

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia Penitenciaria y Carcelaria

#### AUTO 896 de 2022

**Referencia:** Trámite de cumplimiento de las órdenes proferidas por la Sala Especial de Seguimiento sobre el acceso a la información y el ingreso a los establecimientos de reclusión por parte de las entidades y organismos vinculados al seguimiento a la estrategia de superación del ECI.

**Magistrada Sustanciadora:**  
**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.**

Bogotá, D. C., treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022).

La Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria (en adelante, la Sala o la Sala Especial), integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las Magistradas Paola Andrea Meneses Mosquera y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere el presente Auto con fundamento en los siguientes:

#### I. ANTECEDENTES

El 5 de octubre de 2021, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la **Sentencia T-388 de 2013**<sup>1</sup> (en adelante, la CSSC o la Comisión de Seguimiento) informó a la Sala Especial que formuló dos solicitudes ante la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante, INPEC). Ambas con el propósito de: (i) acceder a información relacionada con las condiciones de vida en reclusión de la población privada de la libertad (en adelante, PPL), (ii) ingresar a determinados establecimientos de reclusión y, (iii) entrevistar virtualmente a algunas personas privadas de la

---

<sup>1</sup> La Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil está conformada por las siguientes organizaciones: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado, Colectivo Abolicionista contra el castigo, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, Corporación Humanas, Corporación Equipo Jurídico de Pueblos, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos y Mujeres Libres – Colombia.

libertad<sup>2</sup>. Ello, en el marco de las labores de seguimiento a la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria (en adelante, ECI), que le fueron encomendadas. Sin embargo, refirió que, hasta el momento de la formulación de su escrito, no había obtenido respuesta.

Al considerar tal información, la Magistrada Sustanciadora profirió las siguientes decisiones, todas del año 2021: (a) el Auto de 15 de octubre, (b) el Auto 970 y, (c) el auto de 13 de diciembre. A continuación, la Sala sintetiza cada decisión junto con la respuesta obtenida.

#### **a) Auto de 15 de octubre de 2021**

A través del **Auto del 15 de octubre de 2021**<sup>3</sup>, la Magistrada Sustanciadora precisó que, en el marco del seguimiento, la comunicación proveniente de la CSSC solo sería abordada desde el punto de vista de su incidencia estructural en el esquema de seguimiento. Advirtió expresamente que los hechos de los que daba cuenta no podían valorarse desde el punto de vista del derecho fundamental de petición, pues en relación con él no tiene competencia.

Desde esa perspectiva, la Magistrada Sustanciadora encontró que el memorial refería la posible inobservancia de medidas estructurales adoptadas por la Sala en el marco del seguimiento. Específicamente, aquellas tendientes a asegurar el ingreso de las entidades y organizaciones, que desempeñan un rol trascendental en el marco del esquema de seguimiento al ECI, a los establecimientos de reclusión del orden nacional (en adelante, ERON). En concreto, se trata de dos órdenes: la duodécima del **Auto 121 de 2018**<sup>4</sup> y la décima del **Auto 486 de 2020**<sup>5</sup>. En esa medida, indagó por su cumplimiento.

<sup>2</sup> Las solicitudes fueron radicadas los días 17 de agosto y 02 de septiembre de 2021, para acceder a los siguientes establecimientos de reclusión: COBOG-ERE-JP Bogotá, CPMSBOG Bogotá y CPAMSMBOG-ERE Bogotá. Las entrevistas virtuales se llevarían a cabo en CPAMSPY-ERE Popayán, CPAMSVALL Valledupar, EPMSCBBJ Barrancabermeja, EPMSCVILLV Villavicencio, EPMSCMED Medellín - Bello, COPED Medellín Pedregal – Mujeres, COPED Medellín Pedregal – Hombres, COJAM Jamundí Mujeres, COJAM Jamundí Hombres, EPMSCLET Leticia, COCUC Cúcuta Mujeres, COCUC Cúcuta Hombres y EPMSCQUI Quibdó.

<sup>3</sup> Notificado por la Secretaría General Corte Constitucional con Oficio A-995/2021 del 21 de octubre de 2021.

<sup>4</sup> “*ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) que, en todo caso, deben garantizar el ingreso seguro a los establecimientos penitenciarios de los organismos a los que se les ha delegado el seguimiento de este ECI, sin restricción ni demora irrazonable, para el efectivo despliegue de sus funciones en el marco de este seguimiento. // En similar sentido, se facilitará a la academia y a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el seguimiento, el acceso a los documentos que requieran para desplegar su labor de acompañamiento a este proceso, salvo aquellos que tengan reserva de ley, hasta tanto esta Corporación declare la superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria*”.

