COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

Justicia

PLAN DE ACCESO A LA JUSTICIA CON ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS

© Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023

Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho. Plan de acceso a la justicia con enfoque en derechos humanos.

Bogotá D.C., 2023

Calle 53 No. 13-27 – Sede Chapinero
Código Postal: 110231
PBX: (601) 444 3100
www.minjusticia.gov.co

Néstor Iván Osuna Patiño
Ministro de Justicia y del Derecho

Camilo Eduardo Umaña Hernández
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

“A las penitenciarías llevaron la muerte, nosotros queremos llevar la libertad”

Gustavo Petro, Presidente de la República

ÍNDICE

ABREVIATURAS 5

1. ANTECEDENTES 7

2. OBJETIVOS 9
2.1. OBJETIVO GENERAL 9
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS 9

3. ALCANCE DEL TRABAJO 11
3.1. TERRITORIALIZACIÓN 12

4. DESCRIPCIÓN DE LOS EJES DE TRABAJO 16
4.1. TALLERES PARA INCENTIVAR EL EJERCICIO DE DERECHOS 16
4.2. ARCHIVO, GESTIÓN DOCUMENTAL, MANEJO Y ACTUALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS PPL 16
4.3. SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN 17
4.4. BRIGADAS JURÍDICAS 17
4.5. LECCIONES APRENDIDAS Y SEGUIMIENTO 18

5. PLAN DE TRABAJO 19

6. METAS 21

7. ANEXO
7.1. ANEXO 1. DEPARTAMENTOS QUE CONFORMAN CADA REGIONAL 21

ABREVIATURAS

CC: Corte Constitucional de Colombia
CPMS: Cárcel y Penitenciaria de Mediana Seguridad
DDHH: Derechos Humanos
ECI: Estado de Cosas Inconstitucional
EP: Establecimiento Penitenciario
EPMSC: Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelaria
EPAMSCAS: Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta Seguridad y Carcelario con Alta y Mediana Seguridad
ERE: Establecimiento de Reclusión Especial
ERON: Establecimiento(s) de Reclusión del Orden Nacional
INPEC: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
MJD: Ministerio de Justicia y del Derecho
MPL: Mujeres Privadas de la Libertad
PPL: Población privada de la libertad/Persona(s) privada(s) de la libertad
SPC: Sistema Penitenciario y Carcelario
USPEC: Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios
RM: Reclusión de Mujeres

1. ANTECEDENTES

El sistema penitenciario colombiano se encuentra en una permanente crisis humanitaria. La dimensión y pervivencia de esta situación puede verse en el hecho de que la Corte Constitucional de Colombia ha declarado[1], reiterado[2] y ampliado el Estado de Cosas Inconstitucional respecto al sistema penitenciario y carcelario, en especial respecto al conjunto de la política criminal y a los centros de reclusión transitoria[3]. Esto significa, entre otras cosas, que Colombia se ha ido acostumbrando a que, por efecto de una insostenible política criminal punitivista, más de cien mil de sus ciudadanos y ciudadanas pasen sus días recluidos por debajo de los mínimos de dignidad humana que el Estado Social de Derecho obliga dar a cualquiera por su condición de ser humano.

Con el compromiso de enfrentar esta compleja situación, desde el Ministerio de Justicia y del Derecho hemos tejido una estrategia de humanización del sistema penal y penitenciario en la que se articulan tres componentes centrales de cambio: un eje cultural, un eje administrativo y un eje jurídico. Además de una reforma legislativa que contribuya a humanizar la privación de la libertad en el país, hemos emprendido una amplia agenda de visitas y diálogos en ERON[4] que también nos ha permitido identificar problemas estructurales que impiden o entorpecen el respeto y garantía de servicios vitales y derechos fundamentales básicos, tales como la salud o la alimentación.

Dentro de la serie de problemas estructurales identificados, se encuentran las limitantes para acceder de manera efectiva a la administración de justicia, particularmente en lo relacionado con el análisis de subrogados penales y el otorgamiento de beneficios administrativos. En este aspecto se evidencian bajos niveles de cumplimiento en la actualización de las cartillas biográficas de las PPL para acceder a redenciones y libertad condicional, lo que impacta en la labor de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. Además, encontramos que no hay suficientes profesionales del derecho para cubrir la demanda de personas en reclusión.

