



Defensoría
del Pueblo
COLOMBIA



La justicia
es de todos

Minjusticia

Bogotá D.C.

06 JUN. 2019

Doctora
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Sala Especial de Seguimiento ECI
Corte Constitucional
Calle 12 7-65 Palacio de Justicia
Ciudad

Referencia: Respuesta Auto 141 de 2018

Honorable Magistrada:

El Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre la privación de la libertad, se permite dar respuesta a lo ordenado en el Auto 141 de 2019 teniendo en cuenta la metodología desarrollada por la Sala de Seguimiento, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

1. ENTREGA INDICADORES DEL SEGUIMIENTO AL ECI: METODOLOGÍA DE AGRUPACIÓN.

El Comité concentró sus esfuerzos en recoger las críticas, aportes y comentarios de las diversas organizaciones y entidades realizados en la audiencia pública del 25 de octubre de 2018, que convergían en indicar la inviabilidad de la medición de 1.200 indicadores remitidos en la batería anterior, así como en atender las consideraciones realizadas por la Honorable Corte Constitucional en el Auto 141 de 2019

Para la realización del ejercicio descrito, se realizaron mesas de trabajo interinstitucionales en las que participaron: (i) el Ministerio de Justicia y del Derecho, (ii) la Defensoría del Pueblo, (iii) la USPEC, (iv) el INPEC, (v) el CIRCR, y (vi) el Ministerio Salud y Protección Social cuya meta final fue el diseño de una metodología que permitiera agrupar la citada batería.

Como consecuencia de lo anterior, el Comité citó a los funcionarios técnicos de cada una de las entidades dependiendo del eje temático que se discutiera en concordancia con lo establecido en el Auto 121 de 2019. Las sesiones de trabajo se describen en el siguiente cronograma:

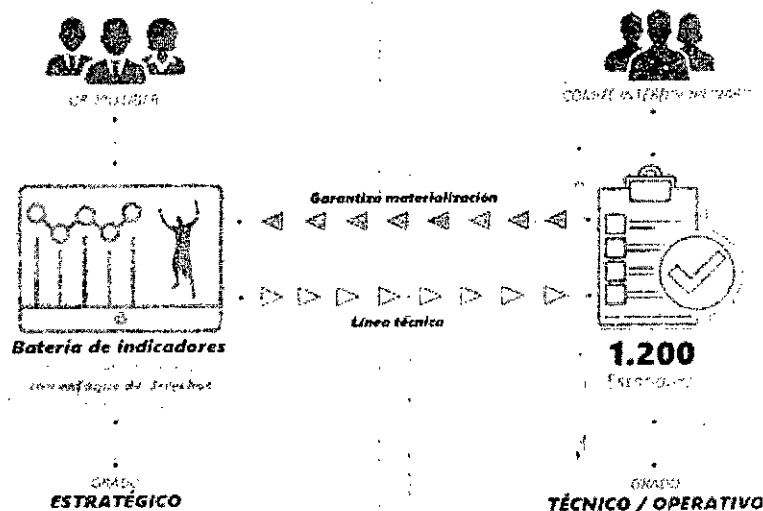
h

Fecha de realización	Componente abordado	Entidad participante
2-may-19	Resocialización	Ministerio de Justicia
		USPEC
		INPEC
10-may-19	Infraestructura	Comité Internacional de la Cruz Roja
		Ministerio de Justicia
		USPEC
		INPEC
		Defensoría del Pueblo
		Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388_2013
13-may-19	Salud	Ministerio de Justicia
		Ministerio de Salud
		USPEC
		Defensoría del Pueblo
		INPEC
		Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388_2013
14-may-19	Resocialización	USPEC
		Defensoría del Pueblo
		INPEC
		Ministerio de Justicia
		Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388_2013
14-may-19	Política Criminal	USPEC
		Defensoría del Pueblo
		INPEC
		Ministerio de Justicia
15-may-19	Servicios Públicos Domiciliarios	USPEC
		Defensoría del Pueblo
		INPEC
		Ministerio de Justicia
16-may-19	Alimentación	Ministerio de Justicia
		Ministerio de Salud
		USPEC
		INPEC
17-may-19	Acceso a la Justicia	Defensoría del Pueblo
		Ministerio de Justicia
		USPEC
		INPEC