<sup>5</sup> “*ORDENAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC que, a través de los directores de los establecimientos de reclusión incluidos en los niveles de seguimiento preventivo, inicial, medio y alto al COVID-19, se ESTABLEZCAN los medios técnicos y administrativos que resulten necesarios para posibilitar la realización de audiencias de verificación de las condiciones de reclusión por parte de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, con asistencia de los delegados de derechos humanos de las personas privadas de la libertad y las autoridades del establecimiento. Así mismo, deberá publicar de forma clara y en un lugar visible en la entrada de los establecimientos de reclusión, así como a través de su página web y redes sociales, los protocolos, las medidas y los elementos de bioseguridad requeridos para el ingreso a los establecimientos penitenciarios y carcelarios. // Adicionalmente, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC deberá*

Para el efecto, la ponente recalcó que los **Autos 121 de 2018 y 486 de 2020** adjudicaron en el INPEC y en el Ministerio de Justicia y del Derecho, la responsabilidad de garantizar que los órganos de control, las entidades y organizaciones que contrastan los informes semestrales de seguimiento al ECI, tuvieran la posibilidad permanente y oportuna de ingresar a los ERON y acceder a la información sobre el sistema penitenciario y carcelario. En particular, para desplegar la labor adjudicada en el esquema de seguimiento. Bajo ese entendido, ordenó a ambas entidades informar si aseguraron el ingreso de la CSSC a los ERON.

### ***Respuesta de las entidades involucradas***

El 26 de octubre de 2021, el Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, indicó que el INPEC es la institución que debe garantizar el acceso a los ERON<sup>6</sup>. Bajo ese entendimiento, no se pronunció sobre el ingreso efectivo de los integrantes de la CSSC a los ERON y remitió la solicitud al INPEC.

El 28 de octubre de 2021, el INPEC informó que, tras el levantamiento de las medidas restrictivas dispuestas en el marco de la pandemia ocasionada por la propagación del COVID-19, los ingresos a los ERON fueron reactivados. La entidad precisó que aquellos dependen de la autorización del director de cada centro de reclusión<sup>7</sup>. A partir de esta concepción, dicha institución tampoco se manifestó sobre el ingreso de la CSSC a los ERON.

### **b) Auto 970 de 2021**

El 16 de noviembre de 2021, la Magistrada Sustanciadora profirió el **Auto 970 de 2021**<sup>8</sup>. Esa providencia requirió al INPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho para que aportaran la información solicitada mediante el **Auto del 15 de octubre de 2021**<sup>9</sup>. Adicionalmente: (i) ordenó a ambas entidades informar

---

*ABSTENERSE de impedir el ingreso a los establecimientos de reclusión del orden nacional, a los organismos de control y/o a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil que tienen entre sus funciones, las de constatar las condiciones de vida digna y de reclusión de las personas privadas de la libertad. Para efectos de evitar posibles contagios por COVID-19 y de contribuir con los deberes de prevención correspondiente, el INPEC deberá PROVEER los elementos de bioseguridad necesarios para el ingreso de tales organismos de control y verificación, a los establecimientos de reclusión. // En concordancia con lo anterior, ORDENAR al INPEC que, dentro de los 10 días siguientes a la notificación de esta providencia, INFORME las actuaciones adelantadas para garantizar el ingreso de los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, para la constatación de la efectividad de los derechos de las personas privadas de la libertad, tanto en el Departamento de Córdoba como en la totalidad de los establecimientos de reclusión del territorio nacional". (Subrayado fuera de texto).*

<sup>6</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Política Criminal y Penitenciaria. Oficio MJD-OFI21-0039875-DPC-3200 del 26 de octubre de 2021.

<sup>7</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Correo electrónico remitido desde la Dirección de Custodia del INPEC [autorizaciones.ingreso@inpec.gov.co](mailto:autorizaciones.ingreso@inpec.gov.co). Asunto: Fwd: OFICIO A-995-2021 - AUTO 15-OCT-2021 - SENT. T-388-2013 del 28 de octubre de 2021

<sup>8</sup> Notificado por la Secretaría General de la Corte Constitucional el 18 de noviembre de 2021 con oficio OPT-A-2790/2021 y estado 495 de 2021.

<sup>9</sup> Auto del 15 de octubre de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. "A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **CORRER TRASLADO** al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y al Ministerio de Justicia y del Derecho de la solicitud del 5 de octubre de 2021 presentada por la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a las **Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015** para que, en el término de

las medidas adoptadas para cumplir las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**; y, (ii) ofició a la CSSC, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para que refirieran: (a) si reconocían algún protocolo de ingreso a los ERON; y (b) si, en ejercicio de su rol en el seguimiento, identificaban barreras de acceso a los mismos. Por último, les recordó que no acatar las decisiones de la Corte constituye causal de mala conducta.

