

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Referencia: Se requiere al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) para que cumplan lo ordenado en los numerales sexto, séptimo y octavo del Auto 121 de 2018.

Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil dieciocho (2018).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien preside la Sala Especial de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, profiere el presente Auto a partir de los siguientes,

ANTECEDENTES

1. La **Sentencia T-388 de 2013** resolvió declarar el estado de cosas inconstitucional (ECI) ante la persistencia de la violación masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en el país. Tal situación fue reiterada en la **Sentencia T-762 de 2015**, bajo la premisa de que la política criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad, razón por la cual estableció el *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*¹.

2. Con el propósito de procurar una intervención efectiva y articulada de la Corte Constitucional en la valoración y en la superación del referido ECI, la Sala Plena de esta Corporación decidió unificar el seguimiento a las mencionadas providencias, labor encomendada a esta Sala Especial.

3. En consideración a los reportes semestrales recibidos de parte del Grupo Líder y a la información allegada por las autoridades competentes en respuesta al Auto de petición de información del diez (10) de agosto de 2017, el **Auto 121 de 2018** se ocupó de analizar y de reorientar la estrategia de seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria a partir de: (i) los roles de las entidades en

¹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamentos jurídicos 50 a 66.

R/ 25 JUNIO 18 ef

el seguimiento; y (ii) los mínimos constitucionalmente asegurables en la vida en reclusión.

4. En atención a lo anterior, dicha providencia modificó las condiciones de reporte de información a la Corte Constitucional, de manera que definió que el informe semestral del Gobierno Nacional se entregue y publique en el dominio web www.politicacriminal.gov.co los días nueve (9) de junio y nueve (9) de diciembre, mientras que el informe semestral de contraste, de cada uno de los entes de control, de la academia y de las organizaciones sociales interesadas, se entregue un mes después.

5. Además de lo anterior, el **Auto 121 de 2018** profirió otras órdenes relacionadas con los cuatro bastiones del seguimiento. En tal sentido, ordenó, en primer lugar, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo, como integrantes del Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad, elaborar un documento con el estado actual, el plan de trabajo, las tareas y el cronograma para: (i) la consolidación de una línea base de los principales factores de la vida en reclusión; y (ii) la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos, ajustados a los mínimos constitucionalmente asegurables mencionados en esa providencia².

En segundo lugar, ordenó al Ministerio de Justicia informar a la Sala Especial acerca del estado actual del Sistema de Información sobre política criminal ordenado en la **Sentencia T-762 de 2015** y presentar un cronograma para su finalización³.

6. Además de lo anterior, el **Auto 121 de 2018** ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el informe semestral de junio de 2018 incluyera información relacionada con los avances, estancamientos o retrocesos en: (i) la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente; (ii) el desarrollo de la política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad; y (iii) la reclusión

² Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. *Numeral Sexto*. "ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo, como integrantes del Comité Interdisciplinario para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad que, en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, informen a esta Sala y publiquen en el dominio web www.politicacriminal.gov.co un documento que contenga el estado actual y el plan de trabajo, con las tareas y el cronograma, para: (i) la consolidación de una línea base que da cuenta de las condiciones actuales de los principales factores de la vida en reclusión; y (ii) la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos ajustados a los mínimos identificados en la cuarta parte de esta decisión".

³ Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. *Numeral séptimo*. "ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, informe a esta Sala el estado actual del Sistema de Información sobre política criminal ordenado en la Sentencia T-762 de 2015 y presente un cronograma de finalización del proceso a esta Corporación y al Tribunal Superior de Bogotá (Sala Penal), para efecto de la verificación de su cumplimiento".

conjunta de sindicatos y condenados y a la articulación entre las autoridades nacionales y los entes territoriales en ese tema⁴.

