

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**

## Contenido

I.	Introducción	3
II.	Observaciones generales de la batería de indicadores propuesta por el Comité Interdisciplinario	5
	a) <i>Conceptualización básica del goce efectivo de derechos fundamentales como eje del seguimiento del estado de cosas inconstitucional</i>	6
	b) <i>La ausencia de un enfoque en la garantía y el goce efectivo de derechos y la concentración en la perspectiva y gestión del INPEC</i>	9
	c) <i>La falta de una estrategia clara de superación del estado de cosas inconstitucional que oriente el seguimiento</i>	11
	d) <i>El olvido de las fases legislativa (primaria) y judicial (secundaria) de la política criminal</i>	12
	e) <i>Problemas en la formulación metodológica de los indicadores</i>	13
III.	Comentarios sobre los indicadores de resocialización	17
	a) <i>Comentarios generales</i>	17
	b) <i>Comentarios sobre indicadores en temas de educación</i>	18
	c) <i>Comentarios sobre indicadores en temas de trabajo en establecimientos penitenciarios y carcelarios</i>	21
	d) <i>Comentarios sobre indicadores de remuneración y bonificación</i>	22
	e) <i>Comentarios sobre indicadores de familia</i>	23
	f) <i>Comentarios sobre indicadores de enseñanza y plan ocupacional</i>	25
	g) <i>Comentarios específicos sobre indicadores de institucionalidad, asesoría espiritual, ocio y órganos de participación</i>	25
IV.	<b>Comentarios sobre los indicadores del servicio de salud</b>	27
	a) <i>La prestación de servicio de atención de salud y la asignación de citas</i>	27
	b) <i>Idoneidad y profesionalidad del personal médico</i>	28
	c) <i>Condiciones de salubridad e higiene – brotes y epidemiología</i>	30
	d) <i>Manejo de la historia clínica</i>	30

e) <i>Promoción de la salud y medidas de prevención</i>	31
f) <i>Acceso al sistema de salud</i>	31
g) <i>Unidad básica de atención</i>	31
V. <b>Comentarios sobre los indicadores sobre los servicios de alimentación</b>	32
a) <i>Comentarios generales</i>	32
b) <i>Comentarios específicos sobre algunos indicadores relevantes</i>	35
<b>VI. Comentarios sobre los indicadores de infraestructura</b>	39
a) <i>Los indicadores fueron contruidos como verificación del cumplimiento de requisitos, no en la garantía de derechos</i>	39
b) <i>Los indicadores cuentan con criterios ambiguos y variables difíciles de cuantificar</i>	40
VII. <b>Comentarios sobre los indicadores de acceso a la justicia y a la administración</b>	42
a) <i>Comentarios generales</i>	42
b) <i>Comentarios específicos sobre algunos indicadores relevantes</i>	47
VIII. <b>Indicadores para el goce efectivo del derecho a vivir sin humillaciones y no ser sometidos a tratos crueles o tortura</b>	51
IX. <b>Conclusiones y recomendaciones</b>	53

## I. Introducción

En este informe, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013<sup>1</sup> presenta ante la Corte Constitucional sus observaciones y comentarios sobre la batería de indicadores propuesta por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho el pasado 22 de agosto de 2018. Estos comentarios responden a la invitación hecha por la Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria<sup>2</sup> de la Corte en su Auto del 23 de agosto de 2018, y se enmarca en la reestructuración de la estrategia de seguimiento a la situación carcelaria y penitenciaria hecha por esta corporación en el Auto 121 del 22 de febrero de 2018.

En este contexto, este informe busca poner de manifiesto las observaciones que esta Comisión tiene sobre la batería de indicadores y validadores propuesta, las cuales fueron elaboradas a partir del análisis y los aportes de diferentes organizaciones y personas que componen la Comisión. Así, la finalidad de este informe es aportar a la materialización de una batería de indicadores que permita hacer un seguimiento efectivo a la garantía de derechos de la población privada de la libertad en el sistema penitenciario y carcelario, que brinde información relevante para el diagnóstico actual de la crisis y que permita formular una estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional.

En general, esta Comisión es consciente que los indicadores propuestos podrían medir el nivel de reconocimiento del carácter progresivo del tratamiento penitenciario. Sin embargo, esta medición se reduce a una perspectiva formal, en la medida en que no permiten evidenciar la superación del estado de cosas inconstitucional ni la reducción gradual de las limitaciones que las personas privadas de la libertad enfrentan para ejercer y gozar de sus derechos.

Este informe se divide en nueve capítulos, de los cuales el primero es la presente introducción. El segundo capítulo elabora un análisis general de la batería de indicadores propuestos por el Comité Interdisciplinario, sus falencias y problemas, presentando una síntesis de los comentarios y las observaciones generales de la batería y que son compartidos por la mayoría de los indicadores de cada eje temático del seguimiento. Los siguientes cinco capítulos abordan el análisis específico y detallado de los indicadores de algunos de los ejes temáticos del seguimiento, a saber: i) la resocialización, ii) la prestación de servicios de salud, iii) la prestación de los servicios de alimentación, iv) la infraestructura, v) el acceso a la justicia y a la administración pública. Por su parte, el octavo capítulo hace referencia al derecho a vivir sin humillaciones y no ser sometidos a

---

<sup>1</sup> La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 está compuesta por un grupo plural de organizaciones y personas de la sociedad civil, que incluye la participación de ONGs, miembros e instituciones académicas, entre otras.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, MP. María Victoria Calle; T-762 del 16 de diciembre de 2015, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

tratos crueles o tortura, y en el noveno capítulo se presentarán las conclusiones y recomendaciones finales de esta Comisión.

## II. Observaciones generales de la batería de indicadores propuesta por el Comité Interdisciplinario

En el Auto 121 del 2018 de la Corte Constitucional, la Sala Especial de Seguimiento identificó una serie de limitaciones para el seguimiento del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario colombiano, los cuales, por lo menos en parte, podrían y deberían ser superados con la formulación adecuada de una batería de indicadores de seguimiento de la crisis. Entre las limitaciones señaladas por la Corte en el Auto 121, esta Comisión destaca las siguientes:

- i) El carácter operativo y de gestión de la información ofrecida en los informes de seguimiento, la cual carecía de una conexión con el desarrollo de una política criminal y penitenciaria.<sup>3</sup>
- ii) La ausencia de diseño de unos indicadores que permitan medir el nivel de garantía y goce de los derechos fundamentales de la población carcelaria.<sup>4</sup>
- iii) La ausencia de una cadena de valor clara en el seguimiento de las actividades, la cual permitiera relacionar las actividades con objetivos específicos claros, y a su vez con los resultados logrados.<sup>5</sup>
- iv) El seguimiento ha desatendido las fases de criminalización primaria (legislativa) y secundaria (judicialización), por lo que ha omitido valorar los avances en la reforma de la política criminal en su sentido más amplio.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Auto 121 del 22 de febrero de 2018, MP: Gloria Stella Ortiz Delgado. En palabras de la Corte, “(...) si las autoridades que deben probar la superación del ECI pretenden, de forma efectiva, dar cuenta de la gestión parcial sobre algunos establecimientos carcelarios intervenidos o sobre personas concretas, deberán vincular esas acciones a la política criminal y penitenciaria globalmente considerada, y además, deberán precisar cómo esa gestión particular proviene de aquella y ayuda a concretarla en los términos en que fue diseñada. De lo contrario, el esfuerzo expositivo se pierde, debido a que la Corte no se ocupa de verificar la gestión de la política pública sin atender a su incidencia en los derechos fundamentales y en el goce efectivo de los mismos. En otras palabras, no puede valorar la gestión administrativa sino en función de derechos fundamentales (...)”.

<sup>4</sup> *Ibíd.* La Corte, al referirse a los indicadores que habían sido presentados por el Ministerio de Justicia y del Derecho en diciembre de 2017, dijo que “A pesar de ser presentados como indicadores de derechos, se trata de cifras que resultan útiles y necesarias dentro de la gestión institucional penitenciaria y carcelaria pero que, de ninguna manera, ofrecen información acerca de la efectiva protección del derecho implicado, propósito que orienta y justifica toda la declaratoria de un ECI (...) Por tanto, si bien los indicadores presentados constituyen un avance importante para contar con información sobre el tema que nos ocupa, no permiten que el juez constitucional valore los avances, rezagos o estancamientos de la estrategia de superación del ECI”.

<sup>5</sup> *Ibíd.* Para la Corte, “Uno de los problemas advertidos en los reportes semestrales entregados a esta Sala Especial es la dispersión de actividades que, por un lado, no están atadas a un objetivo o meta en particular y, por tanto, no es clara la cadena de valor, ni la forma en que tales actividades están relacionadas con el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad (...) Por lo anterior, se espera que la información del seguimiento pueda seguir la cadena de valor, es decir, que exista suficiente claridad sobre la forma en que las actividades están atadas a los objetivos y éstos a los resultados y, principalmente, a los impactos en los derechos de la población carcelaria”.

<sup>6</sup> *Ibíd.* Para la Corte, “no se advierten acciones sustantivas de las entidades concernidas, ni la incorporación de medidas de seguimiento del Grupo Líder que valoren, el estancamiento o el retroceso en la garantía de una

En efecto, parte del problema para la formulación de una estrategia de superación de la crisis se debe a que el seguimiento no ha logrado realizar una medición adecuada de la vulneración de los derechos de la población, una evaluación detallada del impacto de las medidas implementadas por las autoridades, ni la efectividad de estas para superar las condiciones estructurales que configuran el estado de cosas inconstitucional. La formulación de una batería de indicadores que responda a estas necesidades es uno de los objetivos fundamentales del seguimiento, pues ésta sería el insumo principal para valorar y redirigir la estrategia de superación de la crisis.

Sin embargo, esta Comisión considera que los indicadores propuestos por el Comité Interdisciplinario el pasado 22 de agosto de 2018 no cumplen con estos objetivos. En términos generales (sin tener en cuenta los problemas específicos de los indicadores de cada eje temático), la batería cuenta con muchas de las limitaciones encontradas por la Corte en el Auto 121 de 2018, además de otras limitaciones y problemas que reducen sustancialmente la utilidad de los indicadores propuestos.

A continuación, esta Comisión pone de presente los problemas generales y estructurales de la batería de indicadores propuesta y, como se señaló en la introducción, los capítulos siguientes abordarán los problemas específicos de la batería según cada eje temático del seguimiento.

*a) Conceptualización básica del goce efectivo de derechos fundamentales como eje del seguimiento del estado de cosas inconstitucional*

La Corte Constitucional ha adoptado el *gocce efectivo del derecho* como el principal criterio de evaluación de los instrumentos, recursos y resultados de la política pública. En su jurisprudencia, especialmente a través de la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional señala que la política debe asegurar un resultado relacionado con los contenidos concretos de los derechos protegidos, para lo cual se deben adoptar indicadores técnicos adecuados a tal finalidad. Tales indicadores deben, además, estar asociados a metas concretas para el acceso a los derechos y determinar sistemas de verificación y evaluación fundados en sistemas de Hábeas Data Social para la rendición de cuentas por el Estado y de participación efectiva, para que los sujetos de las políticas públicas puedan discutirlos y evaluar autónomamente sus resultados.

En este sentido, el *gocce efectivo de derechos* implica una serie de criterios mínimos de racionalidad, como la universalidad de las coberturas de servicios establecidos para garantizar derechos, la determinación de protocolos precisos de corresponsabilidad entre las instituciones involucradas, y la coherencia entre los contenidos de derechos, las políticas públicas y los derechos en objeto de estas políticas.

---

política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente, tal como lo advirtieron las sentencias que declararon el ECI en esta materia (...)"

Ahora bien, en la construcción de indicadores de goce efectivo de derechos, esta Comisión considera que estos deben:

- Identificar los titulares de derechos y los portadores de obligaciones en los procesos de seguimiento y evaluación encargados de suministrar información relevante y análisis pertinentes, en términos de contenidos de derechos.
- Asegurar el acceso a la información y datos disponibles a agentes concernidos.
- Revisar los resultados obtenidos, la cadena causal de dichos resultados, y la correspondencia de estos con los estándares de goce efectivo de derechos que hacen parte del marco normativo vinculante.
- Identificar los vacíos y barreras políticas, institucionales, económicas y culturales.
- Definir avances, retrocesos y estancamientos de las políticas implementadas.
- Establecer lecciones aprendidas y mejores prácticas.
- Realizar los procesos de rendición de cuentas en todo el ciclo de la política.
- Identificar e implementar estrategias de ajuste.

La determinación del goce efectivo de derechos, en relación con el mínimo de satisfacción, requiere de indicadores formulados cualitativa y cuantitativamente, con el fin de ser acatados por las autoridades competentes y para que su cumplimiento sea valorado por el juez constitucional.

Distintas organizaciones internacionales han desarrollado algunos elementos para la definición del contenido de los derechos y de los indicadores. En particular, el goce efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales, deberían tener en cuenta las siguientes condiciones:

- **Disponibilidad.** Garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población.
- **Accesibilidad.** Los medios por los cuales se materializa un derecho deben ser accesibles a todas las personas (física y económicamente), sin discriminación alguna.
- **Calidad.** Los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho deben tener los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.
- **Adaptabilidad.** El medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho deben ser flexibles para ser modificados, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a contextos culturales y sociales variados.
- **Aceptabilidad.** El medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho deben ser aceptados por las personas a quienes están dirigidos. Este elemento se relaciona con la adaptabilidad, la pertinencia y adecuación cultural, así

como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que cada derecho está definido por contenidos esenciales, los cuales se relacionan con obligaciones en cabeza de determinadas autoridades, y también tienen criterios e indicadores específicos para determinar su garantía y goce efectivo. Algunos criterios son comunes a diferentes derechos, pero cada derecho cuenta con criterios e indicadores específicos según la naturaleza de la respuesta que deben asumir las autoridades o el carácter prestacional y progresivo de algunos derechos.

Por lo tanto, no es posible definir un modelo único de respuesta ni una sola forma de monitorear y medir el impacto de las políticas en el goce efectivo de derechos. A su vez, no debe olvidarse que los derechos humanos son un conjunto que se rige por los criterios de indivisibilidad, interdependencia e integralidad, y que el derecho a la igualdad y no discriminación es un derecho transversal al ordenamiento jurídico. Por esto, es necesario la implementación de los enfoques diferenciales (género; generación, edad o ciclo vital; pertenencia étnica; situación de discapacidad; y diversidad sexual –población LGBTI-) en el diseño de políticas para el goce efectivo de derechos y en los indicadores que pretenden medirlas de manera explícita y transversal.

Además de lo anterior, esta Comisión considera que los indicadores de goce efectivo de derechos también deben cumplir con unas condiciones adicionales:

- i) Los indicadores deben medir el grado de avance en la superación del estado de cosas inconstitucional e identificar los problemas existentes para adoptar de manera adecuada y oportuna los correctivos<sup>7</sup>.
- ii) Los indicadores deben medir el cumplimiento del fin de la política, y en particular, debe evaluar su contribución al goce efectivo de derechos de la población, en cada componente de atención, y de acuerdo con las necesidades específicas de los sujetos de especial protección constitucional, de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas.
- iii) La batería de indicadores debe ser homogénea dentro de las entidades del Sistema.
- iv) Los indicadores deben ser significativos, confiables y aplicables.