Con el propósito de encarar estas problemáticas con acciones tangibles y medibles, y así cumplir con los compromisos de nuestro "Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario" [5], el Ministerio de Justicia y del Derecho ha creado el "Plan de Acceso a la Justicia con Enfoque en Derechos Humanos" que se presenta a través del presente documento. Con este plan queremos gestar y articular el encuentro de una serie de actores, esfuerzos y actividades en una estrategia bien definida que permita mejorar, de forma clara y sostenida, el respeto, la protección y la garantía de los derechos a la defensa, el debido proceso, la resocialización y el acceso a la justicia, entre otros, de las PPL en los ERON. Asimismo, el presente Plan pretende ser el escenario inicial de una estrategia a largo plazo con la perspectiva de mejora y optimización continua.

---

1 Corte Constitucional. Sentencia T-153 del 28 de abril de 1998 [Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz] y Corte Constitucional. Sentencia T- 388 del 28 de junio de 2013 [Magistrada Ponente: María Victoria Calle].

2 Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015 [Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado].

3 Corte Constitucional. Sentencia SU-122 del 31 de marzo de 2022 [Magistrados Ponentes: Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas]

4 Un completo reporte de estas visitas puede encontrarse en: https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Boletin/BoletinCarceles.pdf.

5 Este plan propone nueve ejes estrátegicos que articulan cuarenta acciones, siendo precisamente uno de esos ejes el fortalecimiento del acceso a la justicia y una de esas acciones la presentación del presente plan. El texto completo del "Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario" puede consultarse en: https://politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Intervencion/PlanIntervencion.pdf

00

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo general

Fortalecer el acceso a la administración de justicia, el derecho a la defensa, el debido proceso y, con ello, los demás derechos de las PPL en los ERON, a través de la estrategia denominada Plan de Acceso a la Justicia con enfoque en Derechos Humanos, con el propósito de contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario y dar cumplimiento a lo dispuesto en el "Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario".

2.2. Objetivos específicos

2.2.1. Realizar talleres y jornadas de educación jurídica, derechos humanos, justicia restaurativa y temas afines con PPL.

2.2.2. Diseñar e implementar una estrategia pedagógica dirigida a los funcionarios de los establecimientos penitenciarios para garantizar un adecuado manejo de la información y los archivos.

2.2.3. Acompañar la actualización de los archivos que contienen las cartillas biográficas y la gestión del tratamiento penitenciario de las PPL en ERON para la debida ubicación en fase de tratamiento y el acceso a los beneficios administrativos y judiciales correspondientes.

2.2.4. Vincular en este plan integral de acceso a la justicia y derechos fundamentales a actores estratégicos que apoyen en la realización y gestión de las brigadas jurídicas, como son los consultorios jurídicos de las facultades de derecho de Colombia y las organizaciones civiles que promueven y defienden los Derechos Humanos en los territorios.

2.2.5. Coordinar y articular espacios para que actores como la Defensoría del Pueblo y los consultorios jurídicos de las universidades aliadas puedan realizar brigadas de atención jurídica a PPL.