1.1 Descripción metodológica:

El diseño de los indicadores de goce efectivo de derechos, empezó con una etapa previa donde se evidencia el trabajo de las entidades que hacen parte del Comité Interdisciplinario, en esta etapa se revisó la primera propuesta de batería de indicadores con la que se contaba al momento de iniciar este período de gobierno.

Después de este trabajo previo, se identificó que de los 1200 indicadores existentes, muchos de los mismos se referían al cumplimiento de norma y, no tendían a verificar el avance concreto en la materialización de los derechos.



Teniendo en cuenta lo mencionado, se elaboró una estructura para el cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia 762 de 2015 y el Auto 121 de 2018, cuya acción primaria es la identificación de las condiciones mínimas constitucionalmente asegurables, que posteriormente denominamos *Estándar Mínimo Constitucionalmente Asegurable*.

La metodología en mención, está fundamentada en los problemas estructurales identificados por la Corte, asociados a un componente mínimo de derechos que debe ser garantizado a la población privada de la libertad. Estos problemas a su vez, están relacionados con las fallas estructurales de las que se desprende una vulneración masiva de los derechos fundamentales. Esta contextualización del problema deriva en la concepción de un estado/resultado deseado, con el cual -se infiere- se podrá reconocer

no solo el estado actual sino el impacto real de todas las acciones que se adelanten para la superación del ECI. En la misma línea conceptual, se entiende que estos estados/resultados deseados están en función del cumplimiento de los estándares mínimos constitucionales (las mismas condiciones mínimas constitucionalmente asegurables). Finalmente, en la última línea jerárquica, la estructura considera una serie de tareas también ordenadas por la Corte que si bien son relevantes, no tienen el grado de estándar.

Del ejercicio se derivaron 7 componentes mínimos a garantizar a la población privada de la libertad, que se ven perjudicados por 8 problemas estructurales, estos a su vez causados por 27 fallas existentes; contexto problema que genera el reto de alcanzar 24 resultados/estados deseados, los cuales se cimientan en 103 estándares mínimos constitucionales (ordenados y requeridos por la Corte Constitucional y otros complementarios incluidos por el Comité Interdisciplinario) y el cumplimiento de 172 tareas. El ejercicio da cuenta adicionalmente del responsable de llevar a cabo dicha tarea.

						
7	8	27	24	24	103	172
Componentes mínimos a garantizar	Problemas Estructurales	Fallas existentes	Derechos Vulnerados	Resultados Deseados	Estándares Constitucionales	Tareas

Los componentes mínimos son:

COMPONENTES MÍNIMOS
Infraestructura carcelaria (como garantía para la satisfacción de los mínimos de la vida en reclusión)
Derecho a la salud
Alimentación al interior de los centros de reclusión
Servicios Públicos Domiciliarios
Resocialización (como fin y eje articulador de la pena)
Política criminal (Transversal a los indicadores de goce efectivo de derechos)
Acceso a la Administración Pública y a la Justicia

Por su parte, los problemas estructurales que se derivan de estos componentes mínimos son:

PROBLEMAS ESTRUCTURALES
Deficiente ruta de comunicación entre PPL y el establecimiento que garantice el derecho fundamental de petición
Deficiente sistema de salud (Sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país)
Hacinamiento como causa de la violación masiva de derechos
Inadecuadas condiciones de salubridad e higiene en la cárcel y manejo de alimentos
La Defensoría Pública no tiene la capacidad para satisfacer la demanda actual de las personas que lo requieren
La imposibilidad de realizar actividades tendientes a la resocialización o a la redención de la pena que cumpla el estándar constitucional
Política Criminal Inconstitucional
Reclusión conjunta de sindicatos y condenados