---

<sup>7</sup> Indicadores de proceso: remiten a las medidas de orden orgánico funcional que deben adoptarse para superar las deficiencias de la política pública sobre desplazamiento forzado. Algunos derechos fundamentales, por la complejidad y cumplimiento progresivo de las obligaciones correlativas de las que depende su goce efectivo, requieren para la medición de la satisfacción mínima de los derechos, además de indicadores de resultado, indicadores de proceso. Esto indicadores sirven para evaluar aproximativamente si las autoridades públicas cumplen con las obligaciones de protección que aseguran el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas.

Indicadores de resultado: señalan los niveles mínimos que necesariamente deben alcanzarse para entender cumplidas las exigencias constitucionales en cabeza de las autoridades públicas



En este contexto, es importante recordar que el Auto 121 de 2018 y la sentencia T-762 de 2015 establecieron umbrales porcentuales de goce efectivo, con el fin de valorar la persistencia o no del estado de cosas inconstitucional. Esto significa que se requiere valorar avances, retrocesos o estancamientos en objetivos concretos, más allá del cumplimiento de órdenes o la expedición de normas de política pública.

En este sentido, el Gobierno Nacional y las demás entidades deben avanzar en la superación de la crisis y demostrar que las condiciones mínimas de vida digna están garantizadas, en concordancia con la línea base ordenada en la Sentencia T-762 de 2015 y con los indicadores de goce efectivo de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad. En particular, esto debe hacerse siguiendo las consideraciones de la Corte en el Auto 121 de 2018 y los 6 ejes temáticos definidos, aunque se recuerda que la Corte no excluye que en el seguimiento sean incorporados consideraciones relativas a otros aspectos de la crisis.

*b) La ausencia de un enfoque en la garantía y el goce efectivo de derechos y la concentración en la perspectiva y gestión del INPEC*

El primer problema estructural de la batería de indicadores es la inexistente relación entre los indicadores propuestos y la garantía o goce efectivo de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y de los mínimos constitucionalmente asegurables. Por el contrario, los indicadores propuestos se encuentran formulados para cuantificar aspectos operativos o de gestión de las entidades involucradas, como el INPEC, y no frente al nivel de garantía o de goce de derechos como el acceso a la justicia, el derecho a la salud o a una vida intramural digna.

A partir de lo expuesto en la conceptualización básica del goce efectivo de derechos, esta Comisión encuentra que la batería de indicadores propuesta por el Comité Interdisciplinario no está estructurada en función de la medición del goce efectivo de derechos, puesto que no está definido el contenido, la finalidad, ni las medidas que garantizan cada derecho. Estos indicadores toman los estándares técnicos estipulados para la vida en reclusión y proponen una medición de su cumplimiento mediante una fórmula, pero no desarrollan una metodología de medición del grado de cumplimiento asociado a contenidos específicos de derechos fundamentales y los criterios que se pretende tener en cuenta.

Parte de este problema radica en que muchos indicadores se concentran en identificar y cuantificar variables de gestión o de operación de ciertas autoridades relacionadas con cada eje temático, y no variables que permitan medir el goce efectivo del derecho en cuestión. Por ejemplo, los indicadores propuestos para el acceso a la justicia suelen identificar variables relacionadas con el registro de la remisión de derechos de petición de la población privada de la libertad, de la recepción de respuestas y del tiempo de entrega de las mismas a sus remitentes, pero no es clara la manera en la cual estas variables permiten identificar el

grado de garantía o de goce del acceso a la justicia. También se destaca los indicadores de las normas técnicas 21 y 22 sobre acceso a la justicia, en el que se constata “la existencia de una ruta de denuncia, queja y reclamo” en casos de temor o de represalias, pero no se evalúa la efectividad de estas para garantizar un acceso efectivo, y no meramente formal, a la justicia (ver pág. 46 de este informe).

Otro ejemplo se evidencia en el primer indicador de alimentación, en el cual se pretende medir el cumplimiento de un ciclo de al menos 18 menús como forma de garantizar la “variedad” de la alimentación, pero no se establece la relación entre el cumplimiento (por ejemplo, la oferta de 20 menús) o incumplimiento (16 menús) con la garantía constitucional del derecho a la alimentación de la población privada de la libertad (ver pág.). Por mencionar otro caso, el noveno indicador de resocialización establece como validador de gestión “la existencia de al menos un programa técnico permanente ofrecido por el Sena” en cada establecimiento, y el número de establecimientos que cuentan con dicho requisito, como un porcentaje de cumplimiento; sin embargo, no es clara la forma en que esta oferta garantiza o permite el goce efectivo del derecho a la resocialización, al acceso a la educación, entre otros (ver pág. 18).

En este orden de ideas, el conjunto de indicadores incurre en el mismo problema identificado por la Corte en el Auto 121 de 2018 respecto de los indicadores presentados por el Ministerio de Justicia y del Derecho en diciembre de 2017. Si bien entre los indicadores planteados hay algunos que ofrecen información relevante para conocer el estado de la situación de la vida en reclusión, esta medición no aporta información acerca de la protección los derechos fundamentales implicados.

Dicho conjunto de indicadores permanece en la lógica del *cumplimiento* de órdenes, pero no profundiza en el *seguimiento* de la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional. En esta medida, carecen de capacidad para medir y cuantificar el grado de garantía de los mínimos constitucionalmente asegurables, cuestión que imposibilita a la Corte Constitucional evaluar el avance de la superación del estado de cosas inconstitucional.<sup>8</sup>

Adicionalmente, esta Comisión se permite señalar que este problema cobra particular relevancia en el cumplimiento de garantías que tienen un carácter transversal y estructural en el seguimiento, como la incorporación del enfoque diferencial. Este enfoque atraviesa la totalidad de los ejes temáticos (resocialización, alimentación, salud, acceso a la justicia e infraestructura), pero en la batería se nombran de manera aislada en algunos indicadores y sobre asuntos específicos. Por esto, la batería no permite identificar si las poblaciones vulnerables en materia de género o etnia, por ejemplo, están viendo sus derechos

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* “Por tanto, si bien los indicadores presentados constituyen un avance importante para contar con información sobre el tema que nos ocupa, no permiten que el juez constitucional valore los avances, rezagos o estancamientos de la estrategia de superación del ECI”.

garantizados en arreglo al enfoque diferencial, ni si los obstáculos y barreras que enfrentan, así como sus problemas especiales, están siendo superados de manera efectiva.

c) *La falta de una estrategia clara de superación del estado de cosas inconstitucional que oriente el seguimiento*

El segundo problema estructural de la batería de indicadores es la ausencia de una estrategia clara para la superación del estado de cosas inconstitucional. Ello impide que la batería pueda relacionar planes y objetivos específicos y evaluar su grado de cumplimiento, y por lo tanto, limita la capacidad para medir los avances, retrocesos y estancamientos de dicha estrategia. Este problema fue advertido por la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018, en el cual indicó que:

*“Uno de los problemas advertidos en los reportes semestrales entregados a esta Sala Especial es la dispersión de actividades que, por un lado, no están atados a un objetivo o meta en particular y, por tanto, no es clara la cadena de valor, ni la forma en que tales actividades están relacionadas con el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad (...)”<sup>9</sup>*

Este problema subsiste en la batería de indicadores propuesta. Como se puede observar, la mayoría de estos indicadores fueron construidos como una transformación de las normas técnicas establecidas por el Comité Interdisciplinario. Lo anterior implica que los indicadores suelen medir el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos por las normas técnicas, y no ofrecen información sobre el desarrollo de una estrategia de superación de la crisis.

Plantear que la herramienta fundamental del seguimiento al estado de cosas inconstitucional se concentre en el cumplimiento de las normas técnicas y no en el desarrollo de una estrategia de superación de este, representa para esta Comisión un problema grave por dos razones. Primero, porque este enfoque limita la posibilidad del seguimiento para evaluar el éxito y los avances en la garantía de derechos en relación con políticas y planes específicos de las diferentes autoridades del Estado, pues se limitará a verificar el cumplimiento de requisitos operativos como se expuso en el primer problema. Segundo, porque no permitirá que el seguimiento identifique falencias o deficiencias de los planes y políticas implementadas, lo que redundará en la incapacidad de retroalimentar la estrategia de superación de la crisis.

Un ejemplo de este problema es la ausencia de la dimensión territorial, es decir, de la construcción diferenciada de indicadores según establecimiento y según la distribución de los establecimientos en el territorio (por ejemplo, por regionales del INPEC o por departamentos). Una diferenciación territorial de los datos permitiría identificar, por ejemplo, problemas específicos de alimentación en ciertos establecimientos, mientras que

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

en otros podría identificarse necesidades en salud. En el eje de acceso a la justicia o a los servicios públicos, permitiría identificar que la congestión de ciertos circuitos judiciales puede ser uno de los problemas que extienden la detención preventiva más allá del tiempo permitido. En este sentido, la batería actual de indicadores no tiene la capacidad de evaluar avances y retrocesos y es limitada para identificar y diagnosticar problemas específicos de la crisis.

*d) El olvido de las fases legislativa (primaria) y judicial (secundaria) de la política criminal*

El tercer problema es la omisión de variables de la fase de criminalización primaria (legislativa) y de la fase secundaria (judicialización) para la medición y la construcción de los indicadores. En su formulación actual, la batería de indicadores no contiene información sobre la fase primaria, y casi ninguna de la fase secundaria, mientras que la gran mayoría de los indicadores abordan de manera exclusiva la fase terciaria de la política criminal (la ejecución de la pena).

Para esta Comisión, esta omisión es una debilidad importante para el desarrollo del seguimiento del estado de cosas inconstitucional. La fase legislativa y la judicial de la política criminal, como lo señaló la Corte en las sentencias objeto de este seguimiento, están relacionadas con la crisis actual. En este sentido, la estrategia de superación de la crisis no corresponde únicamente al Poder Ejecutivo y a las autoridades penitenciarias, pues también incumbe a las políticas determinadas por el Congreso de la República, al funcionamiento de la Rama Judicial y al funcionamiento de las demás entidades que intervienen en esta política.

En este orden de ideas, la Comisión de Seguimiento destaca que existe información muy relevante para el seguimiento de la estrategia para la superación de la crisis en las fases primaria y secundaria de la política criminal, pero que, sin embargo, no está incluida en la batería de indicadores para el seguimiento.

Por ejemplo, en la fase primaria se pueden identificar variables como:

- Número de proyectos de ley que tiene concepto negativo del Consejo Superior de Política Criminal por ser contraproducente para la superación del estado de cosas inconstitucional, pero que son aprobados por el Congreso.
- Número de proyectos de ley con concepto positivo del Consejo Superior de Política Criminal que no son aprobados por el Congreso, específicamente aquellos que buscan la reducción racional de penas o la implementación de medidas alternativas al encarcelamiento.
- Porcentaje promedio de aumentos punitivos aprobados por el Congreso de la República.

- Cantidad de nuevas conductas delictivas creadas por el Congreso de la República que poseen una pena privativa de la libertad.

Por su parte, en la fase secundaria se pueden identificar variables como:

- Porcentaje de casos en los que la Fiscalía General de la Nación solicita la detención preventiva intramural como medida de aseguramiento respecto del total de procesos en un periodo determinado, diferenciadas por la finalidad para esta medida y si se demostró la insuficiencia de las medidas no privativas de la libertad.
- Porcentaje de casos en los que la Fiscalía General de la Nación solicita la imposición de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad de manera independiente.
- Factores de calidad del Sistema Nacional de Defensa Pública, como lo son el número de defensores públicos, la carga de trabajo, el número de solicitudes de representación a defensores públicos de personas sindicadas y de víctimas, entre otros.
- Porcentaje de uso de figuras como el principio de oportunidad, el preacuerdo o la aceptación de cargos.
- Porcentaje de imposición de medidas alternativas al encarcelamiento, como la detención y la prisión domiciliaria o de suspensiones de la pena.
- Número de casos que son tramitados a través de mecanismos de justicia restaurativa.
- Indicadores sobre la congestión de la justicia penal.

A pesar de que algunas de estas variables han sido estudiadas por la Comisión de Seguimiento en el marco del seguimiento, la batería de los indicadores y validadores no contienen información referente a la información relevante sobre las fases primaria y secundaria de la política criminal. Así, aunque la Comisión comprende que algunas de estas variables no encajan de manera directa en los ejes temáticos del seguimiento o no tienen una relación directa con una garantía o derecho específico, sí considera que son datos que permitirían evaluar los avances en la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional, así como realizar diagnósticos útiles que orienten la política pública en el marco de esta estrategia.

*e) Problemas en la formulación metodológica de los indicadores*

Finalmente, esta Comisión señala que la batería propuesta presenta algunos problemas metodológicos que debilitan su utilidad en el marco del seguimiento, como: i) la transformación de los resultados porcentuales de los indicadores de gestión en datos absolutos de cumplimiento para medir los indicadores de resultado, ii) la información para la medición se basa únicamente en fuentes oficiales, descarta datos independientes y se

concentra en indicadores de carácter positivo o de cumplimiento, y iii) la exclusión de la percepción de la población privada de la libertad.

El primero de estos problemas se debe a que, por regla general, los indicadores propuestos se dividen en indicadores de gestión e indicadores de resultado. Los segundos se construyen sobre la información corroborada en los primeros, y en el proceso, transforman las valoraciones porcentuales de cumplimiento de los primeros en valoraciones absolutas para la construcción de los segundos.

Por ejemplo, la fórmula para el indicador sobre la entrega de respuestas a PQRS de los internos toma la siguiente forma (noveno indicador de acceso a la justicia) es:

*“(Número de respuestas de PQRS con destino a las personas privadas de la libertad que entraron al establecimiento en la última semana y fueron remitidas a las personas privadas de la libertad dentro de los 3 días siguientes a su recepción / número de respuestas a PQRS con destino a las personas privadas de la libertad que entraron al establecimiento en la última semana) \* 100 = porcentaje de cumplimiento”*

Así, este indicador busca determinar el porcentaje en el cual cada establecimiento cumple con la norma técnica establecida. Sin embargo, los resultados del indicador de gestión de cada establecimiento (que son porcentuales) se deben convertir en valores absolutos para medir el indicador de resultado correspondiente. Así, la fórmula establecida para el indicador de resultado de la misma norma es:

*“(Número de establecimientos que entregan a las personas privadas de la libertad respuestas de PQRS, dentro de los 3 días siguientes a su recepción / número de establecimientos) \* 100 = porcentaje de cumplimiento”.*

Como se puede observar, esta forma de articular ambos indicadores puede abrir la posibilidad de que se distorsionen los datos, pues no es claro cuando un establecimiento que tenga un cumplimiento parcial en los indicadores de gestión puede o no entenderse como uno que cumple el requisito en los indicadores de resultado. Por ejemplo, un establecimiento con un 70% de cumplimiento de entrega de respuestas en una semana según el indicador de gestión podría ser entendido como un establecimiento que cumple con la norma técnica en el indicador de resultado, por lo cual este último presentaría un sobre-registro de cumplimiento en el que el 30% de incumplimiento del indicador de gestión no sería tenido en cuenta.

El segundo problema metodológico hace referencia a las fuentes de información y a la sobrecarga de indicadores de carácter positivo. La medición de los indicadores propuestos se limita a datos oficiales y carece de fuentes independientes que permitan corroborar la veracidad de la información, encontrar posibles subregistros o sobreestimar los datos registrados. Adicionalmente, la mayor parte de los indicadores se encuentran diseñados en



términos de éxito para verificar el porcentaje de cumplimiento de las metas de gestión, a partir del número de registros, número de kits entregados, etcétera. Sin embargo, esto dificulta la medición y el análisis de los casos de incumplimiento del goce efectivo de los derechos de la población privada de libertad.