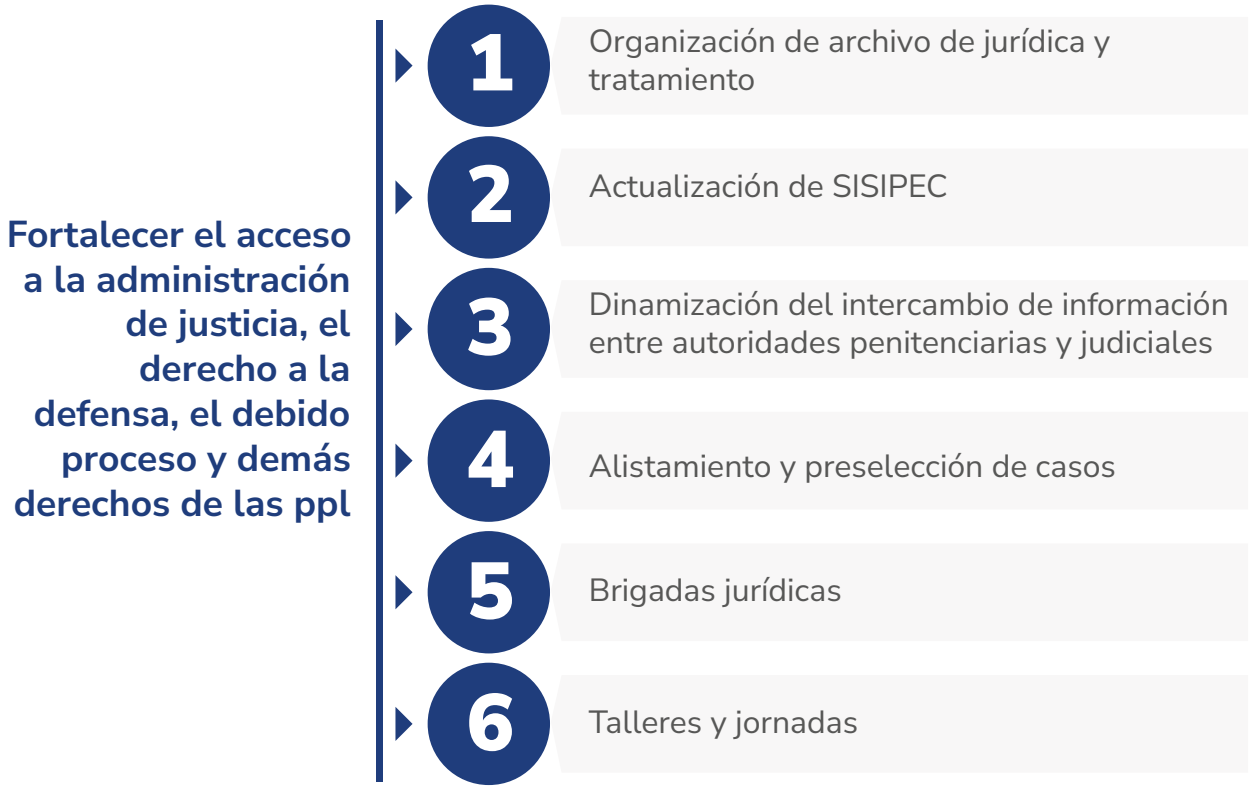
2.2.6. Promover espacios de articulación institucional entre las autoridades judiciales y las entidades del orden nacional y territorial para mejorar la gestión y el intercambio de la información jurídica y penitenciaria, así como la toma ágil de decisiones judiciales, con la finalidad de respetar y garantizar el acceso a la justicia y el debido proceso a la PPL.

2.2.7. Realizar un seguimiento del plan de trabajo y documentar la experiencia ejecutada en los territorios.

3. ALCANCE DEL TRABAJO

A julio de 2023 en los 126 ERON se encontraban privadas de la libertad más de 100.000 personas. En el contexto de una relación de especial sujeción[6] y de un estado de cosas inconstitucional[7], cada una de estas personas debe contar con un acceso efectivo a recursos legales y a la administración de justicia que refuerce la garantía de sus derechos. Acercar estas herramientas y medios para exigir la garantía de sus derechos fundamentales, aún si nos centramos en un conjunto particular de derechos, requiere de una estrategia en la que se combinen diversos medios o estrategias y se avance por diversos caminos hacia el objetivo de empoderar a cada una de estas personas. Por esta razón se requiere un plan en el que, articulando los objetivos específicos, se prioricen y organicen las intervenciones de los diversos actores en un proceso claramente definido. Veamos:

Ilustración 1. Enfoques del plan de trabajo



6 Debe recordarse que, en virtud de la relación especial de sujeción que tiene la PPL con el Estado, hay una extraordinaria cualificación del deber de garantía de derechos como el de la alimentación, el techo y, en general, los derechos económicos, culturales y sociales. Sobre la relación especial de sujeción y las cargas especiales que se derivan para el Estado, v.: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-492 de 1992 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo; 12 de agosto de 1992); Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-596 de 1992 (M. P. Ciro Angarita Barón; 10 de diciembre de 1992); Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-705 de 1996 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; 9 de diciembre de 1996); Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-077 de 2013 (M. P. Alexei Julio Estrada; 14 de febrero de 2013).