### ***Respuesta de las autoridades requeridas***

El Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria<sup>10</sup>, reiteró que *“es el INPEC la entidad competente para dar respuesta, ya que es quien tiene el control de acceso a los establecimientos y a la información sobre las condiciones de habitabilidad de la población privada de la libertad, toda vez que ejerce su custodia y vigilancia”*<sup>11</sup>. El INPEC se abstuvo de emitir un pronunciamiento al respecto.

### ***Respuesta de las entidades oficiadas***

El 25 de noviembre de 2021, la Sala recibió comunicaciones provenientes de la Contraloría General de la República<sup>12</sup> y la Defensoría del Pueblo<sup>13</sup>. En su respuesta, la Contraloría manifestó que no ha tenido dificultades para el ingreso a los ERON.

Por el contrario, la Defensoría del Pueblo indicó que, desde mediados de octubre de 2018, el cuerpo de vigilancia del INPEC le ha impedido ingresar a algunos ERON. En concreto, al Complejo Carcelario y Penitenciario de Bogotá (COMEB) *“La Picota”*<sup>14</sup> el día 17 de octubre de 2018. Adicionalmente tuvo obstáculos para ingresar a la Cárcel Distrital de Bogotá el día 26 de octubre de 2018. Igualmente, refirió que el 17 de septiembre de 2021, el INPEC le habría impedido al Defensor del Pueblo<sup>15</sup> el acceso a las zonas de sanidad del establecimiento carcelario de Barranquilla. De otro lado, informó que, de manera *“constante”*, el INPEC prohíbe *“el ingreso de cámaras y equipos de registro fotográfico y electrónico”*. La entidad considera que estos

---

*tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se pronuncien sobre la misma. Particularmente (i) informarán si, con ocasión de los escritos radicados por la peticionaria el 17 de agosto y 2 de septiembre de 2021, y de los cronogramas de trabajo incluidos en ellos, se ha habilitado el acceso de aquella Comisión a la información y a las instalaciones de los centros penitenciarios, en condiciones de seguridad y bioseguridad, y (ii) referirán detalladamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ello ha ocurrido. Esto con la salvedad consignada en el fundamento jurídico 10 de esta decisión”.*

<sup>10</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. OficioMJD-OFI21-0042908-GPPC-3200 del 19 de noviembre de 2021.

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Contraloría General de la República. Oficio 2021EE0204113 del 25 de noviembre de 2021.

<sup>13</sup> Defensoría del Pueblo. Oficio del 25 de noviembre de 2021.

<sup>14</sup> Actualmente se denomina *“Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta Media y Mínima Seguridad de Bogotá, incluye Reclusión Especial y Justicia y Paz”* (COBOG).

<sup>15</sup> Defensoría del Pueblo. Oficio del 25 de noviembre de 2021. Página 5. *“(…) el propio Defensor del Pueblo Nacional fue directamente objeto de tales restricciones: no se le permitió el ingreso al área de sanidad con cámaras de su equipo de prensa, destinadas para el registro fotográfico del ejercicio, encaminado a establecer el estado de las obligaciones a cargo de FIDUCENTRAL, hechos acaecidos el 17 de septiembre de 2021 en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Barranquilla.”*

elementos son indispensables para las labores de verificación de las condiciones de reclusión que le fueron encomendadas.

El 6 de diciembre de 2021, la CSSC informó a la Sala que, para acceder a los establecimientos de reclusión, el INPEC requirió un nuevo cronograma de visitas junto con los datos de las personas a cargo. Manifestó que también identificó restricciones para el ingreso a la “*Reclusión de Mujeres de Bogotá*”<sup>16</sup>. Sin embargo, precisó que aquellas fueron superadas desde el 24 de noviembre de 2021. Sobre el particular no brindó más información.

El 22 de diciembre de 2021, la Procuraduría General de la Nación afirmó que existe normativa aplicable a los ingresos en los establecimientos de reclusión, cual es la Resolución 6349 del 19 de diciembre de 2016 del INPEC. Con base en aquella, esa entidad profirió el “*Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional-ERON a cargo del INPEC*”. Según este, serán los establecimientos de reclusión quienes regulen los ingresos y las visitas de inspección realizadas por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Distritales o Municipales. También regula las visitas de las organizaciones no gubernamentales y de las autoridades judiciales<sup>17</sup>. Por último, la Procuraduría manifestó que, salvo un caso<sup>18</sup>, no ha registrado obstáculos para acceder a los ERON o a información del sistema carcelario y penitenciario.

