrario, la esencia de la persona no está definida previamente por sus actos y, de la comisión de un acto socialmente reprochable, debe predicarse un hecho por superar y no una conducta que acompañe a la persona, definiéndola en su ser”*. De esta preocupación se reafirma la necesidad de valorar la forma como el paradigma integrador del tratamiento penitenciario es incorporado en el PIPAR.
- De otro lado, un plan integral general –como lo propone el Gobierno- no garantiza que el mismo responda a las necesidades territoriales y a un enfoque diferencial que tenga en cuenta la diversidad de la población. Por el contrario, esto puede conllevar a la homogeneización de los programas y

⁶⁵ La valoración de la resocialización, en el plano individual debe analizar varios factores la gravedad de la conducta punible y sus demás dimensiones, circunstancias y elementos así como la valoración de la personalidad del sindicado y sus antecedentes, de tal manera que se pueda identificar logros que puedan sugerir una readaptación “pronóstico de readaptación social”

actividades de resocialización y a limitar la autonomía de los establecimientos carcelarios de acuerdo a sus particularidades.

- En el caso de los indicadores de resocialización, la batería indica que la mayoría son de resultado, sin embargo no se evidencia cómo se garantiza el goce efectivo del derecho y terminan orientándose a medir la cobertura de acceso y participación. Como se muestra a continuación:

Indicador de Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización (PIPAR).

% de PPL que participan en programas de orden laboral como parte del proceso de resocialización de acuerdo con los criterios definidos en el PIPAR.

% de PPL que participan en programas de estudio como parte del proceso de resocialización de acuerdo con los criterios definidos en el PIPAR.

% de PPL que realizan actividades de los programas integración social y familiar de acuerdo con los criterios definidos en el PIPAR

- De igual forma, los indicadores en general no tienen medios de verificación por lo que carecen de las fuentes de información o de donde se captura la información para la medición de los mismos. Ejemplo de ello son los siguientes indicadores:

% de PPL que cuentan con vínculos sociales o familiares que apoyan el proceso de resocialización.

% de personas privadas de la libertad que tienen la posibilidad de practicar ejercicio durante mínimo una hora al día.

Teniendo en cuenta las condiciones actuales de hacinamiento en las cárceles que impiden hacer el seguimiento individualizado del carácter de las actividades y programas de las que participan los reclusos, se recomienda que se determine cuáles serán las fuentes de verificación de todos los indicadores.

- De otro lado, los indicadores orientados al acceso a los programas de educación, enseñanza, trabajo y actividades culturales, están redactados en términos de cobertura más no en términos de calidad o impacto. Esto se demuestra a continuación:

*Número de ERON que cuentan con cupos suficientes de programas de trabajo para cubrir a la PPL de acuerdo con el tratamiento penitenciario / Número de establecimientos) *100*

Número de ERON que cuentan con cupos suficientes de programas de estudio para cubrir a la PPL de acuerdo con el tratamiento penitenciario / Número de establecimientos.

Estos ejemplos evidencian que los indicadores están orientados al cumplimiento de ciertas condiciones que se deben dar para la realización del derecho, mas no a la garantía de su ejercicio, pues hay dinámicas en las cárceles que impiden el acceso a los cupos, aún cuando estos existen, por ejemplo: la poca claridad y transparencia que existe en el proceso de asignación de cupos, la disponibilidad del material de trabajo, la suficiencia en los equipos o máquinas, entre otros.

- No se plantean indicadores que evidencien, por ejemplo, la calidad de trabajo al que se accede: remuneración adecuada, condiciones dignas de labor, horarios ajustados a la ley, dotación de materiales, entre otras. Sobre estas condiciones, los indicadores sólo hace referencia a la afiliación de la ARL.
- Así mismo se insiste en la necesidad de generar indicadores cualitativos que permitan medir el impacto de la participación de estos programas en el bienestar de los privados de la libertad en la cárcel y la de sus familias-aprendizaje y preparación de la población para la vida en libertad. Esto es, la competitividad del trabajo y su aporte en la construcción del proyecto de vida.
- Ahora bien, según la Ley 599 de 2000 en el artículo 38E establece que las personas sometidas a prisión domiciliaria podrán solicitar redención de pena por trabajo o educación. No obstante, en los indicadores no se contempla esta población.
- No hay indicadores de resocialización relacionados con la redención de la pena, pues esta constituye una motivación importante para la participación en los diferentes programas y actividades, y existen muchas barreras burocráticas que impiden que la redención efectivamente se tenga en cuenta.
- De igual manera, no se evidencian indicadores de impacto relacionados con la reincidencia. Si el fin último de la pena privativa de la libertad es la resocialización, uno de los indicadores que permitiría estudiar el impacto de los planes y programas es la medición adecuada y el seguimiento a las tasas de reincidencia. .
- Los indicadores omiten cualquier referencia a la población pos penada, lo cual refleja la limitada visión sobre la resocialización y la desarticulación con los programas intramurales, pues no se concibe como un proceso integral que continúa en libertad.