Así mismo, para un mejor entendimiento de la batería de indicadores se tendrá en cuenta el siguiente glosario:

Componente mínimo para garantizar: Son aspectos de la vida en reclusión que la Corte Constitucional y el Sistema Penitenciario y Carcelario considera fundamentales, al ser el conjunto de elementos sobre los que se definen los mínimos constitucionalmente asegurables dan cuenta de los principales aspectos que garantizan las condiciones de vida digna al interior de los centros de reclusión

Problema Estructural: Son aquellas situaciones principales identificadas por la Corte Constitucional sobre las cuales se constituye la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional.

Falla Existente: Conjunto de fallas relacionadas con un problema estructura que generan el mismo.

Derecho a garantizar: Es el Derecho fundamental específico afectado de manera masiva por la ocurrencia de las fallas y problemas estructurales

Resultado Deseado: Es un estado ideal y su resultado evidencia la superación del contexto violatorio de derechos con el cual, además, se podrá

reconocer el impacto real de las acciones que se adelanten para la superación del ECI.

Estándar Mínimo Constitucional: Lineamientos normativos y jurisprudenciales con relación a las condiciones de subsistencia digna y humana que deben respetar los centros penitenciarios y carcelarios. Sobre estos se fundamentan aquellas condiciones que se entienden como **mínimas constitucionalmente asegurables** con las cuales se garantizan condiciones de vida digna para las personas privadas de la libertad al interior de los centros de reclusión

Tareas: Son actividades puntuales, generalmente asociadas a un actor(es) específico(s) que deben ser llevadas a cabo para la efectiva superación del ECI.

2. RESPUESTA CUESTIONES PARTICULARES:

2.1. ¿De qué forma se ha avanzado en la validación de las normas técnicas al interior de los centros de reclusión?

Como se indicó en el apartado anterior, el Comité avanzó de manera significativa en el ejercicio de estructurar una batería robusta de indicadores conformada por: (i) 7 componentes mínimos asegurables, (ii) 8 problemas estructurales, (iii) 27 fallas existentes, (vi) 24 resultados deseados, (v) 103 estándares mínimos y (vi) 172 tareas por cumplir. Ver cuadro anexo

En ese orden de ideas, el Comité consideró de manera unánime que la validación de las normas técnicas debería construirse simultáneamente con las fichas técnicas. La razón práctica se centra en una observación a la batería anterior, pues la persona que, en terreno, está la información necesita -obligatoriamente- un margen de contexto que le permita obtener una mejor calidad del dato.

Así, por ejemplo, si se pretende medir un estándar del eje del acceso a la administración pública y de justicia, concretamente la obligación de mantener actualizados los fólderes de evidencia, esa persona debe saber cuáles son los documentos que lo conforman, de lo contrario, el análisis de ese resultado deseado sería incompleto o insuficiente para la medición en la garantía del derecho.

Resulta importante aclarar que, en el ejercicio de construcción de la batería anterior, cada indicador o validador tenía ligada su respectiva norma técnica, motivo por el cual el Comité evaluará la pertinencia de utilizarlas o modificarlas para contribuir con el avance eficaz del levantamiento de la línea base.

En síntesis, el Comité entregará a la Corte Constitucional el total de las normas técnicas una vez se elaboren y aprueben las fichas técnicas correspondientes a los 103 estándares mínimos.

2.2 ¿Cuándo comenzará el levantamiento de la línea base y cuál es el procedimiento para ello?