### c) Auto del 13 de diciembre de 2021

Mediante el **Auto del 13 de diciembre de 2021**<sup>19</sup>, la Magistrada Sustanciadora puso a disposición de todas las autoridades involucradas las respuestas recaudadas en relación con el **Auto 970 de 2021**<sup>20</sup>. Esto, según lo

<sup>16</sup> Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. Oficio de respuesta al Auto 970 de 2021. 3 de diciembre de 2021. Página 1. “*Asimismo, nos permitimos informar que en esa dinámica, el pasado 24 de noviembre de 2021, se permitió la entrada de esta Comisión de Seguimiento a la Reclusión de Mujeres de Bogotá el Buen Pastor. No obstante, nos vimos en la necesidad de contactar al Sr. JDMM, a efectos de que emitiera las directrices necesarias para viabilizar la visita, toda vez que los funcionarios del Establecimiento pretendieron imponer obstáculos a las Delegadas de esta Comisión para su ingreso*”.

<sup>17</sup> La Resolución 6349 del 2016, en sus artículos 75 a 78, establece que serán los reglamentos internos de cada establecimiento de reclusión los que regulen los ingresos de “*visitas de inspección y garantías, visitas de autoridades administrativas y legislativas, visitas de autoridades judiciales y entes de investigación judicial y visitas de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos*”.

<sup>18</sup> Procuraduría General de la Nación. Oficio P- 1411 del 14 de diciembre de 2021. “***b. ¿Han encontrado obstáculos en el acceso a la información, o en el ingreso a los establecimientos de reclusión del orden nacional? ¿De qué tipo? ¿En qué establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional? // Hasta la fecha, salvo un caso específico, no hemos encontrado ningún obstáculo en el acceso a la información o en el ingreso a los establecimientos de reclusión del orden nacional, tanto desde la Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, como para el ingreso de los Procuradores Judiciales encargados de hacer seguimiento a las condiciones de reclusión. // El caso al que hacemos referencia es el caso del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional ubicado en el municipio de Ipiales, en el departamento de Nariño, en donde, de acuerdo con el Procurador 281 Judicial Penal I, “El acceso a la información se obtiene a través de peticiones o requerimientos que hace la Procuraduría y por lo general no se tiene respuestas oportunamente, por este motivo se acude a acciones constitucionales.”***”

<sup>19</sup> El auto fue notificado por la Secretaría General de la Corte Constitucional con oficio A-1064/2021 del 14 de diciembre de 2021.

<sup>20</sup> Auto del 13 de diciembre de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. “*Por medio de la Secretaría General de esta Corporación, PÓNGANSE A DISPOSICIÓN del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la*

dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015<sup>21</sup>. 7

El 14 de diciembre de 2021, el Ministerio de Justicia y del Derecho insistió en que las funciones de dirigir y vigilar los establecimientos de reclusión son propias del INPEC. Por lo tanto, en su criterio, esa es la entidad que puede dar cuenta de la información solicitada.

El 12 de enero de 2022, la Defensoría del Pueblo reiteró sus argumentos. Recalcó la existencia de obstáculos para el ingreso a los establecimientos penitenciarios y carcelarios y, en especial, para el ingreso de equipos de registro fotográfico y electrónico. A propósito de aquellos, la entidad solicitó a esta Corporación ratificar su línea jurisprudencial y establecer un diálogo permanente entre los órganos de control, la sociedad civil y las autoridades penitenciarias que permita que *“las tareas de control y seguimiento no sean sacrificados (sic) en aras de la seguridad”*<sup>22</sup>.

Finalmente, ni la CSSC, ni la Contraloría General de la República, ni el INPEC, se pronunciaron respecto de las comunicaciones puestas a su disposición.

**d) Sobre gestión del INPEC y Establecimientos carcelarios para ingresos presenciales y virtuales de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a las Sentencias T-388 de 2013 y T 762 de 2015.**

El 2 de junio de 2022, la CSSC remitió un oficio a la Sala en el cual dan cuenta de la gestión realizada por la dirección del INPEC y por cada uno de los establecimientos de reclusión, para asegurar entrevistas virtuales requeridas por esa organización.

Afirma la CSSC que tienen dificultades para ingresar a los establecimientos de reclusión, en tanto no hay coordinación entre la Dirección de Custodia y Vigilancia del INPEC y las direcciones de los establecimientos de reclusión. Informan que solo se les ha permitido realizar dos visitas presenciales a la Reclusión de Mujeres de Bogotá, los días 24 de noviembre de 2021 y 29 de

---

*República, de la Contraloría General de la República y de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, las respuestas al Auto 970 de 2021 recibidas el 25 de noviembre y el 6 de diciembre de 2021, durante el término de dos (2) días, para que, si lo estiman conveniente, se pronuncien sobre lo manifestado en ellas.”*