CONSIDERACIONES

1. El ocho (8) de junio de 2018, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, esta Sala Especial recibió el cuarto informe semestral de seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria, cuyo oficio remisario está firmado por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y anuncia que está integrado por cuatro capítulos: (1) Criminalización Primaria y Secundaria; (2) Criminalización Terciaria; (3) Sistema de Información de Política Criminal; y (4) Anexos.
2. Los numerales sexto y séptimo del **Auto 121 de 2018** concedieron dos (2) meses para su cumplimiento a partir de la fecha de su notificación que, de conformidad con el oficio de cumplimiento de la Secretaría General de la Corte Constitucional, fue recibido por la Presidencia de la República el día veintitrés (23) de marzo de 2018. Sin embargo, el Gobierno Nacional decidió incluir su respuesta a tales numerales dentro del reporte semestral, que fue recibido por esta Sala Especial el ocho (8) de junio de 2018.
3. Con relación a la respuesta recibida sobre los bastiones del seguimiento, si bien esta Sala ordenó *“un documento que contenga el estado actual y el plan de trabajo, con las tareas y el cronograma, para: (i) la consolidación de una línea base que da cuenta de las condiciones actuales de los principales factores de la vida en reclusión; y (ii) la definición de los indicadores de goce efectivo de derechos ajustados a los mínimos identificados en la cuarta parte de esta decisión”*, la información reportada por el Gobierno Nacional no da cuenta de lo solicitado⁵.

El numeral 2.3.2 del reporte semestral remitido por el Gobierno Nacional se titula *“plan de trabajo para la construcción de los indicadores y el levantamiento de la línea base”* y menciona que, con posterioridad a la aprobación del borrador de normas técnicas que se anexó al informe, se definió un cronograma compuesto por dos fechas, a saber: el ocho (8) de agosto de 2018, fecha en que se entregarán los indicadores y validadores de medición de las normas técnicas; y el tres (3) de junio de 2019, fecha de entrega de los

⁴ Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Numeral octavo. *“ORDENAR al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el próximo informe semestral que entregará a la Corte Constitucional, es decir, en el reporte del 9 de junio de 2018, incluya información acerca de: (i) los avances, estancamientos o retrocesos en la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente; (ii) los avances, estancamientos o retrocesos en el desarrollo de la política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad y (iii) los avances, rezagos o retrocesos con relación a la reclusión conjunta de sindicatos y condenados y a la articulación entre las autoridades nacionales y los entes territoriales en ese tema”*.

⁵ Informe Semestral de Seguimiento, junio 8 de 2018, pág. 54. Disponible en: www.politicacriminal.gov.co

resultados de medición de la primera fase de levantamiento de los indicadores y validadores de las normas técnicas.

Así mismo, se indica que el levantamiento de la línea base atenderá a criterios de priorización y de gradualidad y, además, el documento advierte la complejidad de la logística de la captura y la sistematización de la información que significa la línea base, en los siguientes términos: *“una tarea que demanda esfuerzos considerables es la sistematización de la información y su análisis posterior, para construir el informe que recoja la primera línea base de medición de derechos en el sistema penitenciario y carcelario”*⁶.

4. En tal virtud, más allá de la fecha en que se entregarán a esta Corporación los indicadores (8 de agosto de 2018) y el informe que recoge la primera línea base (3 de junio de 2019), **no hay claridad sobre cuáles son las tareas específicas y las fechas en que estas serán desarrolladas por las distintas entidades** para lograr que, en efecto, se logre cumplir con el plazo estipulado por el mismo Gobierno Nacional para levantar la línea base sobre la situación de los derechos de las personas privadas de la libertad, con fundamento en las normas técnicas que se decidan priorizar.

En tal sentido, el plazo de entrega no es asimilable al cronograma solicitado, ni a las tareas que se deben cumplir para llegar al levantamiento de la línea base, razón por la cual esta Sala Especial requerirá al Ministro de Justicia y del Derecho y, también, al Director del DAPRE, quien firma el oficio remisorio con el cuarto reporte de seguimiento y quien, además, de conformidad con sus competencias y con lo solicitado en la **Sentencia T-762 de 2015**, tiene la labor de articulación institucional de las entidades concernidas en la superación del ECI penitenciario y carcelario⁷.

5. En lo relativo al sistema de información, si bien el reporte entregado explica sus componentes y secciones, no incluye el *“cronograma de finalización del proceso”*, solicitado en el numeral séptimo del **Auto 121 de 2018**. Así, aunque en la *“hoja de ruta del componente estadístico”*⁸ se indican las fechas en que deberán estar listas las distintas versiones del sistema de información, no se reporta el cronograma de finalización, por lo cual se requerirá al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Director del DAPRE para que den cumplimiento a tal disposición, en el marco de las directrices de las **Sentencias T-388 de 2013** y **T-762 de 2015** con relación a la estructuración de tal sistema de información⁹.