Esto último, implica que los indicadores no suelen tener fuentes *negativas* de información, es decir, no plantean la ocurrencia de *incumplimientos* como un objeto de medida, sino establecen únicamente el *cumplimiento* como fuente de información – dejando el registro del incumplimiento como un resultado residual de los indicadores. Ejemplo de esto se encuentra en el indicador 22 sobre acceso a la justicia, en el cual se corrobora la existencia de una ruta de denuncia de represalias contra el ejercicio del derecho de petición como una garantía de dicho derecho, cuando en realidad la existencia misma de una represalia sería una violación al derecho de acceso a la justicia – es decir, un incumplimiento. En este caso, información relevante sobre estas denuncias (el tipo de represalia denunciada, si se investigó administrativa, disciplinaria o penalmente, si esto generó daños en la persona denunciante, el tipo de PQRS que motivó la represalia, etc.) no será medida ni tomada en cuenta.

En este sentido, los incumplimientos serán presentados como un dato residual: en un indicador de cumplimiento que arroje un resultado del 70%, el 30% restante se tendrá residualmente como incumplimiento, pero la batería no recogerá información adicional sobre este 30%. Esto representa un problema grave para la medición de estos incumplimientos, pues no se tendrán datos sobre estas violaciones a los derechos fundamentales más allá del número de afectaciones (es decir, el número de casos que no fueron de “cumplimiento”). Por esto, los indicadores no tienen la capacidad de medir el impacto que estos incumplimientos tienen sobre los derechos fundamentales de la población, su gravedad, sus causas, etc.

Finalmente, los indicadores también omiten una fuente de información crucial adicional que permitiría enriquecer la efectividad de los indicadores, a saber, los datos de percepción de la población privada de la libertad misma. 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 entidades.

Un ejemplo de esto es el cumplimiento de las obligaciones alimenticias, el cual podría tener como insumo de información las actas semanales hechas por los Comités de Seguimiento al Suministro de Alimentación<sup>10</sup> de cada establecimiento, en los cuales se puede reportar

---

<sup>10</sup> 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,

fallas en el servicio de alimentos y cuentan con la participación de personas privadas de la libertad. Otra posible fuente son los reportes de los Comités de Derechos Humanos, los cuales pueden recoger información independiente sobre denuncias de abusos, torturas u otras prácticas violatorias de los derechos de la población privada de la libertad.

En conclusión, la batería de indicadores también cuenta con problemas en la identificación de sus fuentes de información y del manejo de los datos recogidos, por lo cual es una batería con insuficiencias y errores metodológicos claros. Esto, sumado a demás problemas generales, son las razones principales que soportan la conclusión de esta Comisión de defender que la batería de indicadores propuesta, por lo menos en su formulación actual, no es una herramienta incapaz de ofrecer resultados de seguimiento útiles para la evaluación de la Corte Constitucional en materia del estado de cosas inconstitucional.



### III. Comentarios sobre los indicadores de resocialización

El grupo de indicadores propuesto en el eje de resocialización cuenta con un total de 82 normas técnicas, las cuales desarrollan diversas dimensiones de este mínimo constitucionalmente asegurable. Estas normas e indicadores se encuentran organizados en varios subgrupos, de los cuales se hará referencia a los siguientes: i) normas e indicadores relativos a educación; ii) trabajo en cárceles; iii) educación y enseñanza; iv) plan ocupacional; v) institucionalidad; vi) familia; vii) asistencia espiritual; viii) ocio; ix) remuneración y bonificación; y x) órganos de participación.

#### a) Comentarios generales

El artículo 10 de la Ley 65 de 1993 establece que “...El tratamiento penitenciario **tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal**, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario” (negrilla fuera de texto original). Este debe responder al propósito de preparación del penado para su vida en libertad “*teniendo como base la dignidad humana y las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto*”<sup>11</sup>. Así pues, la Corte Constitucional ha expresado que, “*la función de reeducación y reinserción social del condenado debe entenderse como la obligación institucional de ofrecerle todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad y como prohibición de entorpecer este desarrollo. Por tanto, le corresponde al interno, dentro de su autonomía, fijar el contenido de su proceso de resocialización*”<sup>12</sup>.

De otro lado, las fases de tratamiento deben ser progresivas, lo que supone que los distintos períodos deben disminuir la limitación de derechos, siendo ello un factor determinante (entre otros) en los criterios de clasificación de la población reclusa<sup>13</sup> y de definición del régimen al cual se le somete. Sumado a ello, los reglamentos internos y su aplicación, deben sujetarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>14</sup>.

En ese sentido, en la sentencia T- 762 de 2015 la Corte Constitucional ordenó la estructuración de un Plan integral de programas y actividades de resocialización, considerando que era necesario articular los programas educativos, con el mercado laboral y las necesidades de la población privada de la libertad. Este plan debía tener fechas y plazos de implementación y ejecución con el objetivo de medir resultados graduales.

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-026 de 2016

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-261 de 1996.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-895/13

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-750 de 2003.

Luego, el Auto 121 de 2018 resaltó que este Plan se encuentra en proceso de construcción y que no hay una preocupación por emitir lineamientos claros sobre protocolos para el examen de personalidad, formación espiritual, cultura, deporte, recreación y contacto familiar, sin desconocer los programas educativos y la formación laboral actual.

Ahora bien, estos lineamientos del Plan deberían trazar los objetivos de los indicadores planteados por el Gobierno y generar una correspondencia y alineación con lo que exigió la Sentencia T-762 de 2015, lo anterior aunado a las necesidades y prioridades establecidas en materia de resocialización. De lo contrario, los indicadores presentados no permitirían medir adecuadamente el goce efectivo de derechos.

Los indicadores de resocialización presentados por el Gobierno nacional presentan una serie de problemas generales, pues no reflejan objetivos para la verificación de la garantía y cumplimiento del goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad, por el contrario, están orientados al cumplimiento de normas. Algunos de esos problemas son:

Primero, en términos metodológicos, no existe diferencia entre los indicadores de gestión y de resultado, lo cual impide determinar el impacto y la promoción del goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad. Además, los indicadores solo hacen referencia a la población condenada y dejan de lado a la población sindicada privada de la libertad, y a la población pospenada en relación con la educación y el trabajo.

Segundo, como se advirtió anteriormente, los indicadores no incluyen el enfoque diferencial y omiten las necesidades específicas de la población étnica, de mujeres, niños y niñas, población de la tercera edad privada de la libertad, entre otros. Sumado a esto, los indicadores son de naturaleza cuantitativa y no permiten identificar las necesidades especiales de estas poblaciones en un contexto específico.

Por último, es indispensable que el seguimiento a los indicadores se realice de forma independiente en cada uno de los establecimientos penitenciarios, de lo contrario no sería posible evaluar los resultados y gestión de estos.

#### *b) Comentarios sobre indicadores en temas de educación*

Estos indicadores deben responder al núcleo fundamental del derecho a la educación, a partir de elementos de adaptabilidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad. Según esto, la Comisión encuentra que:

En primer lugar, las normas técnicas NTC 4595 y NTC 4596 del Ministerio de Educación establecen los requisitos para el planeamiento y diseño físico-espacial de nuevas instalaciones escolares, orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo en armonía con las condiciones locales, regionales y nacionales. Adicionalmente, puede ser utilizada para la evaluación y adaptación de las instalaciones escolares existentes. Sin embargo, las normas se limitan a medir las características espaciales y de infraestructura según los tipos

de ambientes educativos. Mencionan, tangencialmente, el número de estudiantes y profesores que se encontrarían eventualmente en cada ambiente.

En la batería, la norma técnica 11 establece que para la ubicación del personal docente “se tendrá como referencia que el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en zona urbana y 22 en zona rural”. Además, “para el cumplimiento del proceso educativo, las entidades territoriales ubicarán el personal docente de las instituciones o los centros educativos, de acuerdo con los siguientes parámetros: **Preescolar y educación básica primaria: un docente por grupo. Educación básica secundaria y media académica: 1,36 docentes por grupo. Educación media técnica: 1,7 docentes por grupo**” (negrilla fuera del texto original).

Finalmente, “**para fijar la planta de personal de los establecimientos educativos que atienden estudiantes con necesidades educativas especiales, o que cuenten con innovaciones y modelos educativos aprobados por el Ministerio de Educación Nacional o con programas de etnoeducación, la entidad territorial atenderá los criterios y parámetros establecidos por el Ministerio de Educación Nacional**” (negrilla fuera del texto original).

A partir de lo anterior, se cuestiona el criterio técnico para aplicar los estándares que se exigen a colegios de básica y media, cuyos estudiantes tienen necesidades educativas distintas a las necesidades específicas de los establecimientos carcelarios y penitenciarios. Es imprescindible que los indicadores se diseñen de acuerdo con las necesidades y características de la población carcelaria para crear normas técnicas acordes a las “necesidades educativas especiales” de este grupo y que se contemplen aspectos como la relación docente estudiante, la relación docente alumno en cada aula de clase, el área mínima para cada “ambiente” educativo (infraestructura) y la dotación.

En este sentido y haciendo referencia a la asequibilidad, por medio del cual se asegura la infraestructura requerida, docentes y dotación de materiales, no hay indicadores que midan la disposición presupuestaria en recursos humanos o de dotación, ni la infraestructura y los recursos disponibles. Respecto a las horas de clase dictadas por cada docente, deberían contabilizarse las **horas totales dictadas por cada uno**. Si bien es necesario saber si algún docente dicta más de 22 horas o menos, sería útil conocer el número de horas totales, adicionales o faltantes que ofrece cada docente.

Respecto al indicador que mide el número de horas de educación semanal (por lo menos 30), se recomienda medir el número de horas promedio a las que asiste cada interno semanalmente. Es decir, un curso que tenga una duración de 30 horas no implica que las personas asistieron a todo el curso. Es importante saber el promedio de asistencia a clase, ya que este dato no lo visibilizan los índices de repitencia o los de deserción y es un dato determinante para evaluar la materialización del derecho a la educación.

En segundo lugar, el indicador para hacer seguimiento a los niveles educativos establece que:

*“Los condenados en programas educativos según el plan ocupacional deberían superar al menos un nivel educativo si se encuentran en los niveles de alfabetismo (nivel 0), CLEI 1 (nivel 1), CLEI 2 (nivel 2), CLEI 3 (nivel 3), CLEI 4 (nivel 4), CLEI 5 (nivel 5) y CLEI 6 (nivel 6). No es necesario superar un nivel si se encuentra en los niveles de técnico (nivel 7), tecnólogo (nivel 8), universitaria (nivel 9), posgrado (nivel 10)”.*

Sobre el particular, no existe “norma técnica” en el documento que justifique un estándar de calidad donde las personas entre CLEI 0 y CLEI 6 superen un nivel y que a partir del CLEI 7 no superen ningún nivel. Adicionalmente, la medición no debe realizarse únicamente con las personas en el momento que salen del establecimiento, pues es importante el monitoreo a la población privada de la libertad, si se considera la educación como un derecho que permite la generación de nuevas competencias y habilidades en esta población. Por lo anterior, la medición del número de personas que supera cada ciclo se debería hacer también por cohortes para evaluar la evolución de las PPL en todos los ciclos CLEI.

En tercer lugar, respecto del índice de deserción por periodo, es necesario sacar el índice de deserción por cohorte que permite evaluar la deserción conforme un estudiante avanza en los ciclos educativos. Actualmente, el Ministerio de Educación analiza la deserción por periodo y por cohorte porque ambos datos expresan fenómenos diferentes que inciden y explican la deserción. También debe medirse la deserción en programas técnicos, tecnológicos y universitarios, como actualmente hace el SPADIES.

En cuarto lugar, respecto del indicador *“al menos un programa técnico permanente ofrecido por el Sena en los establecimientos”*, puede decirse que ninguna norma técnica establece que la existencia de un programa por centro de reclusión es un estándar de calidad y asegura el acceso al derecho a la educación. El indicador debería medir el número de cursos ofrecidos en cada centro de reclusión por el SENA y además, debería medir el número de personas vinculadas a dichos cursos. Hay centros de reclusión donde la demanda desborda la oferta de un solo programa del SENA, por tanto, esto es insuficiente. Los indicadores deberían medir el número de estudiantes vinculados, índice de deserción e índice de certificación, no solo contemplar el cumplimiento de la norma.

En quinto lugar, sobre los resultados saber 11, es necesario que el indicador mida los resultados promedio de todos los internos por centro de reclusión. Es importante medir los cambios, brechas y diferencias según cada centro. También deben contemplarse los resultados de las pruebas SABER PRO para la educación superior.

En sexto lugar, el indicador de cobertura en programas educativos no debería medirse, exclusivamente, sobre la base del número de personas que solicitan un cupo. Debería

obtenerse la información del nivel de escolaridad de las PPL y contrastarlo con los cupos asignados para poder identificar posibles barreras internas de acceso a la información.

Sumado a los comentarios anteriores, se observa que esta batería de indicadores no establece estándares ni mediciones para los hijos e hijas de las internas, su acceso al jardín o su tránsito al ICBF. Tampoco hace referencia a la población que se encuentra en prisión domiciliaria.

En materia de *accesibilidad*, estos indicadores deberían dar cuenta de la duración en la aceptación de las solicitudes de la población privada de la libertad por parte del órgano competente, así como el traslado de un curso a otro cuando se ha completado el CLEI. En cuanto a la *adaptabilidad*, se debería dar cuenta de la actualización de los PEI (Programas Educativos Institucionales), pues las mallas curriculares deben diseñarse de acuerdo con los contextos culturales y deben contribuir a la formación de competencias y habilidades. Finalmente, la *aceptabilidad* del derecho a la educación se refiere a la calidad de la educación asociada a las necesidades, intereses y expectativas de los usuarios. En este sentido, la calidad de la educación de la población privada de la libertad depende del acceso que puedan tener a recursos que complementen lo visto en clase, como recursos digitales, bibliotecas actualizadas, entre otras. No obstante, no hay un indicador que refleje la aceptabilidad.

c) *Comentarios sobre indicadores en temas de trabajo en establecimientos penitenciarios y carcelarios*

En materia de trabajo en establecimientos penitenciarios y carcelarios, la Corte Constitucional ha reiterado que, si bien el trabajo carcelario se realiza bajo circunstancias especiales de sujeción y que tiene algunas restricciones, estas no se pueden tornar discriminatorias, arbitrarias o desproporcionadas y que se deben asegurar las garantías laborales contempladas en la ley<sup>15</sup>. En este sentido, los indicadores contemplan de manera efectiva el número mínimo y máximo de horas diarias que la población privada de la libertad puede trabajar, así como la afiliación a la ARL, requisito indispensable para asegurar la protección de los internos ante cualquier riesgo. No obstante, para esta Comisión algunos de los indicadores en esta materia merecen algunos comentarios.

Primero, frente al indicador que se refiere a que “ningún privado de la libertad analfabeta debe estar en programa de trabajo”, puede decirse que no debería estar contemplado en la dimensión de trabajo, sino que debería hacer parte de la batería de indicadores de educación, puesto que debería medir el acceso a los programas de educación o técnicos. Además, este indicador ignora que hay población adulta mayor privada de la libertad que no tiene interés en estudiar y encuentra más beneficioso trabajar.

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 1326 de 2005.