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Acuerdo 02 de 2015. *“Artículo 64. Pruebas en revisión de tutelas. Con miras a la protección inmediata y efectiva del derecho fundamental vulnerado y para allegar al proceso de revisión de tutela elementos de juicio relevantes, el Magistrado sustanciador, si lo considera pertinente, decretará pruebas. Una vez se hayan recepcionado, se pondrán a disposición de las partes o terceros con interés por un término no mayor a tres (3) días para que se pronuncien sobre las mismas, plazo durante el cual el expediente quedará en la Secretaría General. // En el evento de decretar pruebas, la Sala respectiva podrá excepcionalmente ordenar que se suspendan los términos del proceso, cuando ello fuere necesario. En todo caso, la suspensión no se extenderá más allá de tres (3) meses contados a partir del momento en que se alleguen las pruebas, salvo que por la complejidad del asunto, el interés nacional o la trascendencia del caso, sea conveniente un término mayor, que no podrá exceder de seis (6) meses, el cual deberá ser aprobado por la Sala de Revisión, previa presentación de un informe por el magistrado ponente”.*

<sup>22</sup> Defensoría del Pueblo. Respuesta a Auto de 13 de diciembre de 2021 a través del cual pone a disposición unos documentos. Radicado 2022004030008851. 12 de enero de 2022. p. 1.

marzo de 2022, y que, en esas oportunidades, se les negó el acceso durante dos horas. Igualmente, realizaron una visita virtual en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín, el día 22 de marzo de 2022, aunque en esa oportunidad no pudieron observar a las internas, debido a que la cámara del computador estuvo apagada por dificultades en la conexión. También figura programada una visita virtual al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Quibdó, para el día 14 de junio de 2022. En el mismo escrito, la CSSC informa que no recibieron confirmación de acceso por parte de 11 establecimientos de reclusión<sup>23</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### Competencia

1. La Corte Constitucional ha establecido de forma reiterada que las órdenes contenidas en las decisiones de tutela deben cumplirse de forma inmediata con el fin de proteger de manera efectiva a los derechos de los ciudadanos. Su incumplimiento desconoce el artículo 86 de la Constitución y afecta el derecho fundamental reivindicado y amparado por el funcionario judicial. Además, pone en entredicho la eficacia de las providencias judiciales y los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada<sup>24</sup>.

Ante el incumplimiento de cualquier orden contenida en una decisión de tutela, es posible recurrir al trámite de cumplimiento normado por el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. Aquel establece que el juez mantiene la competencia hasta que se cumplan las órdenes dispuestas en el asunto sometido a su conocimiento. Entonces, cuando no se ejecutan las disposiciones impuestas, es deber suyo asegurar su materialización.

En efecto, el Decreto 2591 de 1991 establece que el juez de tutela ha de *“garantizar[le] al agraviado el pleno goce de su derecho y, volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible”*<sup>25</sup>. En función de ello, está facultado para adoptar las órdenes que estime necesarias, pues *“la misión primordial que la Constitución [le] encomienda (...) [es] decidir si en cada caso concreto el derecho invocado por el accionante ha sido violado o*

<sup>23</sup> La CSSC informa que solicitaron el acceso presencial a la Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad de Bogotá (La Modelo), los días 3 de marzo de 2022 y reprogramada el 18 de abril de 2022, al Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta Media y Mínima Seguridad de Bogotá, incluye Reclusión Especial y Justicia y Paz (La Picota), los días 12 y 15 de abril de 2022 y, a la Reclusión de Mujeres de Pasto el día 29 de abril de 2022, sin que les confirmaran el ingreso. Asimismo, no se les confirmó el acceso virtual a los siguientes establecimientos de reclusión: Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Villavicencio el día 26 de abril de 2022, al Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Jamundí los días 8 y 27 de abril de 2022, la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad de Valledupar el 26 de abril de 2022, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Barrancabermeja el 17 de mayo de 2022, Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Medellín el 31 de mayo de 2022 y el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta Media y Mínima Seguridad de Cúcuta el día 10 de mayo de 2022. Faltan por confirmar la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad de Popayán con solicitud de visita virtual para el 2 de septiembre de 2022 y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Leticia para el 7 de junio de 2022.

<sup>24</sup> Auto 192 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>25</sup> Decreto 2591 de 1991. Artículo 23.

*amenazado y, en caso de que así sea, es su deber tutelarlos y, en consecuencia, tomar las medidas necesarias para que cese la violación o la amenaza*<sup>26</sup>. Lo anterior, incluso luego de proferido el fallo y hasta que el ejercicio de los derechos sea restablecido, mediante el acatamiento de las medidas de protección ordenadas. Entonces, su labor no concluye necesariamente con la emisión de la decisión. Ha de orientarse por la materialización de los remedios dictados para asegurar el goce de los derechos fundamentales.