7 Sobre el estado de cosas inconstitucional v., más atrás, notas al pie 1 a 3 y texto principal que las acompaña.

Explicado el proceso general de intervención que proponemos, y aclarando que el mismo se realizará de forma paralela con otras acciones —como las jornadas y talleres de educación jurídica, DDHH, justicia restaurativa y temas afines, promueven el mismo objetivo—, en el siguiente acápite se explicará cómo se ejecutarán estas acciones en los diferentes ERON para cumplir con la ambición de territorialidad expuesta anteriormente.

3.1. Territorialización

Con el propósito de llevar este trabajo al territorio, en coordinación con las Direcciones Regionales del INPEC se realizó una selección de ERON con la que se garantiza la participación de todas las regionales y se prioriza un proceso de actualización ágil. De esta forma, se iniciará la ejecución del plan en los ERON donde los archivos se encuentren más ordenados y actualizados, siguiendo de los ERON que posean archivos menos ordenados y actualizados.

Con esto en mente, la selección de los ERON se desarrolló mediante la siguiente metodología: para el grupo 1 se seleccionaron al menos tres ERON en los que se observó un bajo nivel de complejidad en el ordenamiento de sus archivos. Estos ERON contarán con un plazo de hasta dos meses para dejar sus archivos al día y el aplicativo SISIPEC WEB actualizado. El grupo 2 cuenta igualmente con al menos tres ERON, en los cuales se prevé un nivel medio de complejidad en el ordenamiento de sus archivos. En este caso, los ERON contarán con un plazo de hasta cuatro meses para dejar sus archivos al día y el aplicativo SISIPEC WEB actualizado. Finalmente, el grupo 3 está conformado por ERON en los que se prevé un nivel alto de complejidad en el ordenamiento de sus archivos, por lo que contarán con un plazo de hasta seis meses para culminar su organización y actualización del aplicativo SISIPEC WEB. El plazo de todos los grupos se contará desde la selección de los ERON y se espera que al finalizar este plazo se encuentren listos los archivos para proceder con la programación de las brigadas jurídicas en los ERON.

Como resultado de este proceso, el 22 de agosto de 2023 se identificaron y seleccionaron los siguiente ERON, discriminados por regional y organizados de acuerdo con el grupo de avance territorial correspondiente:

Regional	ERON Grupo 1	ERON Grupo 2	ERON Grupo 3
Central	CPMSBOG - Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Bogotá EPMSC Garzón EPMSC Espinal	EPMSC Acacias EPMSC Granada CAMIS Acacías	EP Heliconias EPMSC Florencia EPMSC Pitalito
Oriente	EPMSC Vélez RM Pamplona RM Bucaramanga EPMSC Ocaña EPMSC San Gil	CMPS Bucaramanga Complejo Cúcuta EPMSC Arauca EPMSC Aguachica EPMSC Socorro	EPAMS Girón EPMSC Málaga CMPS San Vicente EMPSC Barrancabermeja
Norte	EPMSC Valledupar CMS Barranquilla CPMS Riohacha	EPMSC Barranquilla EPMSC San Andrés CPAMS Valledupar	EPMSC Magangué EPMSC Montería EPMSC Sincelejo
Noroeste	EPMSC Sonsón COPED Pedregal CPMS Puerto Triunfo	EPMSC Andes EPMSC La Ceja CPMS Bello	CPMS Jericó CPAMS La Paz CPMS Apartado
Occidental	EPMSC Buga EPMSC Santander de Quilichao CPMSM Pasto	CPAMS Palmira EPMSC Buenaventura CPMS Ipiales	COJAM Jamundí CPAMS Popayán EPMSC Cali
Viejo Caldas	RM Armenia EPMSC Santa Rosa de Cabal RM Pereira	EPMSC Salamina EPMSC Fresno EPMSC Líbano	RM Manizales EPMSC Anserma EPMSC Pacora

Para tener mayor claridad sobre la división territorial a la que se hace referencia con las Regionales del INPEC [8], se dispone a continuación el mapa político de Colombia categorizado según la jurisdicción departamental que poseen estas:

8 En el anexo 6.1 podrá encontrarse un listado detallado de los departamentos cobijados por cada regional del INPEC.

Ilustración 2. Jurisdicción departamental, Direcciones Regionales del INPEC

De forma paralela y simultánea al ordenamiento de los archivos, el Consejo de Evaluación y Tratamiento -CET- de cada ERON realizará jornadas de verificación y actualización de la clasificación de las fases de tratamiento penitenciario de la PPL bajo su cargo, dado que este es un criterio esencial en el otorgamiento de beneficios administrativos y subrogados penales según sea el avance del proceso de resocialización.