Segundo, respecto al indicador de cobertura de programas de trabajo, la palabra “suficiencia” en la redacción del indicador resulta vaga e imprecisa, dado que no permite ser medible y realizable al interior de los establecimientos penitenciarios. Ahora bien, según la Ley 599 de 2000, en el artículo 38E, las personas sometidas a prisión domiciliaria podrán solicitar redención de pena por trabajo o educación. No obstante, los indicadores no contemplan a esta población. Así mismo, la población sindicada debe tener derecho a un acceso a una atención integral sin distinción alguna tal y como lo contempla la sentencia T-286 de 2011.

En términos generales, este conjunto de indicadores no hace referencia a la infraestructura, a las disposiciones presupuestarias y especialmente a la gestión de los directores para consolidar alianzas laborales, dado que la disposición de plazas depende de dicha gestión. Tampoco hace referencia sobre el autoempleo, emprendimiento o nuevas formas de trabajo, por ejemplo, el teletrabajo.

De la misma forma, se obvian indicadores importantes para la medición de una efectiva garantía de derechos en esta materia. No existen indicadores que midan la brecha entre las solicitudes de trabajo y las plazas asignadas al interior de los establecimientos. Tampoco indicadores de inserción laboral para la población pospenada.

*d) Comentarios sobre indicadores de remuneración y bonificación*

En primer lugar, respecto al valor anual de la bonificación, se debe aclarar que el artículo 2.2.1.10.1.4 del Decreto 1758 establece que esta debe actualizarse, como mínimo, a partir del IPC y que dicha remuneración debe ser equitativa. Es decir, existe regresividad cuando las bonificaciones no se actualizan con el IPC, dado que su poder adquisitivo disminuye. Es importante que el indicador/validador de gestión de cuenta del monto de la bonificación y que el indicador/validador también de cuenta de la variación de la bonificación con respecto al IPC.

En segundo lugar, frente a la remuneración en la “administración indirecta” es importante hacer algunas precisiones

La OIT ha aclarado que no es incompatible el uso de mano de obra de los internos en asociación con privados siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones. Una de ellas es que los internos acepten voluntariamente ese trabajo. Esto quiere decir que 1) debe haber una manifestación expresa del recluso de su intención de participar y 2) para asegurarse de que exista una verdadera voluntad por parte del interno se requiere “*que las condiciones del empleo privado de reclusos se aproximen progresivamente a las de los trabajadores libres [... y particularmente], las relativas al pago de salarios (dejando margen para descuentos y cesiones), a la seguridad social y a la seguridad y salud ocupacionales*” (OIT, 2012).

Así mismo, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) referenciados en el Artículo 2.2.1.10.2.2. del Decreto 1758 de 2015 son una alternativa a las pensiones, pero no son el



único mecanismo del sistema de protección a la vejez ni tampoco su máxima expresión. De acuerdo con la interpretación de esta Comisión, que la ley no contemple una relación salarial, que las pensiones no sean obligatorias en la remuneración en los Convenios para el trabajo penitenciario y que el Decreto 1758 de 2015 establezca la alternativa del acceso a los BEPS, no implica prohibir que se realicen cotizaciones a pensiones. De hecho, como se referencia en la cita de la OIT, hay un mandato de aproximarse progresivamente a las condiciones de los trabajadores libres.

Adicionalmente, en caso de que la persona jurídica ya tenga afiliación a un Caja de Compensación y desee incluir a la población privada de la libertad para que su núcleo familiar disfrute de estos beneficios, no existe ninguna violación a la ley que lo impida y en este caso, se estaría aproximando progresivamente a las condiciones de las relaciones laborales en libertad, como reza el mandato de la OIT.

En tercer lugar, el indicador/validador es un mínimo y no un máximo, es una base y no un techo. En ese orden de ideas, se propone que el indicador/validador de gestión mire el pago efectivo (incluyendo las cotizaciones a BEPS o pensiones, caja de compensación) a la población privada de la libertad y que el indicador/validador de resultado, como actualmente se propone, evalúe los casos en los que se cumple el estándar mínimo.

Por último, el artículo 86 de la ley 65 del 93 establece que “*La protección laboral y social de los reclusos se precisará en el reglamento general e interno de cada centro de reclusión*”. Por ello, es importante crear indicadores sobre la inclusión en los reglamentos de los establecimientos penitenciarios.

Esta Comisión propone medir la afiliación a los BEPS, propuesta en el Decreto 1758 Artículo 2.2.1.10.2.2, así como la cotización a pensiones y “los estímulos al ahorro” de los que trata el artículo 88 de la Ley 65 de 1994. De igual forma, se observa la falta de claridad del indicador referente a la caja especial, porque el resultado debe ser 0, lo cual reflejaría el incumplimiento de la norma. El indicador debería estar orientado a la información por parte de la PPL de la prohibición de las retenciones salvo autorización.

#### *e) Comentarios sobre indicadores de familia*

A partir del contenido del derecho a la familia, consagrado en la Constitución Política, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 16), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (art. 23), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10º) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 17), la Corte Constitucional ha determinado que

*“el ámbito de protección constitucional especial reconocido a la familia se hace explícito, entre otros aspectos: (i) en la prohibición a toda forma de discriminación por el origen familiar (C.P. art. 13); (ii) en el reconocimiento a la inviolabilidad de la honra, dignidad e intimidad de la familia (C.P arts. 15 y 42); (iii) en la garantía otorgada a la*

*familia a no ser molestada, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley (C.P. art. 28); (iv) en el derecho a la no incriminación familiar (C.P. art. 33); (v) en el imperativo de fundar las relaciones familiares en la igualdad de derechos y obligaciones de la pareja y en el respeto entre todos sus integrantes (C.P. art. 42); (vi) en la necesidad de preservar la armonía y unidad de la familia, sancionando cualquier forma de violencia que se considere destructiva de la misma (C.P. art. 42); (vii) en el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para los hijos, independientemente de cuál sea su origen familiar (C.P. art. 42); (viii) en el derecho de la pareja a decidir libre y responsablemente el número de hijos que desea tener (C.P. art. 42); (ix) en la igualdad en derechos y oportunidades entre la mujer y el hombre y el deber de apoyar “de manera especial a la mujer cabeza de familia” (C.P. art. 43); y (x) en la asistencia y protección que en el seno familiar se debe a los hijos para garantizar su desarrollo integral y el goce pleno de sus derechos (C.P. art. 44)”<sup>16</sup>.*

Si bien el derecho a la familia es uno de aquellos que resultan limitados como consecuencia de la privación de la libertad, las medidas de restricción no pueden llevar a la negación o suspensión total del goce de este derecho.

A partir de lo anterior, esta Comisión encuentra que, en términos generales, los indicadores propuestos para establecer el goce efectivo de este derecho no recogen los distintos factores objetivos que están generando la desarticulación de las familias de las personas privadas de la libertad, entre los que se encuentran: a) las excesivas distancias entre lugar de ubicación del centro penitenciario y el sitio de residencia del núcleo familiar y social; b) las condiciones económicas de la mayoría de las y los reclusos y su entorno; c) la imposibilidad de acceso a las tecnologías de las familias; d) el tratamiento a las y los visitantes, muchas veces constitutivo de prácticas humillantes y degradantes que desestimulan el contacto físico; d) las condiciones de infraestructura para garantizar un encuentro familiar o íntimo compatible con el derecho a la dignidad.

Adicionalmente, no se establecen criterios de priorización de medidas para garantizar la visita. Si bien, los mecanismos virtuales no suplen en su totalidad los propósitos del contacto y relacionamiento físico entre los miembros de una familia, deberían definirse condiciones materiales que viabilicen esta modalidad de aproximación entre la o el recluso y su red de apoyo.

En este orden de ideas, se sugiere incorporar indicadores que permitan superar los obstáculos materiales del acercamiento familiar y social del recluso, por ejemplo, considerar el lugar de residencia de sus allegados como criterio para definir el sitio de reclusión del o la interna. Dicho de otra forma, no basta con que los reglamentos internos

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-026 de 2016.



consagren formalmente el derecho a la visita cada 7 días, sino generar las condiciones para que esta sea posible en condiciones dignas.

Excepcionalmente, en aquellos casos donde no sea posible la ubicación del o la detenida cercana a la de su familia, se debe garantizar el uso de los medios necesarios para la visita virtual. Mecanismo por el cual se debe optar, siempre que las condiciones sociales y económicas de las familias permitan el acceso a las tecnologías. Así pues, la satisfacción del derecho no se garantiza con la existencia de las salas virtuales en todos los establecimientos, pues se desconoce las limitantes de acceso a los medios por parte de la red de apoyo del o la reclusa.

Resulta fundamental establecer indicadores que midan la celeridad y respeto a los visitantes durante el trámite de ingresos, pues esto se relaciona con el tiempo efectivo del encuentro familiar y con la adecuada disposición psicológica para compartir entre ellos. Los malos tratos o tratamiento humillante a quienes ingresan generan un estado de indisposición, impotencia e indignación, que afecta el ambiente en el cual se desarrolla la visita. En tal sentido, los indicadores deben permitir la valoración de estos aspectos, así como la aptitud de los espacios destinados a la interacción (zonas de juegos para niñas y niños; espacios higiénicos y cómodos para departir y compartir alimentos, y celdas conyugales en adecuadas condiciones).

*f) Comentarios sobre indicadores de enseñanza y plan ocupacional*

Frente a los indicadores de enseñanza, la Comisión encontró que 1) respecto al indicador que hace referencia al número mínimo de horas semanales de instrucción, es importante aclarar que una cosa es el estándar y otra el indicador como tal, esto es lo que permite verificar el cumplimiento del estándar; 2) uno de los indicadores evalúa la formación necesaria para ser monitor o instructor y exige ser bachiller y con diplomado en pedagogía. Al respecto, es importante cuestionar si este indicador es verificable considerando que para el acceso a los diplomados se debe contar con un pregrado o licenciatura, o si por el contrario es el establecimiento penitenciario quien debe facilitar el acceso al diplomado; y 3) No hay indicadores que permitan evaluar los procesos de concurso interno para acceder a las monitorías.

Respecto a los indicadores relativos al plan ocupacional, se observa que la redacción utiliza criterios subjetivos que hacen que los indicadores no sean verificables. Expresiones como “plazas suficientes” o la “población que no quiera recibir tratamiento” son ambiguas y hacen difícil el seguimiento a su cumplimiento.

*g) Comentarios específicos sobre indicadores de institucionalidad, asesoría espiritual, ocio y órganos de participación*

Frente a la batería de indicadores de estas dimensiones, la Comisión encuentra que:

En términos de *institucionalidad*, la resolución 6349 de 2016 establece que son siete órganos colegiados cuyas funciones están descritas en la norma; no obstante, los

indicadores hacen mención a cuatro órganos y hacen referencia a la composición de los mismos. Así mismo, los indicadores no hacen referencia a la gestión de cada uno de estos órganos, no se hace seguimiento a la periodicidad de las sesiones que se realizan. Ejemplo de ello es que la Junta de Evaluación, Trabajo y Enseñanza podría medir su gestión sobre los conceptos evaluados y aprobados sobre solicitudes radicadas. Así como el Consejo de Disciplina podría tener un indicador relacionando las sanciones por conductas graves para medir la disminución o aumento de violencia al interior de la Cárcel. En general, los indicadores relacionados con institucionalidad no permiten entender el objetivo de la medición y el derecho que pretenden monitorear.

En términos de *asesoría espiritual*, no existe un indicador que establezca el número de personas privadas de la libertad que accede a los cultos. Frente a la dimensión de *ocio* no hay un indicador que haga referencia a la infraestructura, el presupuesto y la oferta específica sobre el mismo.

Por último, en cuanto a *órganos de participación*, no hay indicadores sobre el nivel de cumplimiento de los planes de trabajo. No se mide el grado de participación de la población privada de la libertad; tampoco hay medios de verificación que permitan establecer las fuentes de captura de información.

A manera de conclusión, los indicadores sobre resocialización están orientados al reforzamiento de la filosofía punitiva del sistema de política criminal la cual está orientada al mantenimiento de la seguridad pública. Los indicadores de educación, trabajo, asesoría espiritual, el acceso a la recreación y deporte, ocio, entre otros, no deben reforzar la mirada superficial de la redención de penas, sino que deben ser evaluados como componentes de justicia social que promueven y facilitan dinámicas de convivencia, que permiten reconstruir un proyecto de vida y que promueven el fin último de la resocialización reiterado por la Corte Constitucional en su Sentencia T-596 de 1992:

*“la pena privativa de la libertad no adquiere únicamente un sentido retributivo que implica mirar hacia el pasado, sino que tiene **un sentido transformador de las relaciones sociales, al momento del retorno a la libertad, de modo que la comunidad y el sujeto que retoma su vida, se reencuentren armónicamente cuando este recobre el ejercicio pleno de sus derechos. Es a través de la resocialización que la estadía en los establecimientos penitenciarios pasa de ser una simple consecuencia jurídica por las conductas del pasado, a convertirse en una oportunidad de integración social de la persona que ha incurrido en una conducta lesiva de un bien jurídico penalmente relevante.**”*  
(Negrilla fuera del texto original).

#### **IV. Comentarios sobre los indicadores del servicio de salud**

La batería de indicadores propuesta cuenta con un total de 53 normas técnicas que desarrollan muchas dimensiones de la situación actual frente al servicio de salud en el sistema penitenciario y carcelario, y sobre los cuales, el Comité Interdisciplinario plantea los indicadores de gestión y de resultado para el seguimiento de la crisis. Estas normas e indicadores se encuentran organizadas en un total de 11 subgrupos: i) normas e indicadores relativos a la prestación y calidad de la atención médica; ii) sobre la idoneidad profesional del personal; iii) las condiciones de salubridad e higiene; iv) el manejo de la historia clínica; v) el suministro de medicamentos; vi) la promoción y prevención; vii) el acceso a la prestación del servicio; viii) la unidad básica de atención en salud; ix) los medicamentos; x) la salubridad; y finalmente xi) la gestión integral de residuos sólidos.

Antes de continuar, debe recordarse que esta Comisión ha mencionado que el actual modelo de salud es un sistema construido a partir de la intermediación y la tercerización. Esto ha generado, de facto, una subordinación del derecho a la salud de la población privada de la libertad a consideraciones presupuestales, administrativas y a las necesidades de seguridad. En este orden de ideas, superar los problemas que el modelo de salud actual plantea es una condición necesaria para garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, además de ser uno de los derechos más vulnerados en el marco del actual estado de cosas inconstitucional.

A continuación, se exponen las observaciones de la Comisión frente a algunos de los subgrupos mencionados, pues cada uno de estos subsume un gran grupo de aspectos de la prestación de servicios de salud para las personas privadas de la libertad. Sin embargo, esto no quiere decir que en otros subgrupos o indicadores no existan problemas adicionales a los mencionados.

##### *a) La prestación de servicio de atención de salud y la asignación de citas*

El primer subgrupo analizado reúne las normas técnicas y los indicadores de gestión y resultado sobre la prestación de servicios de salud, principalmente, a través de las citas médicas. En ellas se incluye la atención en salud de medicina general y especializada, la atención de urgencias, los traslados por fuera del establecimiento para la atención en centros externos, entre otros. Sin embargo, cada uno de estos componentes presenta diferentes problemas.