Según los artículos 27<sup>27</sup> y 52<sup>28</sup> del Decreto 2591 de 1991, la competencia para hacer cumplir los fallos de tutela y verificar la satisfacción de las medidas adoptadas en aquellos, incluso cuando se trata de decisiones de segunda instancia o de la Corte, en sede de revisión, *prima facie*, radica en los jueces de primera instancia. No obstante, en situaciones amparadas bajo la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, como el asunto actual, la Corte puede asumir directamente la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento de las órdenes que profirió<sup>29</sup>. Ello comprende la posibilidad de acudir al trámite de cumplimiento o al incidente de desacato, según corresponda, como herramientas para garantizar la eficacia y efectividad de los procesos de avance hacia la superación del ECI<sup>30</sup>.

2. En consonancia, en el marco del seguimiento de la referencia, esta Sala es competente para valorar y perseguir el cumplimiento de las decisiones que adopta para dinamizar el ECI en materia carcelaria y penitenciaria, declarado mediante las **Sentencias T-388 de 2013**<sup>31</sup> y **T-762 de 2015**<sup>32</sup>. Las órdenes contenidas en aquellos fallos, que declararon y reiteraron la existencia de un ECI, con el paso del tiempo y la variación de las condiciones fácticas que la produjeron, son susceptibles de adición y adecuación.

<sup>26</sup> Auto 548 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En ese orden, el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 dispuso que *“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”*.

<sup>27</sup> Decreto 2591 de 1991. **“Artículo 27. CUMPLIMIENTO DEL FALLO.** *Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. // Si no lo hiciere 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, ordenará 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 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”*.

<sup>28</sup> Decreto 2591 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. // La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción”*.

<sup>29</sup> Auto 548 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>30</sup> Sobre el trámite de los incidentes de desacato relacionados con las órdenes de la Sentencia T-762 de 2015, el Auto 548 de 2017 mantuvo la competencia de los jueces de primera instancia para alcanzar el cumplimiento de las órdenes particulares y relativas a cada caso concreto, y señaló que la competente para conocer los incidentes de desacato que se promuevan en relación con las órdenes generales de dicha sentencia es la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

<sup>31</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>32</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En efecto, atender los retos emergentes en el proceso de seguimiento del asunto estructural, exige un monitoreo dinámico y permanente por parte de la Sala Especial. Tal situación, la faculta para verificar y asegurar el cumplimiento de órdenes emitidas como parte de la evolución y dinámica del estado de cosas inconstitucional declarado.

De acuerdo con esta característica, el **Auto 121 de 2018**<sup>33</sup> delimitó las competencias generales de esta Sala Especial para: (i) orientar el seguimiento a la estrategia de superación del ECI 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 ECI<sup>34</sup>.

En ejercicio de su competencia para orientar el seguimiento, la Sala está habilitada para dirigir y redirigir los esfuerzos institucionales hacia el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad y verificar que las medidas que dicta se materialicen. Del mismo modo, puede desplegar las acciones necesarias para lograr el cumplimiento de las órdenes que dicta con aquel propósito. Dicha competencia solo cesará, en concordancia con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, cuando los derechos fundamentales de la población privada de la libertad se garanticen efectiva y materialmente, y desaparezcan las causas que les amenazan. Como el evento, por ejemplo, en que se supere la situación estructural que dio origen a la declaratoria del ECI.

3. A partir de estos presupuestos de competencia, la Sala se pronunciará sobre la situación descrita por la Comisión de Seguimiento. Este organismo reveló obstáculos en relación con la accesibilidad: (i) a los ERON y, (ii) a la información relativa al desarrollo de la política penitenciaria y a su ejecución. Aquella resulta necesaria para el desarrollo de las labores asociadas con el seguimiento al ECI en materia carcelaria y penitenciaria. En concreto, se trata de un mecanismo contemplado dentro de la estrategia de superación de las condiciones que le dieron origen.

A primera vista, en esta ocasión, la Sala advierte posibles obstáculos para el desarrollo de las labores de seguimiento y contraste de la información, previstas en el esquema actual de verificación. Aquellos se encuentran asociados a las restricciones de acceso a la información, a partir de presuntas barreras al ingreso de las entidades convocadas a la estrategia del ECI para cotejar los informes del Gobierno Nacional. En tal escenario, la Sala está llamada a identificarlas y removerlas, de modo que el acceso a la información sobre la PPL y, el ingreso material y efectivo a los ERON estén garantizados.

Dicha circunstancia merece la atención e intervención de la Sala,

---

<sup>33</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>34</sup> Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento 139.

principalmente, por dos motivos. En primer lugar, se trata de una comunicación suscrita por la Comisión de Seguimiento. Aquella organización de naturaleza civil e independiente, fue designada para adelantar labores de monitoreo y presentar informes que contrasten las versiones gubernamentales sobre las medidas adoptadas o en proceso de adopción para la superación del ECI. Ello, con el objetivo de ampliar los elementos de juicio sobre este asunto estructural, para efecto de la toma de decisiones de esta Sala Especial.