⁶ Informe Semestral de Seguimiento, junio 8 de 2018, pág. 63. Disponible en: www.politicacriminal.gov.co

⁷ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 107, orden vigésimo segunda, numeral 27.

⁸ Informe Semestral de Seguimiento, junio 8 de 2018, pág. 77. Disponible en: www.politicacriminal.gov.co

⁹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 109, orden vigésimo segunda, numeral 10.

6. Respecto de la información reportada en cumplimiento del numeral octavo del **Auto 121 de 2018**, este Sala Especial, igualmente, requerirá al Ministerio de Justicia y del Derecho, y al Director del DAPRE, en los siguientes aspectos:

(i) Con relación al estado actual de la estructuración de una política criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente, el informe semestral reporta como avance, entre otras cosas, que la Corte Constitucional consolidó el estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de derechos humanos en la **Sentencia T-762 de 2015**¹⁰. Cuando esta Sala Especial indaga por los avances, estancamientos o retrocesos en la política criminal, se refiere a los avances del Gobierno Nacional para lograr tal tarea, es por eso que la orden está dirigida al Ministerio de Justicia y del Derecho.

(ii) En lo relativo a la política pública de concientización ciudadana que la **Sentencia T-762 de 2015** ordenó estructurar al Ministerio de Justicia y del Derecho¹¹, el **Auto 121 de 2018** sostuvo que *“en tanto el tercer informe de seguimiento del Grupo Líder no da cuenta de los avances en la estructuración de la política de concientización ciudadana, se solicitará información al respecto”*¹².

Lo anterior sugiere que la orden en mención tenía el propósito de indagar por información sobre la política de concientización ciudadana **distinta a la que fue reportada a esta Corporación en los informes semestrales anteriores** (entregados en diciembre de 2016 y junio de 2017), ya conocida y valorada por esta Sala Especial. Pese a lo anterior, el numeral 1.2 del cuarto reporte semestral recibido el 8 de junio de 2018 se refiere, nuevamente, a la expedición de la *“Cartilla del estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos”*, elaborada en el año 2016, así como al libro *“La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana”*, publicado en septiembre de 2017.

De igual forma, sobre la estrategia de medios el informe señala que *“para diciembre de 2017 se han generado 15 boletines de prensa por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, 40 publicaciones por medio de redes sociales (Facebook y Twitter) referidas a los avances realizados por parte del Observatorio de Política Criminal y 4 videos difundidos por la web para visibilizar las medidas antes enunciadas”*¹³, razón por la cual se solicitará actualizar la información reportada respecto del primer semestre del año 2018.

¹⁰ Informe Semestral de Seguimiento, junio 8 de 2018, pág. 10. Disponible en: www.politicacriminal.gov.co
“Otro avance considerado valioso tiene que ver con la estructuración, por parte de la Corte Constitucional, del estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos”.

¹¹ Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden vigésimo segunda, numeral 9.

¹² Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 43.

¹³ Informe Semestral de Seguimiento, junio 8 de 2018, pág. 17. Disponible en: www.politicacriminal.gov.co

En consecuencia, la Corte advierte que: (i) el Ministerio en su reporte allega datos que ya se habían entregado en informes semestrales anteriores a esta Sala Especial; y (ii) la respuesta en mención incluye frases generales que no ofrecen información específica que pueda ser valorada con relación a la superación del ECI. Por ejemplo, se menciona que *“con la academia se han generado espacios para la discusión de la proporcionalidad de las penas”*¹⁴ y que *“a la sociedad en general hemos procurado llegar con piezas audiovisuales, en tanto este tipo de comunicación es la recomendada con esta población”*¹⁵. La generalidad de tales afirmaciones no aporta datos específicos para conocer, en este caso, la forma en que se han socializado los avances en la política de concientización ciudadana.