En el caso de las citas médicas de carácter general, el Comité Interdisciplinario estableció como criterio de oportunidad que estas fueran realizadas en un tiempo prudencial de 3 días luego de la solicitud, criterio que articula el indicador de gestión con el de resultado (primera norma técnica). Sin embargo, este criterio ofrece únicamente un porcentaje de cumplimiento de este requisito, pero no permite evaluar a profundidad el grado de atención oportuna de la prestación de servicios de salud. Este debería identificar todas las

especialidades y no sólo la medicina general. Para esta Comisión evaluar el acceso oportuno a esta clase de servicios implica identificar la mediana de tiempo en días en los que actualmente se brinda la atención en salud de cualquier especialidad, pues esta medición permitiría mejorar el diagnóstico de y establecer la falta de prestación de una atención oportuna. De igual forma, al identificar la mediana de tiempo por cada especialidad permitiría evaluar los avances en la atención oportuna de la población según el tipo de especialidad, y no únicamente a la medicina general.

Por su parte, los indicadores construidos sobre la atención de urgencias (tercera norma técnica) tienen problemas de formulación que invisibilizan los problemas de esta. La atención de urgencias debe ser inmediata debido a las condiciones de subordinación de la población privada de la libertad. Por esto, los indicadores sobre urgencias deberían desagregar el acceso oportuno a este servicio del tiempo que es estipulado en la valoración de Triage. Esto se debe a que las personas privadas de la libertad se enfrentan comúnmente a demoras injustificadas en el traslado de sus celdas o patios al área de sanidad para recibir la atención y valoración, las cuales suelen ser inicialmente hechas por funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia. A su vez, los indicadores de resultado de la atención en salud no deberían estar asociados al cumplimiento de la valoración en el Triage, sino que deberían valorarse según la atención al perfil epidemiológico de la población privada de la libertad y de los resultados obtenidos en materia de acceso a la salud.

Además de lo anterior, los obstáculos administrativos y las consideraciones de seguridad han sido otro de los problemas que limitan el acceso de las personas privadas de la libertad a los servicios de salud. Esta Comisión encuentra que la cuarta norma de este eje temático es valiosa. Sin embargo, debe señalarse que, para evaluar el cumplimiento de esta norma técnica, no es suficiente medir el número de establecimientos que niegan la atención con fundamento en trámites administrativos o de seguridad, sino que esta información también debería ser contrastada con otro tipo de datos que permiten evidenciar los obstáculos injustificados. Por ejemplo, contrastar el número de PQRS sobre salud presentadas con el número de tutelas y de desacatos por la negación de la atención en salud podría brindar una medición más exacta del impacto que tienen estos bloqueos en la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Finalmente, los indicadores relativos a los traslados medicalizados tienen limitaciones, pues sólo identifican el número de estos en ambulancia y los que fueron efectuados. Sin embargo, esta medición no contempla criterios de la oportunidad en la que dichos traslados fueron hechos y si fueron efectivos para cumplir las citas médicas o las remisiones a urgencias.

*b) Idoneidad y profesionalidad del personal médico*

Por su parte, el segundo subgrupo de normas técnicas e indicadores versan sobre la idoneidad del personal que presta los servicios de salud. Así, estas normas e indicadores

establecen los estándares que el personal que presta servicios de salud a la población privada de la libertad debe cumplir. Sin embargo, en este subgrupo la Comisión también encontró problemas.

El primero de estos tiene que ver con el requisito exigido y la medición de la idoneidad del personal. Las normas técnicas y los indicadores solo exigen que el personal esté inscrito en el Registro Único Nacional de Talento Humano en Salud - RETHUS. Sin embargo, esta medida es insuficiente como estándar de idoneidad (en la norma técnica), y también como un criterio de evaluación de la misma (en los indicadores), puesto que este registro no toma en consideración la especificidad del perfil epidemiológico de la población privada de la libertad, sus particularidades y necesidades, y la adecuación del personal para responder a esta.

De esta forma, la verificación del registro no permite identificar ni valorar la idoneidad del personal de salud. Para esta Comisión, el seguimiento también debería tomar en cuenta la acreditación del conocimiento del personal y su actualización en BLS-ACLS, Trauma, Código Rojo, Código Fucsia - Violencia Sexual-, Código Verde - Urgencias Psiquiátricas-, identificación, manejo y tratamiento de enfermedades crónicas transmisibles y no transmisibles. Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que, según el actual modelo de atención en salud, el ideal es que más del 70% de las necesidades de salud de las personas recluidas sean tratados al interior del establecimiento.

El segundo problema de este subgrupo radica en la valoración de la composición del personal médico, pues no se tienen en cuenta variables importantes para determinar el nivel de cobertura que dicho personal ofrece. En este componente, las normas técnicas proponen la existencia de un equipo interdisciplinario en salud para cada establecimiento, el cual se compone, como mínimo, de médico, odontólogo, enfermero, jefe, auxiliar de enfermería, auxiliar de odontología, fisioterapeuta y psicólogo. Sin embargo, los indicadores no incluyen factores como la carga de trabajo de cada perfil, las horas de dedicación, elementos que permiten valorar si el personal disponible en cada establecimiento es suficiente para brindar cobertura universal a la población recluida. Este aspecto cobra mayor importancia en centros de reclusión de gran tamaño, puesto que uno de los reportes más reiterados es el problema de disponibilidad del personal médico en horas nocturnas.

Adicionalmente, esta Comisión observa que la ausencia del enfoque de género en este grupo de indicadores es un problema grave, puesto que no se diseñaron indicadores que midan la atención médica continua y suficiente de ginecólogos y pediatras en establecimientos de reclusión de mujeres. En esta medida, la Comisión considera importante que en el seguimiento se utilice la relación entre el número de personas privadas de la libertad que requieren y que reciben estas consultas y las horas contratadas de estos perfiles, de forma que se pueda evaluar la suficiencia de estos servicios de acuerdo a la demanda de la población privada de la libertad.

*c) Condiciones de salubridad e higiene – brotes y epidemiología*

Este subgrupo de indicadores tiene como finalidad corroborar las condiciones de salubridad e higiene de los establecimientos y, en particular, los brotes y epidemiología propias del entorno carcelario. Sin embargo, la Comisión también encontró algunos problemas en su formulación (principalmente la concentración en variables de gestión), pero que en materia de salud cobran matices particulares.

En primer lugar, debe señalarse que en materia de vacunación, el indicador de resultado por excelencia es la cobertura útil, lo cual asegura la inmunidad colectiva. Sin embargo, en los indicadores sobre vacunación, la valoración recae principalmente en requisitos rutinarios (por ejemplo, la confirmación durante los primeros treinta días del cumplimiento de la vacunación triple viral luego del ingreso de cada persona), medición insuficiente para valorar el comportamiento y el manejo de los brotes al interior de los establecimientos.

En segundo lugar, en este subgrupo, la batería de indicadores no tiene en cuenta variables que son relevantes para la evaluación del manejo de los brotes epidemiológicos al interior de los establecimientos. Por ejemplo, no existen variables que permitan establecer el número de brotes y el número de personas afectadas por los mismos. Estas permitirían evaluar la situación actual y, adicionalmente, son un criterio para valorar las medidas de salubridad que sean implementadas. También es importante valorar el tiempo entre la detección del brote y la implementación de medidas adecuadas, con el fin de valorar la oportunidad de respuesta de las autoridades competentes.

Finalmente, los estándares técnicos y los indicadores propuestos por el Comité Interdisciplinario tienen deficiencias en el tratamiento del VIH y de la tuberculosis. Por ejemplo, en el caso del VIH la batería y normas técnicas solo contemplan como indicador la existencia de una ruta de atención del VIH y el acceso a la misma. Debido a que la tuberculosis y el VIH son enfermedades de interés de salud pública, esta Comisión considera que la batería debe monitorear aspectos adicionales. En el caso del VIH, es importante que la batería monitoree el acceso a la terapia antirretroviral, la estadificación y la mortalidad de los pacientes, y en el caso de la tuberculosis, que identifique la tasa de resistencia y la curación de la forma pulmonar y extrapulmonar.

*d) Manejo de la historia clínica*

En cuanto a las normas técnicas y a los indicadores sobre el manejo de la historia clínica, esta Comisión considera necesario que el Comité Interdisciplinario monitoree la implementación de la historia clínica electrónica. Esta es una medida importante y transversal para la integralidad, confidencialidad y disponibilidad de la historia clínica – aspectos que son abordados por las tres normas técnicas y los nueve indicadores y validadores sobre la materia.



Adicionalmente, debería contemplarse el acceso a la información de las personas privadas de la libertad a los procedimientos practicados y los resultados de exámenes.

*e) Promoción de la salud y medidas de prevención*

En el caso de este subgrupo, la Comisión encuentra que tiene insuficiencias para la medición adecuada de las medidas de promoción y prevención. Por ejemplo, respecto de los exámenes de ingreso y egreso, los indicadores valoran la realización del examen como indicador, pero no valoran la integralidad y efectividad del examen; tampoco si se tomaron las medidas pertinentes de tratamiento cuando se diagnóstica alguna enfermedad a partir de los exámenes. Adicionalmente, estos exámenes deberían contar con la evaluación de la esfera mental y social de la persona, con el fin de poder monitorear las cargas de enfermedad que se desarrollan o que están asociadas con la reclusión.

*f) Acceso al sistema de salud*

El acceso al sistema de salud, según se plantea en las normas técnicas y los indicadores, se limita a verificar la afiliación y no al acceso *efectivo* al servicio de salud. Estos indicadores deberían valorar el nivel de cobertura real de la población privada de la libertad en términos generales. En otras palabras, el acceso debe medir el número de personas que solicitaron servicios y que los recibieron de manera satisfactoria y oportuna, y el número de personas que solicitaron atención en salud que no recibieron estos servicios – esto es, el acceso efectivo a los servicios solicitados, no únicamente la afiliación.

*g) Unidad básica de atención*

El análisis realizado por esta Comisión sobre la Unidad Básica de Atención arroja que la mayoría de los indicadores tienen estándares cuantitativos (por ejemplo, mobiliario o equipos disponibles), pero los indicadores y las normas técnicas omiten variables de la operatividad y calidad de estas unidades. Así, ni las normas técnicas ni los indicadores contemplan variables sobre el estado adecuado de los equipos, su mantenimiento o sobre el estado adecuado de las instalaciones de la Unidad. Tampoco contemplan como un equipo necesario que la Unidad cuente con carros para el manejo de código azul (paro cardio/respiratorio).

## V. Comentarios sobre los indicadores sobre los servicios de alimentación

Las normas técnicas e indicadores establecidos para medir los servicios de alimentación se dividen en seis subgrupos que abordan distintas dimensiones: i) cantidad de la alimentación, ii) variedad de menús, iii) aporte calórico de los alimentos, iv) calidad e inocuidad de los alimentos dados a la población privada de la libertad, v) horas de diferencia entre cada comida, e vi) ingesta de leche para menores de seis meses y de agua para la población infante y adulta que se encuentra privada de la libertad.

### a) Comentarios generales

Al igual que en otros ejes temáticos, la batería de normas técnicas e indicadores presentan una serie de problemas generales, como los discutidos en el segundo capítulo. Sin embargo, en materia de alimentación, estos problemas cobran particularidades específicas que merecen ser resaltadas.

- *El derecho a la alimentación se encuentra limitado a consideraciones operativas o de gestión, no en la garantía sustantiva del derecho a la alimentación*

Para esta Comisión, el concepto central que debe articular el seguimiento en materia de alimentación debe ser, en línea con lo desarrollado por la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018 y en otras disposiciones, el derecho a tener una alimentación saludable. Solo a partir de esta premisa podría considerarse satisfecho el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad durante su reclusión.<sup>17</sup> En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la alimentación suministrada a la población privada de la libertad ha de ser adecuada<sup>18</sup>, que implica entre otros, alimentos que aporten un valor nutritivo suficiente, no solo que sean suministrados en abundante cantidad. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos o Reglas Mandela de las Naciones Unidas, establecen en la Regla 22 que toda persona privada de la libertad ha de recibir la alimentación en las horas acostumbradas en la sociedad, permitiendo que la vida en reclusión sea lo más parecida posible a la vida en el exterior. Así, una alimentación saludable se compone de cuatro aspectos:

- Completa: la comida debe tener todos los grupos de alimentos
- Equilibrada: cada grupo de alimento debe estar en la cantidad adecuada
- Suficiente: que cumple con los requerimientos mínimos de nutrientes

---

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Para la Corte, ha señalado aspectos a tener en cuenta al momento de suministrar los alimentos, entre los cuales se encuentra la prescripción médica, la naturaleza del trabajo, el clima y hasta donde sea posible, las convicciones del interno, se tendrán en cuenta para casos especiales de alimentación, así como el deber del Estado de suministrar a las personas privadas de la libertad una alimentación suficiente y adecuada, así como contar con alimentación requerida para su sana nutrición a fin de garantizarles su mínimo vital durante la detención.

<sup>18</sup> Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 209



- Adecuada: que responda a las necesidades especiales de cada persona. En este sentido, no es la misma alimentación la que debe recibir una persona que tenga desnutrición a una con sobrepeso, o una persona que tenga triglicéridos altos a una que no, así como la diferencia entre las mujeres gestantes y lactantes

Sin embargo, el primer problema recae en que los indicadores se encuentran contruidos desde una noción limitada y restringida de la alimentación saludable, lo cual afectó la formulación de los indicadores. Así, la gran mayoría de indicadores en materia de alimentación identifican aspectos incidentales de la prestación de este servicio y, a su vez, los transforman en consideraciones operativas.

Un ejemplo de esto se encuentra en cada uno de los subgrupos de indicadores. En el subgrupo relativo a la cantidad de la alimentación se omite la medición del gramaje servido, puesto que establece como criterio el que la alimentación brindada siga la minuta patrón (primera norma técnica). De igual forma, en términos de la variedad de alimentos, los indicadores identifican la existencia de un mínimo de ciclos alimenticios o el número de cambios de la dieta por motivos de salud, religiosos o étnicos, pero no toma en consideración si efectivamente estas “dietas” aportadas cumplen efectivamente con los estándares requeridos en términos de la necesidad específica, llama la atención la no existencia de cambio de dieta por salud, que si bien ya existe, se limita a brindar alimentos sin sal o a sustituir alimentos por una fruta, medida insuficiente según las necesidades especiales y diferenciadas a de cada persona.

Por su parte, en términos de calidad de la alimentación brindada, los indicadores se limitan a determinar el contenido calórico *mínimo* (2.500 calorías diarias por hombre, 2.050 por mujer), sin que existan disposiciones que evalúen la calidad real de la comida en varios sentidos. 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.<sup>19</sup> Pero 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 – baremo particularmente importante en términos de evaluar la satisfacción frente a la alimentación.

En este sentido, los indicadores presentados por el Comité Interdisciplinario presentan fallas en su formulación y no elaboran una evaluación adecuada de la alimentación saludable, componente esencial del derecho a la alimentación de la población privada de la

---

<sup>19</sup> 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 recluidas en la cárcel El Buen Pastor. Esta información también puede ser consultada en el Tercer Informe de esta Comisión de Seguimiento.

libertad. No evaluar aspectos de la alimentación como su gramaje, su calidad, su preparación, la efectividad de su variedad, etcétera, es incompatible con una perspectiva de derechos y tampoco da cuenta de las graves afectaciones frente a este derecho que son cometidas de manera sistemática.

- *Los indicadores sobre alimentación no permiten identificar las violaciones al derecho a la alimentación ni valorar estrategias implementadas*

Además de la concepción limitada de la alimentación saludable, se observa que la formulación actual de los indicadores no tiene la capacidad de detectar violaciones al derecho pleno a la alimentación y tampoco de evaluar los avances o retrocesos en la garantía de este derecho.