Terminada la actividad en los tres grupos, y finalizado entonces el presente plan, se realizará una evaluación del impacto del mismo que sirva como base para la elaboración de una nueva estrategia más ambiciosa que cobije el resto de los ERON.

4. DESCRIPCIÓN DE LOS EJES DE TRABAJO

Hasta ahora, hemos descrito los objetivos, el alcance, las pautas metodológicas y el modo en que ejecutaremos nuestra estrategia a nivel nacional. En el presente acápite vamos a explicar de forma más detallada cada uno de esos ejes o componentes de trabajo que, articulados, nos permitirán avanzar sinérgicamente en el fortalecimiento del acceso a la administración de justicia, el derecho a la defensa, el debido proceso y, con ello, los demás derechos de las PPL en los ERON. Hecho esto, presentaremos una ilustración que cierra el acápite con un resumen claro y sencillo de la distribución de actividades del plan a partir de los ejes de trabajo.

4.1. Talleres para incentivar el ejercicio de derechos

Este componente tiene como objetivo ofrecer escenarios de formación práctica dirigidos a la población privada de libertad y a los funcionarios de las áreas jurídicas de los ERON.

Por un lado, la PPL será capacitada por medio de jornadas y talleres didácticos para que conozcan los beneficios judiciales y administrativos a los que tienen derecho, cómo acceder a ellos, ante quien se tramitan y cuáles son sus requisitos [9]. Además de la orientación jurídica básica, este eje consta de distintos componentes entre los que se encuentran los derechos humanos, el tratamiento penitenciario, el proceso disciplinario, el derecho de petición, la justicia restaurativa, herramientas para la reinserción social como cursos de emprendimiento o para acceder a oportunidades laborales, entre otros.

Por su parte, las capacitaciones que se pretenden brindar por medio de jornadas y talleres didácticos a funcionarios de las áreas jurídicas de los ERON tienen el objetivo de actualizar sus conocimientos en torno a los cambios surgidos en la jurisprudencia de las altas cortes, los cuales son aplicables para la garantía de los derechos humanos y fundamentales de la población privada de libertad, así como de los conocimientos pertinentes para buscar la concesión de beneficios administrativos y subrogados penales. Este ejercicio parte de la base de que el derecho es una ciencia dinámica que se ajusta con el paso del tiempo de acuerdo con las necesidades demandadas por la realidad.

En el desarrollo de este eje se realizarán gestiones con diferentes universidades y entidades como la Defensoría del Pueblo para facilitar los procesos de capacitación.

4.2. Archivo, gestión documental, manejo y actualización de la información de las PPL

Para el éxito del plan se requiere contar con las cartillas biográficas (hojas de vida o folios jurídicos) actualizadas, debidamente foliadas y ordenadas. De esta manera, se podrá brindar una orientación clara y pertinente a las PPL para acceder a los beneficios judiciales y administrativos

9 Dentro de estos beneficios judiciales y administrativos, sobre los que versaran muchas de las jornadas y talleres, quisiéramos destacar los esfuerzos que ha realizado y realizará el Ministerio de Justicia y del Derecho para socializar entre mujeres privadas de la libertad, los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad y los funcionarios penitenciarios la novedosa figura de los Servicios de Utilidad Pública como mecanismo sustitutivo de la pena de prisión introducida por la Ley 2292 del 2023.

a que tengan derecho. Por ello, previo a la ejecución del plan se deberá constatar que dicha información repose de manera correcta en cada una de las cartillas biográficas de las personas que se beneficiarán con la jornada y, en caso de requerirse apoyo, se podrán gestionar brigadas de archivo con distintas dependencias del ERON o de la respectiva Dirección Regional, para organizar y actualizar la respectiva información.