2.2.1 Procedimiento:

El Comité estableció 5 etapas progresivas que delimitan la ruta metodológica para el levantamiento de la línea base, las cuales están sujetas a la aprobación de la batería de indicadores por parte de la Honorable Corte Constitucional, y se describen en el siguiente cuadro:

	ETAPA	ESTADO ACTUAL	RESPONSABLE	FECHA PROBABLE DE EJECUCIÓN
1.	Estructuración de batería de indicadores	Aprobado	Comité Interdisciplinario	31 de mayo de 2019
2.	Construcción y aprobación de las fichas técnicas	Pendiente	Comité Interdisciplinario	10 al 25 de junio 2019
3.	Levantamiento de la información (medición en terreno 134 ERON)	Pendiente	Comité Interdisciplinario	8 de julio de 2019 a 15 de junio 2020
4.	Procesamiento y análisis de la información	Pendiente	Comité Interdisciplinario	22 de junio de 2020 a 01 de diciembre de 2020

Como se observa en el cuadro anterior, se requiere la superación de múltiples fases que conlleven a la entrega definitiva de la línea base. Cada una de ellas implica enormes esfuerzos administrativos, presupuestales y de talento humano para su ejecución. Sin embargo, reconocemos que solamente mediante el seguimiento estricto, la colaboración interinstitucional efectiva y el esfuerzo de cada una de las entidades que componen el sistema

4

penitenciario y carcelario colombiano se podrá entregar una línea base que dé cuenta del verdadero impacto en la garantía de derechos de la PPL.

2.2.2. Cronograma estructuración y aprobación fichas técnicas:

Lo primero que debemos indicar, es que el Comité ha entendido que la ficha técnica es un documento que debe ser redactado en un lenguaje claro y que contenga términos sencillos para que una persona que no participó en su elaboración, y que sea responsable del levantamiento de los datos, pueda realizar esta actividad sin inconveniente alguno. En sesión extraordinaria del 22 de mayo del presente año, se delimitó el contenido de la misma, estableciendo datos como el periodo de captura, fuentes de información, lugar de recolección, responsable del dato y demás elementos necesarios para la consolidación de la misma.

Al respecto se aprobó el siguiente cronograma de trabajo en el que se discutirán y aprobarán el total de las fichas técnicas, en concordancia con cada uno de los 6 ejes dispuestos en el Auto 121 de 2019.

N°	FECHA	EJE	RESPONSABLE
1	10 de junio	Salud	INPEC-USPEC
2	12 de junio	Alimentación	INPEC-USPEC
3	14 de junio	Infraestructura	INPEC-USPEC
4	17 de junio	Servicios públicos	INPEC-USPEC
5	19 de junio	Resocialización	INPEC
6	21 de junio	Acceso a la justicia	DEFENSORÍA DEL PUEBLO
7	25 de junio	Política Criminal	MINISTERIO DE JUSTICIA

Posterior a ello, el 27 de junio del año en curso se reunirá en pleno el Comité Interdisciplinario para la elaboración y ejecución de un procedimiento para el inicio del levantamiento de la información en terreno.

Aunado a lo anterior, se le informa a la Corporación que el levantamiento de la línea base iniciará formalmente el lunes 8 de julio del presente año, sin que sea factible determinar una fecha cierta en la que el ejercicio descrito culmine.

Pese a ello, todas las entidades que componen el Comité están decididamente comprometidas con el avance sólido y eficaz de la construcción de una línea base que determine los parámetros técnicos, reales y medibles de las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad en Colombia.

2.3. ¿Cuándo se entregará a esta Sala la mencionada línea base?

Cómo se indicó en el acápite anterior, la fecha de entrega de la línea base del seguimiento al ECI, se efectuará formalmente a la Corporación el 7 de diciembre del 2020.

2.4. ¿Cuáles son las tareas concretas que ejecutarán las distintas instituciones para el levantamiento de la línea base?

El Comité acordó que la definición específica de las tareas y la institución responsable de determinarlas en cada una de las fichas técnicas para la medición de los estándares. Ello se debe a que, metodológicamente, la ficha contiene las actividades y las fuentes necesarias para la captura de la información.