En parte, este problema se debe a la definición restringida del derecho a la alimentación, pero también a la falta de una estrategia de superación en esta materia. Los indicadores no se encuentran respaldados o soportados en una estrategia para erradicar los problemas de alimentación al interior de los centros de reclusión. La medición y seguimiento está formulada sin tener en cuenta los problemas y las fallas identificados en el estado de cosas inconstitucional.

Otro problema se relaciona con la forma de consolidar los indicadores, pues tienden a arrojar datos globales y no a identificar las fallas de los servicios de alimentación en un establecimiento específico. Así, los indicadores no permiten identificar vulneraciones específicas por ciertas prácticas, ciertos proveedores o contratistas. Por el contrario, suelen construirse a partir de la verificación del cumplimiento o no en cada centro de reclusión (por ejemplo, “si se cumple el ciclo de mínimo 18 menús”, “si se cumple el contenido calórico mínimo de X calorías diarias por persona”, etcétera) para dar un panorama general del cumplimiento, y luego estos suelen ser subsumidos en un indicador de resultado a nivel nacional que se basa en respuestas de sí o no, sin poder identificar de qué manera se llega a la identificación de la respuesta y sin la capacidad de brindar respuestas que permitan dar cuenta de la situación particular del suministro de alimentación, como que se haya brindado un alimento en estado de descomposición una vez al día, la semana, o al mes, o al año.

Para esta Comisión, la formulación de estos indicadores es equivocada, puesto que carece de capacidad para detectar e identificar los casos específicos de vulneración al derecho a la alimentación. Por el contrario, estos deberían construirse para cada establecimiento, a través de un control semanal de la alimentación brindada que comprenda también aspectos de calidad sustanciales.

Una fuente de información adicional que permitiría identificar este tipo de vulneraciones y fallas en el servicio de alimentación, son las actas realizadas por el Comité de Seguimiento

al Suministro de Alimentación<sup>20</sup> (COSAL) de cada centro de reclusión. A través de esta fuente, se podrían obtener datos de percepción y datos negativos referentes a fallas que escapan a los requisitos exigidos de manera formal (por ejemplo, el contenido calórico). Atendiendo a que el COSAL es un órgano ya establecido, sus actas podrían remitirse semanalmente a la Corte Constitucional o a un órgano de control para mantener actualizado el contenido de los indicadores sobre este punto.

*b) Comentarios específicos sobre algunos indicadores relevantes*

Además de los comentarios generales expuestos, a continuación se abordan algunos indicadores relevantes para esta Comisión relacionados con la cantidad mínima de alimentos, la diversidad de los menús suministrados, los horarios de distribución de alimentos y la ingesta de leche y agua.

*- Cantidad mínima de alimentos para la población privada de la libertad.*

El primer problema de los indicadores se debe a que las normas técnicas no establecen, de manera clara, el cumplimiento de una cantidad mínima de alimentos ofrecidos para cada persona, por lo cual este indicador es insuficiente para determinar si la garantía del derecho a la alimentación se cumple.

Según las normas técnicas, para garantizar el derecho a la alimentación es necesario que la cantidad mínima de alimentos otorgados a cada persona privada de la libertad corresponda a la cantidad mínima establecida en la minuta patrón. Si bien la justificación de la norma técnica establece la Resolución 3803 de 2016 y su componente nutricional, la misma norma técnica deja dicha tarea al Sector Justicia, y establece que dicha cantidad debe estar acorde con la norma técnica del Sector Salud. Sin embargo, los contenidos de dicha minuta patrón no se establecieron en los indicadores y no pudieron ser identificados por esta Comisión.

Por esto, no es posible determinar si la correspondencia de la distribución del alimento en el gramaje y el contenido de la minuta garantizan el cumplimiento relacionado con el contenido mínimo del derecho a la alimentación; sobre todo cuando no existen fuentes de información que corroboren si esta fue satisfactoria, como lo serían las actas de los Comités COSAL, o similares.

En este sentido, para esta Comisión resulta grave que no exista un criterio claro para determinar cuándo el gramaje de alimentos es suficiente y sea posible evidenciar en los indicadores cuándo el derecho a la alimentación se ve vulnerado por el poco gramaje de los alimentos brindados.

*- Diversidad en los menús suministrados a la población privada de la libertad.*

---

<sup>20</sup> 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.

La variedad de la alimentación de las personas privadas de la libertad es un aspecto relevante para el derecho a la alimentación. Esta es indispensable para una alimentación saludable y para dar respuesta a las necesidades especiales por situaciones de salud, por consideraciones de diversidad étnica o religiosa, entre otras. En este sentido, la variedad de la alimentación responde a una alimentación saludable y al derecho a la igualdad de personas que tienen necesidades especiales.

Sin embargo, las normas técnicas y los indicadores propuestos omiten muchos de los factores que se relacionan con la diversidad y variedad de alimentos, y con la forma en la que estas características de los servicios de alimentación garantizan este derecho. Por ejemplo, el primer indicador de este subgrupo determina que la existencia y cumplimiento de un ciclo de mínimo 18 menús se entienden como cumplimiento, pero no se evalúa si la variedad en la alimentación es equilibrada, balanceada y completa. En este sentido, la existencia de varios menús resulta irrelevante en términos del derecho a la alimentación si, además, se presentan fallas en el servicio similares a las que han sido documentadas en las denuncias e informes realizados por la Personería y otras instancias.

Respecto al cambio de dieta por razones religiosas o culturales, no se evidencian alternativas en la alimentación otorgada a esta población, ni una evaluación de la efectividad de las dietas alternativas para garantizar el derecho a la alimentación de manera diferenciada.

Adicionalmente, esta Comisión considera pertinente resaltar que, en el estado actual de los indicadores, no hay normas técnicas ni indicadores sobre la población que requiere dietas especiales debido a situaciones particulares de salud, ni tampoco sobre mujeres gestantes y lactantes. En el caso de la primera población, esta requiere una dieta especializada en desarrollo no sólo de su derecho a la alimentación, sino también de su derecho a la salud. Sin embargo, esta Comisión ha documentado que la respuesta para esta población suele ser la simple sustitución de algunos que causan daño por una fruta o por alimentos sin sal, pero no es claro si estas sustituciones compensan las necesidades nutricionales. Por esto, es necesaria la creación de minutas especiales y diferenciadas para esta población, de manera tal que se pueda evaluar si las dietas especiales cumplen con los requisitos nutricionales suficientes, son adecuadas para las condiciones de salud reportadas, y si por esto garantizan el derecho a la alimentación de esta población.

En el caso de las mujeres gestantes y lactantes, esta Comisión debe señalar que se trata de una población con requerimientos especiales y diferenciados en materia de alimentación, así como lo son sus hijas e hijos. Si bien es cierto que las normas técnicas hacen referencia a la Resolución 3803 de 2016, en estas no se establece la medida procedente para cumplir lo establecido en esta. Así, no son claras las medidas que deben implementarse en los establecimientos para suplir las necesidades de alimentación de esta población y, por

extensión, los indicadores no permiten identificar la garantía del derecho a la alimentación de mujeres gestantes y lactantes, y el de sus hijas e hijos.

- *Horarios de distribución de la alimentación*

En los indicadores propuestos por el Comité Interdisciplinario, se establecen horas de ayuno entre el desayuno, el almuerzo y la cena, los cuales pretenden determinar el número máximo de horas que pueden transcurrir entre cada comida de las personas privadas de la libertad. Sin embargo, tales indicadores no reconocen ni identifican que una alimentación saludable debe contar con un máximo de cinco horas de ayuno entre cada alimentación. Las normas técnicas establecen horas de ayuno entre 4 y 6 entre cada comida durante el día, con un total de 12 horas, y 12 horas de ayuno entre la cena y el desayuno del día siguiente. Para esta Comisión, es necesario para el cumplimiento de la garantía de una vida digna al interior de las cárceles que los horarios y tipos de alimentación sigan los horarios acostumbrados en la sociedad, cumpliendo así lo establecido en las reglas de Mandela y las reglas de Bangkok.

- *Ingesta de leche y agua, en particular de mujeres gestantes y lactantes y de los menores de edad*

Para esta Comisión, la alimentación ha de ser abordada desde una perspectiva integral que considere la íntima relación existente entre la alimentación saludable y el derecho a la salud. Bajo esta perspectiva, la alimentación suministrada a la población privada de la libertad, especialmente a las mujeres gestantes, deben considerar la relación con la salud de los menores de edad que nacen y viven en los establecimientos.

En este sentido, las normas técnicas y la batería de indicadores hacen referencia a la Resolución 3803 de 2016 del Ministerio de Salud, decreto que establece los estándares nutricionales dependiendo de los grupos poblacionales según su edad, género y otras consideraciones. Pero, a pesar de esto, los indicadores no establecen en sus consideraciones el cumplimiento del contenido de dicha Resolución como parámetro de garantía del derecho a la alimentación en aspectos como su contenido energético.

Adicionalmente, si bien la batería cuenta con algunos indicadores que pretenden medir el nivel de alimentación de menores de edad, no son suficientes para dar cuenta de esta relación. La ingesta de leche materna para las y los menores de edad que viven en los establecimientos se establece en un litro al día. Esto presenta varios retos, debido a que no es claro cómo este estándar puede garantizarse en casos complejos, o como se pretende medir el cumplimiento de las normas técnicas y de la Resolución 3803 de 2016.

Por ejemplo, en las normas técnicas y en los indicadores no es clara la manera en la cual se pretende medir la garantía de la alimentación de menores de edad en su consumo diario de leche materna, ni tampoco cómo se evaluará el caso en el que se requiera el suministro de leche infantil de fórmula debido a que la madre no puede lactar. También resulta

importante que dentro de estos indicadores no se está teniendo en cuenta variables como el peso de los y las menores de edad nacidos en el establecimiento (y los posibles problemas de salud en caso de pesos bajos), o cómo el cumplimiento de la alimentación especial de madres gestantes y lactantes se relaciona con la salud de los menores de edad (en particular durante los primeros 6 meses, tiempo en el cual los menores consumen exclusivamente leche materna).

Por lo anterior, esta Comisión considera que para establecer las normas técnicas y la batería de indicadores en términos de alimentación, no se puede ignorar la relación entre la alimentación adecuada y el derecho a la salud, e incorporar este enfoque particularmente en el caso de madres lactantes y gestantes, y de los menores de edad dentro del establecimiento.

## VI. Comentarios sobre los indicadores de infraestructura

En el eje temático sobre infraestructura, la batería de indicadores propuesta presenta los indicadores de gestión y de resultado contruidos a partir de 52 normas técnicas. Estas se dividen en tres subgrupos: i) relativas a los espacios indispensables para la reclusión, específicamente las celdas, ii) relativas a los espacios del área de sanidad, y iii) relativas a las condiciones indispensables del establecimiento en general, lo que incluye los espacios de seguridad, de almacenamiento de alimentos, entre otros.

En este sentido, cada subgrupo de los indicadores y normas técnicas suelen abordar aspectos como la iluminación y ventilación de los espacios, los acabados, las especificaciones ambientales y de seguridad. Además, se observan consideraciones específicas de ciertos espacios, como los consultorios odontológicos en las áreas de sanidad, o las zonas de preparación de alimentos en los espacios generales del establecimiento.

Los indicadores sobre infraestructura padecen de los problemas generales identificados en el segundo capítulo de este informe, como lo son la falta del establecimiento de una relación clara entre el indicador y el derecho fundamental en cuestión, la reducción de los indicadores a variables operativas y la ausencia de una estrategia de superación de la crisis. Sin embargo, en el caso de los indicadores sobre infraestructura, estas deficiencias se manifiestan en algunos problemas específicos que esta Comisión considera pertinente elaborar, sin perjuicio de otros problemas que puedan existir en este eje temático.

*a) Los indicadores fueron contruidos como verificación del cumplimiento de requisitos, no en la garantía de derechos*

El primer problema se refiere a que los indicadores no establecen una relación con la garantía de ningún derecho fundamental. Por el contrario, estos fueron desarrollados como una forma de medir el cumplimiento de unas condiciones mínimas o requisitos de construcción. Ello no establece que el cumplimiento de estos requisitos aumenta la garantía o el goce de derechos fundamentales de la población reclusa.

Ejemplo de este problema se encuentra en el subgrupo de indicadores que versan sobre las celdas. En este, los indicadores buscan determinar el número de celdas que cumplen con los indicadores en materia de ventilación, iluminación, espacio, etcétera, pero no reflejan cómo los aspectos identificados impactan en las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad en ellas, ni cómo el cumplimiento de estos requisitos garantiza el principio de vida digna.

Adicionalmente, los indicadores están contruidos para medir si el número de celdas y establecimientos cumplen o no estas condiciones, pero no mide la implementación de planes o metas específicas para la remodelación y adecuación de la infraestructura existente. Lo anterior significa que los indicadores en su estado actual no permiten



identificar el avance en los planes y medidas implementadas para garantizar condiciones dignas de reclusión.

Este enfoque de los indicadores conlleva a otro problema. Al establecer el indicador como un instrumento que verifica el cumplimiento de las condiciones de infraestructura, no tiene en cuenta el uso de estos espacios y la forma en la que estos afectan los derechos de la población privada de la libertad. Por ejemplo, los indicadores de las normas técnicas sobre reclusión individual o colectiva (10 y 11) establecen un sistema diferenciado de área mínima de celda para cada persona recluida, pero no existe una medición exacta del hacinamiento por cada celda o por cada patio de cada establecimiento. Así, estos indicadores miden el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas técnicas, pero no ofrecen una lectura real del problema del hacinamiento, el cual varía de establecimiento a establecimiento y de patio a patio.

*b) Los indicadores cuentan con criterios ambiguos y variables difíciles de cuantificar*

En relación con lo anterior, debe destacarse que la formulación de algunos indicadores sobre infraestructura es compleja y no establece un mecanismo para recopilar la información necesaria. En algunos casos, utilizan criterios o variables ambiguas. Por ejemplo, el indicador de resultado de la primera norma técnica (sobre ventilación) incluye un sub-indicador con la siguiente formulación: “Número de establecimientos en los que las celdas tienen un volumen de aire por persona de mínimo 3,5 m<sup>3</sup> / Número de establecimientos) \* 100 = porcentaje de cumplimiento.”

Como puede observarse, la cantidad de volumen de aire disponible para cada persona recluida debería ser medida para poder determinar el cumplimiento de este requisito, pero no es claro la forma en que se obtendrá esta información y la autoridad encargada de recogerla y procesarla. Si bien las variables identificadas en muchas de las normas técnicas pueden ser importantes en materia de construcción y mantenimiento de la infraestructura, para esta Comisión no resulta clara la forma en que estas variables pueden ser medidas actualmente – y, conectado con el problema anterior, si estas variables permiten identificar avances o retrocesos en la garantía o el goce efectivo de derechos de la población privada de la libertad.

Además de este problema, varios indicadores fueron diseñados de manera ambigua, cuestión que impide obtener mediciones confiables para efectos del seguimiento del estado de cosas inconstitucional. Por ejemplo, algunos indicadores hacen referencia a diseños o materiales que son ambiguos y en los que, por lo menos en principio, no es claro qué clase de problemas de derechos fundamentales abordan. Así, algunos indicadores hacen referencia a “materiales de fácil desinfección”, sin establecer los materiales podrían caber dentro de esta definición ni, adicionalmente, esta variable qué derecho se encuentra



garantizando. En este sentido, hay algunos indicadores que carecen de especificidad en las condiciones que buscan medir y la problemática de derechos que les subyace.