De forma paralela, mediante el concurso del responsable del área jurídica del ERON, se harán las gestiones pertinentes para que el Consejo de Evaluación y Tratamiento [10], en cumplimiento del principio de progresividad, ubique a las PPL en sus respectivas fases del tratamiento penitenciario [11], lo que permitirá avanzar en el cumplimiento de los requisitos objetivos para que más personas puedan acceder a los diferentes beneficios judiciales y administrativos.

4.3. Sistematización y análisis de la información

Al tener actualizada y organizada la información que reposa en la hoja de vida, esta se deberá cargar en el sistema de información SISIPEC (Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario) para consolidarla a través de los módulos de información jurídica y de tratamiento. Este registro de información se deberá realizar por personal idóneo y capacitado, con usuario para acceder al sistema y dejando la respectiva trazabilidad, lo cual se coordinará con el área de SISIPEC de la Oficina de sistemas de información del INPEC.

Una vez se cuente con la cartilla biográfica organizada y el SISIPEC actualizado, se ubicarán a las PPL en sus respectivas fases de tratamiento y se seleccionarán a aquellas que cumplan requisitos objetivos para acceder a los diferentes beneficios judiciales y administrativos.

4.4. Brigadas jurídicas

Seleccionada la población beneficiaria del plan, se procederá a verificar la información sobre el respectivo proceso penal y proceso de tratamiento penitenciario que contiene la cartilla biográfica para confrontar y verificar la información que reposa en el sistema de información de la rama judicial. Con esto se podrá realizar un estudio previo de la situación jurídica y el estado del proceso con el fin de brindar una orientación que se ajuste a las necesidades de la población.

Este proceso contará con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y las facultades de derecho de distintas universidades, previa jornada de sensibilización y capacitación con relación al contenido de la cartilla biográfica.

Desde el momento en que se inicie la coordinación con las autoridades, entidades y organizaciones que participarán en el desarrollo de la actividad, se establecerán las respectivas fechas, responsables y resultados frente al desarrollo de cada eje. Una vez culminada la etapa previa de preparación, se deberá coordinar con el director del ERON, el asesor jurídico, el responsable del área de tratamiento y el cónsul de derechos humanos del respectivo ERON, para que se disponga de la logística necesaria para garantizar el éxito de la jornada. Para ello, previamente se deberá remitir el listado de las personas que ingresarán a apoyar la jornada y la respectiva solicitud de autorización de ingreso de elementos que se requieran para el desarrollo de esta.

10 *Resolución No. 7302 de 2005 "Pautas para la atención integral y el Tratamiento Penitenciario"*
11 *Ley 65 de 1993, artículos 144 y 145*

En la fecha y hora establecida para realizar la brigada, el director del ERON verificará que se haya dispuesto de un lugar acorde, donde se puedan las PPL para recibir la atención y orientación requerida. A su vez, se dispondrá lo necesario para el ingreso de los participantes a la brigada, quienes deberán cumplir con los requisitos necesarios establecidos para acceder a las instalaciones del ERON.

Una vez se instale la actividad, se iniciará la atención individual o grupal de las personas por parte de la defensoría, consultorios jurídicos o entidades pertinentes. De la orientación y documentación tramitada se dejarán los respectivos soportes de acuerdo con los requerimientos de la oficina asesora jurídica del ERON. En la medida de la posible, se generarán espacios de orientación individual y con la debida confidencialidad y reserva.

Una vez finalizada la jornada, el coordinador de la jornada (defensor, profesor) deberá hacer seguimiento al cumplimiento de compromisos realizados con las PPL y al trámite de las respectivas solicitudes ante la autoridad judicial. Cuando, se evidencie que para realizar alguna solicitud de beneficio judicial y/o administrativo se requiera adjuntar algún documento que no obre dentro de la cartilla biográfica, se requerirá por escrito al coordinador jurídico del ERON para que se aporte el documento y se realice el respectivo trámite.