En este sentido, la Comisión recomienda que se defina el objetivo y el contenido de los derechos que se pretenden proteger para que sea el punto de partida para la formulación de los indicadores y así se permita asegurar y determinar el grado de avance en la garantía del goce efectivo de derechos de la población carcelaria.

Finalmente, la Comisión recomienda revisar las observaciones y recomendaciones realizadas en nuestro IV Informe a la batería de indicadores en materia de resocialización.

IV. Conclusiones

El VI Informe del Gobierno, continúa presentando deficiencias semejantes a las identificadas por esta Comisión en respuesta al anterior al V informe del Gobierno Nacional. En primer lugar, no presenta un diagnóstico de las principales problemáticas que afectan a la población reclusa, pese a que existe información relevante que permite caracterizar las distintas dimensiones de la crisis del sistema penitenciario y carcelario.

En segundo término, la información ofrecida por el Gobierno, no cumple con los lineamientos expuestos por la Corte en el Auto 121 de 2018, pues las actividades reportadas no se encuentran relacionadas con el aseguramiento de los mínimos constitucionalmente asegurables, ni se enmarcan en un plan o estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional, que cuente con cronogramas, responsables, fases y recursos que aseguren su ejecución.

Aunado a lo anterior, se evidenció de manera generalizada la incorporación de múltiples resultados y actividades por parte del Gobierno Nacional que no tenían ninguna pertinencia con la superación del estado de cosas inconstitucional, y que en algunos casos ni siquiera corresponden a la problemática referenciada. Por ello se recomienda que en los próximos informes el Gobierno Nacional procure incorporar información relevante y adecuada a los problemas analizados.

Esta Comisión insiste en la necesidad de que el Gobierno y demás entidades del Estado competentes asuman compromisos inequívocos dirigidos a una reforma estructural de la política criminal del país, la cual garantice su coherencia con el respeto de los derechos humanos y evite la continuidad del carácter reactivo, populista y punitivista que ha adoptado en los últimos años, con un alto costo para el sistema penitenciario y carcelario.

Asimismo, la Comisión reitera la importancia de que el Gobierno adopte un enfoque diferencial transversal en las distintas fases de la política criminal, identificando y afectaciones especiales de la crisis en poblaciones vulnerables en prisión, tales como las mujeres, niñas/os, LGBTI, tercera edad, indígenas, entre otras.

La Comisión llama la atención de manera especial, en la necesidad de incorporar el paradigma integrador en el tratamiento penitenciario, así como un enfoque de derechos humanos, que permita proteger a la población reclusa de los efectos de la prisionalización y la desocialización.

Si bien se destacan los avances en la batería de indicadores, la Comisión resalta que esta aún presenta falencias importantes, como la no correspondencia con un diagnóstico claro, la poca conceptualización de los derechos que quiere medir y garantizar, los mecanismos para asegurar la objetividad de algunas mediciones o la formulación de estándares claros de garantía de derechos. Sin embargo, también señala la necesidad de empezar a recolectar información de línea base, para lo cual puede comenzarse por la información referida a los indicadores menos problemáticos según la exposición que se ha realizado más arriba.

En este sentido, la Comisión de Seguimiento recomienda al Comité Interdisciplinario tener en cuenta los parámetros dados por la Corte Constitucional en el Auto 331 de 2019 de seguimiento a la T-025 de 2004, que establece los criterios necesarios de los indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada, para que en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación puedan formular indicadores atendiendo los criterios técnicos y legales para medir el efectivo el goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad.

La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil agradece la oportunidad dada por esta Corte para seguir participando en el seguimiento, y espera que los anteriores comentarios sean de utilidad.

Gracias por su atención.

Atentamente,



Adriana Benjumea

Directora de la Corporación Humanas

Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013.

Informe elaborado por:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia
Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado
Colombia Diversa
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES
Corporación Humanas
Corporación Equipo Jurídico de Pueblos
Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Político