## VII. Comentarios sobre los indicadores de acceso a la justicia y a la administración

El último eje temático abordado por esta Comisión se relaciona con el acceso a la administración pública y a la justicia. La batería propuesta por el Comité Interdisciplinario se encuentra organizada en cinco subgrupos de normas técnicas, y en cada uno se agrupan aspectos y dimensiones de la vida en reclusión relativos a estos derechos: i) la garantía del derecho de petición, ii) la oficina jurídica de los establecimientos de reclusión, iii) las comunicaciones con jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, iv) los fólderes de evidencias, y v) las garantías relativas al proceso penal y la fase de ejecución.

Los comentarios sobre este eje temático se dividirán en dos partes. En la primera, se realizan una serie de comentarios generales, comunes a todos los subgrupos de indicadores. La segunda, presenta comentarios sobre algunos indicadores particulares que ameritan su propio análisis.

### a) Comentarios generales

En términos generales, los indicadores elaborados por el Comité Interdisciplinario presentan algunas fallas en su formulación que impiden la viabilidad de la medición y el seguimiento del estado de cosas inconstitucional. Aunque la gran mayoría corresponden a los problemas generales identificados en el segundo capítulo, estos llevan problemas particulares sobre acceso a la justicia.

- *La definición del acceso a la justicia y a la administración pública está restringida al derecho de petición, con consideraciones menores de otros aspectos de la crisis*

La primera falencia hace referencia a la limitada comprensión del derecho de acceso a la justicia y a la administración pública, según la cual, el problema central en el marco de la actual crisis es la garantía del derecho de petición, el traslado de las personas sindicadas a sus audiencias o la gestión de las oficinas jurídicas. Esto ha hecho que las normas técnicas e indicadores se hayan construido para evaluar el acceso a la justicia y a la administración únicamente en la fase penitenciaria y carcelaria, pero que se hayan omitido aspectos relacionados con estos derechos al interior de los procesos judiciales, de la prestación de los servicios de defensa, entre otros.

Como fue señalado en el informe de respuesta al Gobierno Nacional, esta Comisión comprende el acceso a la justicia como el derecho de toda persona a contar, sin discriminación alguna, con mecanismos adecuados y sencillos del sistema para la resolución de sus necesidades jurídicas, mediante decisiones mínimamente satisfactorias, oportunas y eficaces.<sup>21</sup> El acceso a la justicia es un derecho que atraviesa la política criminal, principalmente en las fases secundaria (de judicialización) y terciaria (de

---

<sup>21</sup> La Rota, Miguel; Lalinde, Sebastián; Santa, Sandra & Uprimny, Rodrigo. *Ante la justicia: necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá, Colombia: Dejusticia, 2014. Pp. 31-34.

ejecución de la pena). Por tanto, es predicable para las personas que son procesadas por el sistema penal, las personas condenadas y las víctimas.

En esta medida, este derecho no sólo involucra aspectos del derecho de petición de las personas en reclusión (dimensión que abarca la mayor parte de indicadores referentes a este mínimo), sino que involucra dimensiones más amplias que cubren la fase secundaria de la política criminal. Entre los aspectos de la fase secundaria de la política criminal se encuentran:

- La posibilidad de que las personas procesadas puedan ejercer un derecho a la defensa de manera efectiva.
- La calidad de la defensa pública ofrecida por el Sistema Nacional de Defensa Pública a la defensa efectiva de personas procesadas, de personas condenadas y de víctimas.<sup>22</sup>
- La posibilidad de que las falencias o abusos cometidos por funcionarios judiciales sean identificadas, corregidas y sancionadas – errores que pueden llevar a la eventual declaratoria de privación injusta de la libertad.
- El uso adecuado, proporcional y justificado de la detención preventiva,<sup>23</sup> ya que esta afecta la defensa y el derecho a la presunción de inocencia y, como lo reportó esta Comisión, es usada en ocasiones sin un sustento probatorio y argumentativo suficiente.<sup>24</sup>

En relación con la fase terciaria de la política criminal, también hay aspectos que se derivan de un acceso efectivo a la justicia y a la administración que escapan a la definición restringida implícita en los indicadores utilizados. Entre estos, se encuentran problemas como:

- El acceso efectivo a la justicia en los procesos disciplinarios de los establecimientos, de forma que se garantice una defensa efectiva cuando una persona privada de la libertad enfrente un proceso administrativo por haber cometido una falta disciplinaria.<sup>25</sup>
- La posibilidad de presentar quejas, denuncias y reclamos a través de mecanismos independientes contra el cuerpo de la guardia, bien sea por

---

<sup>22</sup> Observaciones sobre este punto fueron desarrolladas en el Tercer Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013.

<sup>23</sup> Por ejemplo, los indicadores propuestos sobre la detención preventiva versan únicamente sobre la duración de la detención preventiva, y no sobre otros aspectos. Esto será desarrollado en los comentarios específicos de este indicador más adelante.

<sup>24</sup> Este punto fue tratado por la Comisión de Seguimiento en su Tercer Informe.

<sup>25</sup> Este punto también fue tratado por la Comisión de Seguimiento en su tercer y cuarto informe.

conductas delictivas o abusos, por la omisión de sus deberes o por poner obstáculos al reclamo de los derechos de la población privada de la libertad.

- El acceso efectivo a las actuaciones correspondientes a la ejecución de la pena, como un acceso y representación adecuada en la solicitud de subrogados penales, redención de pena, etcétera, sin sufrir discriminación alguna y teniendo la oportunidad de ser oídos plenamente.

Por lo anterior, esta Comisión considera necesario que el Comité Interdisciplinario amplíe su concepción del acceso a la justicia y a la administración pública, de forma que las normas técnicas y los indicadores aborden otros aspectos del estado de cosas inconstitucional relativos a este eje y no solo una fracción de ellos.

- *Los indicadores no evidencian la garantía de derechos, solo proporcionan datos sobre la gestión en procedimientos o el cumplimiento de requisitos*

La segunda falencia de estos indicadores se relaciona con el énfasis operativo de la *gestión* del INPEC (y en algunos casos, de otros funcionarios) en los diferentes aspectos que fueron identificados en las normas técnicas. En este sentido, no es clara la forma en que estos indicadores miden la garantía de los derechos del acceso a la justicia y a la administración.

Esta falencia se hace patente en los indicadores referentes a la garantía del derecho de petición. Tanto las normas técnicas como los indicadores de este subgrupo tienden a identificar variables de gestión, como lo es el registro de la recepción de solicitudes y PQRS por la población privada de la libertad o la recepción de las respuestas dadas por la entidad solicitada, y la contraponen al total de establecimientos. Así, los indicadores sobre derechos de petición suelen seguir la siguiente fórmula: *(procedimiento específico de la PQRS / PQRSs recibidas o entregadas) \* 100 = porcentaje de cumplimiento*, donde el procedimiento en cuestión tiene las especificaciones de la norma técnica (la entrega personal de la respuesta, el registro de la solicitud, etcétera).

En los demás subgrupos también se observan ejemplos de este problema. Por nombrar uno, en el subgrupo sobre las oficinas jurídicas de los establecimientos se establece como variable la coordinación de estas por parte de un abogado nombrado por un acto administrativo, de forma que el indicador respectivo se convierte en la fórmula *(número de establecimientos cuya oficina jurídica está precedida por un abogado / número de establecimientos) \* 100 = porcentaje de cumplimiento*. Por su parte, en el subgrupo de las garantías durante el proceso penal se identifica como variable las visitas realizadas por los defensores públicos a los establecimientos y la constancia de ello, de tal forma, la fórmula propuesta es: *(número de establecimientos con población sindicada en los que esta población recibió visita de su defensor 1 vez cada dos meses / número de establecimientos) \* 100 = porcentaje de cumplimiento*.

Como puede observarse, estos indicadores parecen identificar mediciones sobre la gestión de las autoridades respecto a metas preestablecidas, pero no ofrecen información sobre la garantía efectiva del acceso a la justicia o a la administración de la población carcelaria. En otras palabras, estos indicadores permiten identificar la gestión del INPEC sobre la totalidad de las solicitudes y PQRS de la población reclusa, si las oficinas están precedidas por un abogado, o si los defensores públicos realizan visitas a los establecimientos en cierto tiempo, pero no si los derechos de la población privada de la libertad relacionados con estas labores de las autoridades se están garantizando.

En este orden de ideas, resulta problemático que los indicadores no ofrezcan mediciones sustantivas sobre los derechos de acceso a la justicia o a la administración pública. Por ejemplo, los indicadores no plantean mediciones de denuncias que señalen obstrucciones de la guardia para reclamar derechos o denunciar abusos, si los abusos son investigados y sancionados, si los procesos disciplinarios adelantados por la guardia cumplen con estándares en materia de debido proceso o de derecho a la defensa, si los traslados no están siendo usados como forma de castigo, si los subrogados están siendo concedidos respetando el debido proceso y sin prejuicios derivados de reportes injustos de la guardia, entre otros.

En otras palabras, los indicadores propuestos no están diseñados para medir el impacto que tienen los *obstáculos* de acceso a la justicia y a la administración pública que enfrenta la población privada de la libertad. Por el contrario, estos parecen medir la *gestión* del INPEC y otros funcionarios en el cumplimiento de ciertos procedimientos que se entienden como garantía de estos derechos (por ejemplo, el registro de las PQRS recibidas o de las respuestas recibidas por el establecimiento), y en ocasiones sólo el cumplimiento *formal* de algunos requisitos como si estos constituyeran en sí mismos la garantía de estos derechos (como la visita de defensores públicos cada dos meses o las capacitaciones periódicas de la guardia en el trámite de PQRS).

- *Los indicadores no miden satisfacción, eficacia y oportunidad de las respuestas de la justicia o la administración pública*

La tercera falencia de la formulación de los indicadores se relaciona con la poca capacidad para medir el nivel de satisfacción, la eficacia y la oportunidad de las solicitudes presentadas por la población privada de la libertad. Como se mencionó anteriormente, para esta Comisión el acceso a la justicia no sólo involucra la posibilidad de comunicación con las autoridades públicas para el reclamo de derechos. Al respecto, la garantía del acceso a la justicia y a la administración no se limita a un sentido *formal* de acceso a la justicia, referente a los canales de comunicación de las solicitudes, sino también a un acceso *material*.

En concordancia con esta definición amplia de acceso, las decisiones de las autoridades para solucionar una necesidad jurídica deben ser, por lo menos, mínimamente satisfactorias,

eficaces, oportunas y sin discriminación alguna. Esto quiere decir que la garantía formal de acceso, por ejemplo, al asegurar la procedencia de solicitudes, no se traduce en un acceso efectivo a la justicia o a la administración pública.<sup>26</sup> Una respuesta a un derecho de petición puede darse dentro de los términos legalmente establecidos, pero fundarse en razones discriminatorias; puede haber sido satisfactoria en su justificación, pero ineficaz por no satisfacer el derecho reclamado en términos reales, etcétera.

Por lo anterior, esta Comisión resalta que los indicadores deben tener en cuenta y valorar los aspectos materiales del acceso a la justicia y a la administración pública, pues estos tienen implicaciones reales en la garantía de los derechos de la población privada de la libertad en el marco del actual estado de cosas inconstitucional. En este sentido, esta Comisión considera necesario incorporar en los indicadores aspectos de goce efectivo de estos derechos sin limitarse a la eficiencia formal de la respuesta institucional. Esto permitiría contrastar el goce efectivo con la gestión institucional realizada, y ofrecería una visión más integral y objetiva del nivel de protección de estos derechos.

- *Los indicadores no ofrecen información relevante para la formulación de estrategias para la superación de la crisis*

A partir de los problemas identificados anteriormente, esta Comisión sugiere que los indicadores propuestos no tienen la capacidad de brindar información que permita el diagnóstico del acceso a la justicia y a la administración pública de la población carcelaria y, por lo tanto, aportar a la formulación de estrategias que permitan superar la crisis. Esto se debe a que los indicadores, según su formulación actual, no podrán identificar variables como:

- o La ocurrencia de obstáculos cotidianos para el acceso a la justicia o a la administración que escapan a registro, como dinámicas discriminatorias, la negación injustificada de solicitudes amparadas en la legislación, la falta de capacidad de las instituciones involucradas en tramitar las solicitudes, o las deficiencias en la atención más allá del INPEC (en la Rama Judicial, por ejemplo).
- o La existencia y cantidad de denuncias de abusos u omisiones contra el cuerpo de la guardia o el personal administrativo del establecimiento, preferiblemente por mecanismos independientes al INPEC, que pueden ayudar a detectar problemas en la información oficial.

---

<sup>26</sup> La Rota, Miguel; Lalinde, Sebastián; Santa, Sandra & Uprimny, Rodrigo. *Ante la justicia: necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá, Colombia: Dejusticia, 2014. Pp. 34.

- La efectividad real de las solicitudes y peticiones hechas, sobre todo en materia de la satisfacción de los derechos reclamados, la aplicación de beneficios o subrogados penales – es decir, en la satisfacción material del acceso a la justicia.<sup>27</sup>
- Si el acceso a la justicia se está viendo afectado por deficiencias en la representación por parte de defensores públicos, en qué casos y sobre debido a qué causas.
- La ocurrencia territorialmente diferenciada de fallas en el acceso a la justicia y la administración, lo que podría indicar problemas de ciertas regionales en cuanto a sus funcionarios penitenciarios, judiciales, etc.
- La ocurrencia de impactos diferenciados en el acceso a la justicia de mujeres, población LGBT o comunidades étnicas, dada la ausencia completa de un enfoque diferencial de género o étnico en materia de acceso a la justicia y a la administración.

Por lo anterior, esta Comisión considera que los indicadores propuestos presentan dificultades para identificar y cuantificar plenamente los avances, obstáculos y problemas del acceso a la justicia y a la administración pública de la población privada de la libertad, información de crucial importancia para formular planes y estrategias de superación de la crisis.

*b) Comentarios específicos sobre algunos indicadores relevantes*

Además de los comentarios generales presentados, esta Comisión considera relevante llamar la atención sobre algunos indicadores que ameritan un análisis individual. Esto no quiere decir que los indicadores que no son analizados individualmente no tengan problemas propios, pues los indicadores que serán analizados individualmente fueron escogidos en razón de su importancia y porque llaman la atención sobre problemáticas particularmente importantes del actual estado de cosas inconstitucional.

*- Indicadores sobre la detención preventiva*

En los indicadores propuestos por el Comité Interdisciplinario, la detención preventiva es abordada por los indicadores 29 y 30, los cuales se refieren específicamente a la duración de la detención preventiva. Estos indicadores pretenden medir la duración de la detención preventiva, es decir, si se extiende por más de seis meses para la población sindicada investigada bajo el procedimiento de la Ley 1826 de 2017, o por más de dos años si es procesada por delitos del régimen penal ordinario.