En segundo lugar, la CSSC refirió presuntos obstáculos que pueden comprometer el resultado de la estrategia de seguimiento de modo general. Al indagar sobre aquellos, la Sala encontró una alerta pues también fueron identificados por la Defensoría del Pueblo.

4. Lo expuesto se relaciona directamente con el cumplimiento de las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**. Estas fueron proferidas en ejercicio de la competencia para orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas de definir la estrategia de superación al ECI. Tales órdenes comprenden, precisamente, la remoción de obstáculos que puedan tener las organizaciones y entidades encargadas de emitir el informe de contraste establecido en el **Auto 121 de 2018** para acceder a información del sistema carcelario y penitenciario.

### **Objeto y estructura de la decisión**

5. La Sala precisa que no son objeto de consideración en este asunto: el estudio a la presunta infracción al derecho de petición de la CSSC y, lo alegado por la Procuraduría General de la Nación respecto de las presuntas dificultades que tiene la Procuraduría Judicial 281 Penal I para acceder a información del ERON de Ipiales (Nariño).

Con relación al primer punto, esta Sala Especial determina que, del modo en que lo refirió la Magistrada Sustanciadora en el **Auto del 15 de octubre de 2021**, no evaluará si el derecho fundamental de petición de la CSSC pudo verse lesionado por la presunta falta de respuesta a sus solicitudes por parte del INPEC, porque tal estudio le corresponde al juez de tutela de instancia por tratarse de una garantía *ius fundamental* en una dimensión subjetiva y, con un alcance particular. Su reivindicación tiene otros escenarios judiciales, cuyo trámite y definición no están a cargo de esta Sala, pues no tiene competencia para valorar su posible lesión.

Respecto del segundo asunto excluido, la manifestación efectuada por la Procuraduría General de la Nación, por la presunta dificultad de la Procuraduría Judicial 281 Penal I para acceder a documentos en el ERON de Ipiales, no está acompañada de elementos de juicio que permitan a esta Sala asumir que las dificultades alegadas se enmarcan en las gestiones adelantadas para cumplir la labor constitucional, legal y jurisprudencialmente

encomendada en el marco del ECI de la referencia<sup>35</sup>. Por tal razón, aquel asunto puntual no reviste la característica de estructural y no activa la competencia de la Sala, de modo que no tendrá en cuenta aquella información, para los efectos relacionados con el asunto que se analiza.

6. De acuerdo con lo expuesto, esta Sala Especial solo es competente para valorar el cumplimiento a las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018**<sup>36</sup> y décima del **Auto 486 de 2020**<sup>37</sup>. Para ello, la Sala: (i) explicará el procedimiento de cumplimiento como herramienta para lograr el acatamiento de las medidas de protección en tutela; (ii) expondrá el alcance de las órdenes objeto del presente asunto, en el marco del modelo de seguimiento actual a la estrategia de superación del ECI; (iii) verificará el acatamiento de las entidades vinculadas a cada una de las órdenes; y, (iv) adoptará las medidas correspondientes para garantizar su cumplimiento.

#### **i. El trámite de cumplimiento como herramienta para lograr el acatamiento de las medidas de protección en tutela**

7. El Decreto 2591 de 1991, en su artículo 27, regula el trámite de cumplimiento de la siguiente forma:

*“Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora.*

*Si no lo hiciere 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, ordenará 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 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.”*

La **Sentencia C-367 de 2014**<sup>38</sup> sintetizó las reglas para el proceso de cumplimiento de las sentencias, consignadas en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, así: (i) los fallos deben cumplirse sin demora; (ii) en caso de no

<sup>35</sup> Procurador 281 Penal Judicial I. Oficio PJP-281-1520 del 14 de diciembre de 2021. Ref. Solicitud de información Auto 970 de 2021 Corte Constitucional

<sup>36</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>37</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>38</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

cumplirlo en las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, el juez requerirá al superior para que lo obligue a cumplir y abra un proceso disciplinario contra el incumplido; (iii) pasadas otras cuarenta y ocho (48) horas, ordenará la apertura de un proceso disciplinario contra el superior que no adopte las medidas dispuestas en el fallo para su cumplimiento. En ese caso, el juez tomará directamente las órdenes para que se cumpla su decisión. El fallador (iv) podrá sancionar por desacato al responsable del incumplimiento y a su superior, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar. Adicionalmente, (v) hasta que el derecho esté completamente restablecido o hayan sido eliminadas las causas de la amenaza, se cumpla el fallo, el juez mantendrá la competencia.

8. Este procedimiento, cuando media la declaratoria de un ECI, reviste algunas particularidades. Por ejemplo, en el seguimiento especial a la **Sentencia T-025 de 2004**<sup>39</sup>, la Corte sostiene que el deber a cargo de los servidores públicos, de facilitar el cumplimiento de las decisiones que se ordenan en el marco de un ECI, se cualifica. Ello porque, en algunos casos, *“dicho cumplimiento trae consigo la protección de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como lo es la población en situación de desplazamiento forzado”*<sup>40</sup>. En este asunto, el grupo vulnerable es la población privada de su libertad.