7. Es importante anotar que, tal como fue indicado en el **Auto 121 de 2018**, *“la intervención de la Corte Constitucional se concentrará en: (i) orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas del mismo; (ii) adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos cuando, pese a la intervención de los organismos de control, tales bloqueos persisten; y (iii) verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de derechos con miras a evaluar la superación del ECP”*¹⁶.

De tal forma, si esta Corporación no cuenta con la información requerida, se obstaculiza el cumplimiento de sus labores, cuyo propósito no es obtener una respuesta formal de parte del Gobierno Nacional, sino lograr una intervención estructural en la problemática del sistema penitenciario y carcelario, con el fin de concretar mejoras sustantivas en el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

8. Por tal razón, se reitera a las entidades requeridas el deber de cumplir las disposiciones derivadas del seguimiento al ECI penitenciario y carcelario, que derivan de la competencia de la Corte Constitucional en los procesos de revisión de tutela, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2591 de 1991¹⁷, y lo ordenado por las **Sentencias T- 388 de 2013** y **T- 762 de 2015**.

Se hace un llamado, entonces, a las autoridades competentes, en cabeza del Ministro de Justicia y del Derecho y del Director del DAPRE, para que verifiquen la **calidad** y la **pertinencia** de la información que es remitida a esta Sala Especial, en el proceso de seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria, porque es a partir de tal información que esta Sala puede valorar la situación actual del sistema penitenciario, la satisfacción progresiva de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad y el cumplimiento

¹⁴ Informe Semestral de Seguimiento, junio 8 de 2018, pág. 19. Disponible en: www.politicacriminal.gov.co

¹⁵ Informe Semestral de Seguimiento, junio 8 de 2018, pág. 19. Disponible en: www.politicacriminal.gov.co

¹⁶ Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 139.

¹⁷ Decreto 2691 de 1991. **“ARTICULO 52. Desacato. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar”**.

de los mandatos constitucionales derivados de la Carta Política y de las **Sentencias T- 388 de 2013 y T- 762 de 2015.**

Se requerirá, entonces, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Director del DAPRE para que den cumplimiento a los numerales sexto, séptimo y octavo del **Auto 121 de 2018**, de conformidad con: (i) el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991, según el cual, “*Los jueces y los demás servidores públicos deberán de manera eficaz e inmediata prestar a la Corte la colaboración que ésta les requiera. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta*”; y (ii) el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991¹⁸.

En mérito de lo expuesto, la suscrita Magistrada,

RESUELVE

Primero. A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **REQUERIR** al Ministro de Justicia y del Derecho y al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), para que, en el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, den cumplimiento a los numerales sexto, séptimo y octavo del Auto 121 de 2018, en el marco de sus competencias.

La información que se consolide en atención a este requerimiento, deberá ser publicada dentro del plazo mencionado, en la página web www.politicacriminal.gov.co para efectos del contraste que realizarán los organismos de control, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, en atención a los numerales decimotercero, decimocuarto y decimoquinto del Auto 121 de 2018.

Segundo. **EXHORTAR** al Ministro de Justicia y del Derecho y al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), para que verifiquen la calidad y la pertinencia de la información que es remitida a esta Sala Especial, en el marco del seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria.

Tercero. **ADVERTIR** a los mencionados funcionarios que, de conformidad con el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991 “*Los jueces y los demás servidores*

¹⁸ Decreto 2591 de 1991. “**ARTICULO 27.-Cumplimiento del fallo.** Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. //Si no lo hiciera dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.// Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso. //En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

públicos deberán de manera eficaz e inmediata prestar a la Corte la colaboración que ésta les requiera. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta”.

Cuarto. PRORROGAR, por el término de quince (15) días calendario, contados a partir del 9 de julio de 2018, el término para que los organismos de control y las demás entidades interesadas, alleguen a esta Sala Especial los escritos con sus argumentos acerca de la evolución de la estrategia de seguimiento y de la superación del ECI.

Quinto. INFORMAR a las personas y entidades oficiadas que, en aras de agilizar la remisión de lo solicitado, adicional al envío por correspondencia física y a la publicación en la página web www.politicacriminal.gov.co, podrá hacerse llegar la documentación correspondiente al correo electrónico despachogloriaortiz@corteconstitucional.gov.co.

Notifíquese y cúmplase.


GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada


MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General