Para esta Comisión, la medición del fenómeno de la detención preventiva como una medida de aseguramiento es particularmente importante en el marco del actual estado de cosas

---

<sup>27</sup> La Rota, Miguel; Lalinde, Sebastián; Santa, Sandra & Uprimny, Rodrigo. *Ante la justicia: necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá, Colombia: Dejusticia, 2014. Pp. 34.



inconstitucional, pues esta figura contribuye al hacinamiento de manera importante<sup>28</sup> y suele extenderse por largos periodos de tiempo – incluso por encima de los límites legales.<sup>29</sup> La detención preventiva es una medida que puede imponerse en el ordenamiento colombiano de manera excepcional, debido a que constituye una limitación a la presunción de inocencia y al derecho a la libertad del procesado. Por tanto, solo es procedente para cumplir finalidades específicas, siempre y cuando se demuestre que las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad son insuficientes para asegurar estas finalidades.<sup>30</sup> Adicionalmente, la población sindicada que es recluida bajo esta medida debe estar separada de la población condenada, para asegurar el respeto a la presunción de inocencia.<sup>31</sup>

En cuanto a los indicadores propuestos, debe señalarse que estos versan sobre la duración de la detención preventiva y omiten otros factores relevantes para su evaluación desde la óptica de los derechos de la población sindicada. Por ejemplo, no existe una medición referente al cumplimiento de la carga argumentativa de los fiscales para solicitar la detención preventiva y de los jueces para decretarla (el cumplimiento de las finalidades de la detención preventiva y la prueba de la insuficiencia de las medidas de aseguramiento no privativas de la libertad), en vista de que esta Comisión ha encontrado evidencia de que estas decisiones suelen tener fundamentos débiles que no satisfacen los requisitos legales.<sup>32</sup> Tampoco hay una medición sobre el número de casos procesados en la justicia ordinaria que reciben la detención preventiva, si existe una correlación con los casos adelantados por el sistema de defensa pública, o la evaluación de motivos discriminatorios que afecten la imposición de esta medida.<sup>33</sup> Adicionalmente, no se cuenta con un indicador sobre la separación de personas sindicadas y condenadas en los centros de reclusión.

Adicionalmente, el indicador sobre la duración de la detención preventiva para delitos no incluidos en la Ley 1821 de 2017 no tiene en cuenta que la duración de dos años de la detención preventiva es aplicable únicamente cuando se ha dado la prórroga de la misma,

---

<sup>28</sup> Para agosto de 2018, el INPEC reportó que un total de 39.954 personas privadas de la libertad lo están en calidad de sindicadas, lo que representa un 33,7% de la población a cargo de esta entidad (INPEC, 2018, págs. 33-34)

<sup>29</sup> Según el INPEC, el 16,8% de la población sindicada en agosto de 2018 lleva bajo detención preventiva más de 15 meses – duración que excede el año permitido en la Ley 1760 de 2015 y 1786 de 2017 (INPEC, 2018, pág. 44).

<sup>30</sup> Congreso de la República. Ley 906 del 31 de agosto de 2004, por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Art. 308.

<sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia *Pacheco Turuel y otros vs. Honduras*, del 27 de abril de 2012. Reconocida en: Corte Constitucional. Sentencia T-861 del 27 de noviembre de 2013, MP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>32</sup> Ver: Tercer Informe de la Comisión de Seguimiento.

<sup>33</sup> Por ejemplo, la Comisión de Seguimiento encontró algunos datos que sugieren que estos fenómenos pueden afectar la forma en la que la detención preventiva es impuesta en el ordenamiento. Ver: Tercer Informe de la Comisión de Seguimiento.

pues de lo contrario, esta no podrá ser mayor a un año. Esto quiere decir que el indicador podría estar contabilizando como una detención preventiva ajustada a los derechos del sindicado una detención que se extiende más del término del año previsto sin que se haya dado una prórroga a la detención, lo que implicaría una violación de los derechos de la persona sindicada y una limitación injustificada de su libertad.

- *Indicadores sobre la defensa pública y de jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad*

También es necesario señalar que los indicadores propuestos pretenden medir el número de visitas realizadas por los defensores públicos para la población sindicada, y de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para la población condenada (indicadores 28 y 19 respectivamente). Estos cuantifican la visita de los defensores en una visita cada dos meses, y de los jueces en dos visitas semanales.

Al respecto, esta Comisión considera que un contacto cercano entre los defensores públicos y las personas representadas por los mismos es de vital importancia para garantizar el derecho a la defensa, y que las visitas periódicas de los jueces de ejecución de penas son relevantes para garantizar la recepción de las solicitudes de la población condenada. Sin embargo, estos criterios en sí mismos no pueden considerarse como mediciones fiables de la garantía del derecho de acceso a la justicia, a la defensa y demás derechos involucrados.

Por una parte, la evaluación y medición de la garantía del derecho a la defensa requiere de mediciones adicionales al contacto de los defensores públicos con las personas que representan, como por ejemplo la calidad de la defensa. En su Tercer Informe de Seguimiento, esta Comisión recopiló datos que parecen indicar la existencia de problemas en el sistema de defensa pública, como la carga de trabajo de los defensores públicos, su baja remuneración y la ocurrencia de prácticas contrarias al derecho a la defensa (por ejemplo, la recomendación de aceptar cargos cuando existen estrategias viables de defensa).<sup>34</sup>

Por otra parte, en cuanto a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, los indicadores omiten posibles problemas en la concesión de beneficios y subrogados penales a cargo de estos funcionarios. Por ejemplo, esta Comisión ha encontrado información que parece indicar que la concesión de subrogados penales es, en ocasiones, negada a partir de la conducta delictiva cometida. Adicionalmente, se recuerda que las sanciones disciplinarias impuestas por la dirección de los establecimientos, las cuales se imponen en procedimientos que pueden tener garantías pobres de derecho a la defensa y a ser sancionado por una autoridad imparcial, pueden también obstaculizar el acceso a beneficios.

---

<sup>34</sup> Ver: Tercer Informe de la Comisión de Seguimiento.

- *Indicador sobre ruta para interponer denuncias por temor o por represalias en la presentación de PQRS*

Finalmente, los indicadores 21 y 22 propuestos por el Comité Interdisciplinario giran en torno a la existencia de rutas para la presentación de quejas, reclamos y denuncias por parte de las personas privadas de la libertad en situaciones específicas: cuando la persona requiera presentar una PQRS por medios extraordinarios debido al temor o al abuso de la posición dominante de funcionarios penitenciarios y carcelarios (indicador 21), y cuando la persona desee denunciar las represalias derivadas de una denuncia previa o de una PQRS (indicador 22). Así, estos indicadores pretenden medir el acceso a la justicia de la población privada de la libertad en relación a los obstáculos frente a funcionarios penitenciarios.

Sin embargo, la formulación actual de estos indicadores tiene problemas para brindar información clara sobre estos dos fenómenos. Por ejemplo, la norma técnica 21 y sus indicadores se limitan a confirmar *la existencia de la ruta especial* de denuncia o petición, pero no recogen datos sobre estas denuncias, la debida investigación sobre las mismas o el acceso real a la ruta por parte de la población privada de la libertad. Tampoco evalúa la calidad de la misma o si existen represalias sobre las personas que la usan.

Este problema se hace patente en la norma técnica 22, en la que sus indicadores también se cumplen únicamente con la existencia de la ruta especial para denunciar represalias, pero no recoge información alguna sobre el contenido de estas denuncias. En el caso de represalias, este indicador es particularmente importante, puesto que el indicador debería tener en cuenta si estas denuncias pueden ser por conductas delictivas o faltas disciplinarias cometidas por funcionarios penitenciarios y carcelarios contra personas privadas de la libertad.

Debe recordarse que, en este punto, la existencia de la ruta es una condición formal necesaria para el goce del derecho al acceso a la justicia. Sin embargo, si estas denuncias son desincentivadas por generar costos a quienes denuncian (represalias), si no son investigadas de manera diligente e imparcial, y si no llevan a la imposición de sanciones disciplinarias o penales cuando corresponden, el acceso a la justicia de la población privada de la libertad se estaría violando en su sentido material.

Por esto, esta Comisión considera que los indicadores deberían corroborar no solo la existencia de la ruta de denuncia o de peticiones independientes al INPEC, sino que, adicionalmente, deberían contar con una evaluación detallada de la efectividad de este mecanismo como una ruta de acceso a la justicia en su sentido material.

### **VIII. Indicadores para el goce efectivo del derecho a vivir sin humillaciones y no ser sometidos a tratos crueles o tortura**

Como esta Comisión lo puso de presente en su Cuarto Informe de Seguimiento, esta acepción del derecho a la dignidad debe garantizarse y ser objeto de seguimiento permanente. En la actual batería, ninguno de los indicadores propuestos responde a la necesidad de humanizar las relaciones entre las autoridades y la población reclusa, sobre la base de un tratamiento compatible con el respeto de los derechos humanos, en especial la dignidad.

Ocasionar sufrimientos físicos o mentales con fines de investigación, castigo o sometimiento; así como todo tratamiento que busque quebrantar la moral, o produzca temor, angustia, humillación, sentimientos de impotencia, indignación o degradación de la persona, deben ser erradicados de los contextos de encierro. Este propósito debe volcarse en un conjunto de acciones para prevenir, sancionar, proteger, rehabilitar y reparar. Se requiere erradicar toda forma de normalización de la tortura o los tratos crueles, inhumanos y degradantes, y transformar la cultura de vulneración de derechos, abuso de la posición dominante e impunidad, lamentablemente existente en el sistema.

Así, los indicadores deben permitir la medición de estos objetivos, pero también verificar el impacto de las acciones diseñadas en el marco de una política de prevención y sanción de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes en los establecimientos de reclusión.

Como se planteó en el Cuarto Informe de esta Comisión, se han identificado tanto *prácticas que vulneran el derecho a no ser torturado ni ser sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes*: i) uso abusivo de la fuerza, ii) abuso de las armas de letalidad reducida, iii) abuso de la guardia en desarrollo de operativos, iv) aislamiento prolongado, v) desnudez forzada en público y requisas intrusivas a las personas reclusas, vi) tratamientos humillantes y requisas abusivas a familiares. También se identificaron *factores que desestimulan la denuncia y favorecen la impunidad*: i) el temor de las y los reclusos y sus familiares a presentar denuncias, ii) el cacicazgo, iii) la normalización de la tortura y otros tratos inhumanos y degradantes, iv) la pérdida de confianza en la institucionalidad, v) las facultades de policía judicial en cabeza de la guardia penitenciaria (falta de imparcialidad), vi) la falta de medidas de protección a las víctimas y testigos, vii) la impunidad disciplinaria y penal.

La identificación de estas prácticas denota que los protocolos actuales (de requisas, uso de la fuerza, huelgas, etcétera.) no son suficientes para prevenir los reprochados comportamientos de abuso de la posición dominante. De esta forma, los indicadores deben dar cuenta del nivel de cumplimiento y aceptación de estas regulaciones al interior de los establecimientos de reclusión, y por tanto de los mecanismos para la identificación y observación de estas prácticas.

Existen factores que generan silencio de la población reclusa frente a estas prácticas y que a su vez producen impunidad. Los indicadores deben dar cuenta de la existencia y efectividad de escenarios y medidas para su superación. Ello involucra al conjunto de la institucionalidad garante.

A continuación, mencionamos algunas de las necesidades que debe dar cuenta los indicadores para la prevención y sanción de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes:

- La existencia y eficacia de mecanismos independientes para la presentación de denuncias
- La existencia y eficacia mecanismos institucionales e independientes de verificación de las condiciones de reclusión.
- La eficacia de los escenarios disciplinarios y penales en la investigación y sanción de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes o cualquier otra forma de abuso de autoridad.
- La existencia y eficacia de mecanismos de protección a víctimas y testigos, a través de los cuales se prevenga que puedan ser revictimizados.
- La existencia y efectividad de espacios de atención sicosocial y rehabilitación para mitigar impacto de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, a quienes han sido sometidos a ésta.
- La existencia e impacto de medidas permanente de concienciación sobre la prohibición la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; pero también sobre el impacto que estas prácticas producen en el ser humano.
- La existencia y funcionamiento de escenarios de seguimiento.
- El acceso sin obstáculos de organizaciones de derechos humanos y órganos de control a los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

## IX. Conclusiones y recomendaciones

En concordancia con los comentarios presentados a lo largo de este informe, esta Comisión concluye que la actual batería de indicadores y validadores, y las normas técnicas propuestas por el Comité Interdisciplinario no cumplen con las condiciones básicas necesarias para dar un cabal seguimiento y superación del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario. Esto se debe a que la batería, debido a los problemas reseñados, no tiene la capacidad de permitir al juez constitucional determinar el cumplimiento de los mínimos constitucionalmente asegurables a la población privada de la libertad, evaluar el goce efectivo de los derechos fundamentales vulnerados por la situación de anomalía constitucional, ni valorar los avances de la política pública de superación de la crisis.

Para esta Comisión, es imprescindible que la batería de indicadores, la línea base y las normas técnicas implementen una serie de correcciones en su formulación actual para que el seguimiento del estado de cosas inconstitucional pueda avanzar en la valoración de los esfuerzos y medidas implementadas por el Estado colombiano para superar la crisis. Para esto, y sin perjuicio de las consideraciones sobre las problemáticas específicas de cada eje temático, esta Comisión recomienda:

1. Que las normas técnicas y la batería de indicadores adopten e implementen el goce efectivo de derechos como criterio fundamental de medición del estado actual de los mínimos constitucionalmente asegurables. Lo anterior implica que cada indicador y cada norma técnica deberá identificar y establecer la relación entre la variable medida y el derecho objeto de medición. En este sentido, se recomienda no limitar los indicadores a variables de gestión, según las consideraciones hechas a lo largo de este informe.
2. Que la batería de indicadores implemente mediciones de la fase primaria y secundaria de la política criminal, y no únicamente en la fase terciaria. Particularmente, se recomienda incorporar información relevante sobre la reforma de la política criminal hacia una forma sostenible, racional, proporcional, coherente y respetuosa de los estándares constitucionales y de derechos humanos. También se recomienda incluir la valoración de los servicios e instituciones involucradas en la fase secundaria, como la defensa pública, el uso de la detención preventiva intramural, y las demás señaladas en el segundo y séptimo capítulo de este informe.
3. Que la batería de indicadores y las normas técnicas integren:
  - i) fuentes de información independientes, diferentes a datos oficiales de gestión de las entidades involucradas (INPEC, Defensoría del Pueblo, etcétera).
  - ii) fuentes de información cualitativa, en especial, la percepción de la población privada de la libertad como titulares de los derechos afectados.

- iii) fuentes de información *negativa* o de incumplimiento, como lo serían el número de denuncias sobre abusos, de incumplimientos en la alimentación, entre otros.
4. Que la batería de indicadores integre un enfoque territorial adecuado, el cual permita identificar variaciones por establecimiento o por unidades territoriales. De esta manera, se optimizarían los esfuerzos de las entidades para enfrentar las problemáticas identificadas.
  5. Que la batería de indicadores y validadores se abstenga de consolidar porcentajes de cumplimiento en valores absolutos de cumplimiento, pues esta forma de medición conlleva una pérdida de información.
  6. Que las entidades del Estado involucradas en el estado de cosas inconstitucional formulen una estrategia de unificación para la superación de la crisis en los diferentes ejes temáticos, sobre la cual la batería de indicadores pueda medir avances, retrocesos y estancamientos en la implementación de dicha estrategia, así como retroalimentar la formulación de estos planes de superación.

Atentamente

Adriana Benjumea,

Directora de la Corporación Humanas

Secretaría Técnica

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

El presente informe fue elaborado con los aportes y la colaboración de las siguientes organizaciones de la sociedad civil:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia

Centro de Investigación de Política Criminal de la Universidad Externado de Colombia

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES

Corporación Humanas

Equipo Jurídico de Pueblos

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos

Fundación Ideas para la Paz

Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal (Unaula, Universidad de Antioquia, USC)