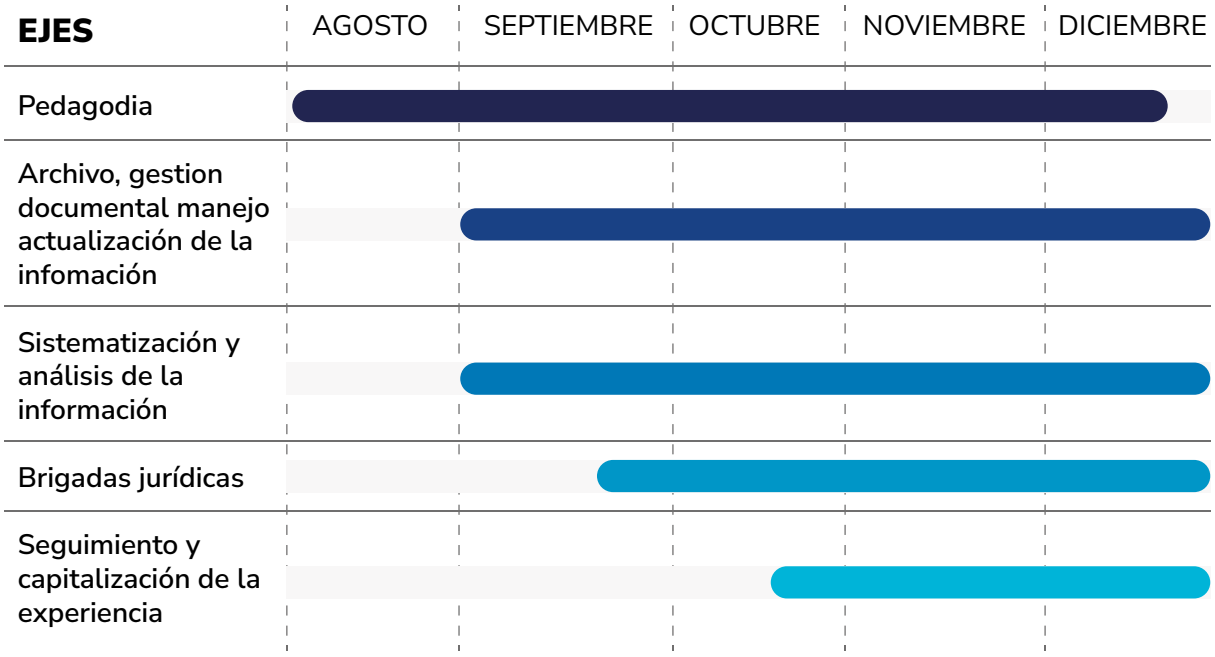
4.5. Lecciones aprendidas y seguimiento

Con la puesta en marcha del plan se realizarán una serie de documentos que contengan las respectivas memorias de las jornadas de cada uno de los ejes, dejando claridad el número de PPL que se beneficiaron, trámites realizados ante las autoridades judiciales y/o administrativas, y los logros obtenidos en cada una de las actividades. Lo anterior, con el fin de que, concluido el periodo de actividad del presente plan, la evaluación de la experiencia se convierta en el insumo fundamental de una estrategia aún más ambiciosa para garantizar el acceso a la justicia a todas las personas privadas de la libertad en todos los ERON.

5. PLAN DE TRABAJO

Plan de trabajo

Agosto 2023 • Diciembre 2023



INPEC
Yorlandy Carolina Acero Salinas

6. METAS

Para evaluar y garantizar la sostenibilidad del "Plan de Acceso a la Justicia con Enfoque en Derechos Humanos", con base en la teoría del cambio, se presentan las siguientes metas:

- 18 capacitaciones de educación jurídica llevadas a cabo en ERON.
- 54 ERON con archivo y SISIPEC WEB actualizado.
- 25 brigadas jurídicas llevadas a cabo en ERON.
- 10.000 personas privadas de la libertad en ERON impactadas con las brigadas, las capacitaciones jurídicas y la actualización de archivo y de SISIPEC WEB.

7. ANEXO

7.1. Anexo 1. Departamentos que conforman cada regional

REGIONAL	DEPARTAMENTOS QUE LOS CONFORMAN
Central	Amazonas, Bogotá, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima
Viejo Caldas	Boyacá (EPC Puerto Boyacá), Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima (COIBA Ibagué, EPMSC Honda, EPMSC Líbano y EPMSC Fresno)
Oriente	Arauca, Cesar (EPMSC Aguachica), Norte de Santander y Santander
Occidente	Cauca, Nariño y Valle del Cauca
Norte	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre
Noroeste	Antioquia y Chocó

Justicia