Sin embargo, se determinó parcialmente lo siguiente:

2.4.1 USPEC: Esta entidad se encargará del levantamiento de la información en los siguientes ejes:

-Infraestructura: A partir del levantamiento de información que se hará como fase inicial del "Plan Maestro", se plantea que dicha información alimente la batería de indicadores. Estos datos estarán disponibles un año después de la firma del contrato para la ejecución del referido Plan el cual estará a cargo de Enterritorio (antes FONADE)

-Salud: El levantamiento de los datos para la batería de indicadores se hará por medio del contrato de la Fiduciaria. Esta información debe ser presentada periódicamente a la USPEC. A la fecha, se han socializado los requerimientos para el levantamiento de información.

-Alimentación: El levantamiento de información para alimentar la batería de indicadores, se ha incluido como actividad en los términos de referencia de los contratos de los operadores del servicio de alimentación. Se espera que en el mes de septiembre de 2019 se hayan adjudicado estas contrataciones.

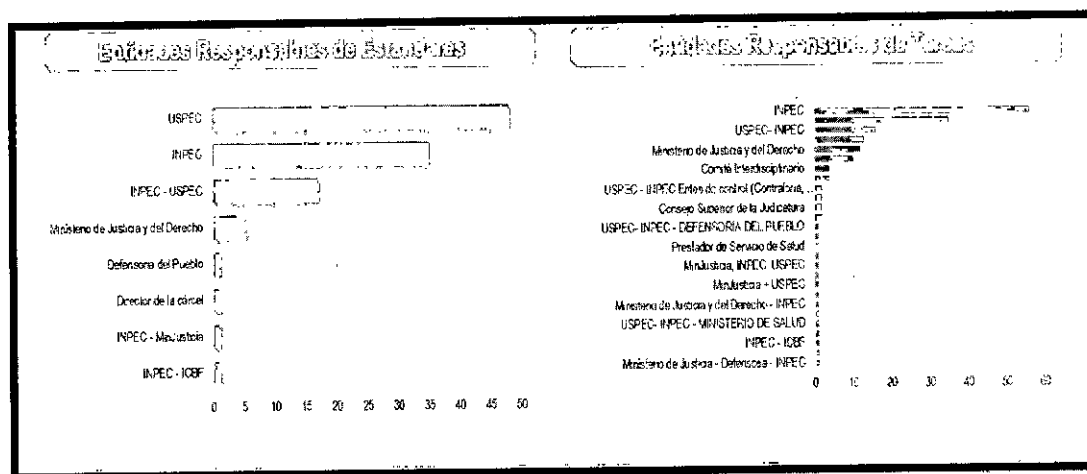
2.4.2. Defensoría del Pueblo:

En concordancia con su naturaleza jurídica de organismo de control, la Defensoría se encargará de el: (i) seguimiento, (ii) verificación, (iii) veeduría y/o corroboración de los resultados de la implementación de la línea base, de



los siete bastiones establecidos en el Auto 121 de 2018, es decir, su papel tendrá un carácter preponderantemente validador. Para el cumplimiento de esa misión se hará un muestreo aleatorio que permita constatar la información entregada por las entidades responsables, esta función de seguimiento a las actividades de línea base se hará de forma coordinada con el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Finalmente, la siguiente tabla discrimina los responsables de la medición de los estándares -expresado en números- y los responsables de las actividades creadas para la superación del ECI.



En síntesis, cada una de las tareas concretas se remitirá a la Corporación con el total de las fichas técnicas aprobadas por el Comité Interdisciplinario.

Cordialmente,


CARLOS ALFONSO NEGRET MOSQUERA
 Defensor del Pueblo


JUAN FRANCISCO ESPINOSA PALACIOS
 Ministro de Justicia y del Derecho (E)

70 09 18

Proyectó: Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo y Ministerio de Justicia y del Derecho.
 Anexo: Un (1) CD. (Batería de Indicadores)
 Revisó: Delegada para Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo
 Consecutivo Dependencia: 4030 0349.