Otra particularidad, es que el procedimiento de cumplimiento ampara las órdenes de los autos que actualizan, dan alcance o complementan a las disposiciones de las sentencias de tutela que declaran el ECI. De tal modo, la inobservancia de las órdenes de las sentencias de tutela y de los autos que las desarrollan en el marco de un ECI, es una condición para promoverlo.

9. Determinado el proceso que rige para el presente asunto, la Sala expondrá las órdenes que serán verificadas en su cumplimiento y, su alcance.

## **ii. Las órdenes duodécima del Auto 121 de 2018 y décima del Auto 486 de 2020 y, su alcance en el modelo de seguimiento a la estrategia para la superación del ECI en materia carcelaria y penitenciaria**

10. En este apartado, la Sala Especial divide sus consideraciones para: (a) explicar la relevancia del acceso a la información de los órganos de control, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, para el modelo de seguimiento actual a la estrategia para la superación del ECI. Con ello, (b) expondrá el alcance de las órdenes duodécima del Auto 121 de 2018 y décima del Auto 486 de 2020, sobre las que se evaluará su cumplimiento.

---

<sup>39</sup> Por la cual se declara la existencia de un ECI en la situación de la población desplazada. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>40</sup> Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 460 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y Auto 265 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

***a) Acceso a la información de los órganos de control, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de la academia en el marco del seguimiento***

11. La estrategia de seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria ha estado acompañada por los órganos de control, las organizaciones de la sociedad civil e instituciones de la academia. Todas tienen un rol en el esquema de verificación y reporte de información a la Corte. El desempeño de su papel dentro de la estructura de seguimiento conlleva una garantía de especial accesibilidad a la información relacionada al ECI.

En el caso de la CSSC, el **Auto 121 de 2018** en su resolutive 15 la invitó a “*que intervenga[n] de manera activa en el proceso de seguimiento a este ECI*”<sup>41</sup>, junto a la Fundación Acción Interna, por lo cual les solicitó la presentación de un informe de contraste al del Gobierno Nacional, en los mismos términos en que los requirió a los organismos de control. Actividad a la que únicamente respondió la CSSC y que ha realizado hasta la fecha con los recursos privados de los que dispone.<sup>42</sup>

La garantía de accesibilidad se ha dispuesto, primordialmente, a través de dos canales. El primero, es el ingreso a los ERON. El segundo, el acceso a la información relacionada con las particularidades de la vida en reclusión y de la política penitenciaria. Ambos deben ser oportunos y son determinantes para el ejercicio de su labor, en especial para asegurar la solidez de la información recaudada y reportada por aquellas entidades a esta Sala.

12. El **Auto 121 de 2018** unificó los seguimientos ordenados en las **Sentencias T-388 de 2013**<sup>43</sup> y **T-762 de 2015**<sup>44</sup>. Esa providencia consolidó las directrices contenidas en ambas decisiones. Con fundamento en ellas, estructuró una estrategia de seguimiento en la que el acceso a la información de los agentes en los que reposa alguna labor asociada al seguimiento tiene especial relevancia.

<sup>41</sup> Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden décimo quinta. “**INVITAR** a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 y a la Fundación Acción Interna, para que intervengan de manera activa en el proceso de seguimiento a este ECI, en la dinámica establecida en los términos descritos en el fundamento jurídico 50 de esta providencia, es decir, tendrán el término de un (1) mes, contado a partir de la publicación del reporte semestral del Gobierno Nacional en el dominio web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co), para allegar a esta Sala Especial los escritos con sus argumentos acerca de la evolución de la estrategia de seguimiento y de la superación del ECI”.

<sup>42</sup> Para el mes de junio de 2022, la CSSC ha presentado a la Sala 10 informes de seguimiento a las condiciones de vida en reclusión durante la vigencia del ECI.

<sup>43</sup> La Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa, estableció por primera vez una directriz sobre el acceso a la información de las entidades concernidas en el seguimiento. En esa materia, fijó dos responsabilidades en cabeza del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del INPEC (en sus niveles nacional y regional) y, de las autoridades de los establecimientos penitenciarios y carcelarios accionados. De un lado, suministrar la información requerida para hacer el seguimiento al cumplimiento de aquella sentencia. De otro, permitir el ingreso a los ERON, sin cita previa y con las correspondientes medidas de seguridad. Ambas directrices fueron previstas solo en relación con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República. Y tienen el propósito común de asegurar el ejercicio de su función de vigilancia y control.

<sup>44</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Esa decisión fortaleció el alcance del acceso a la información, con el propósito de que el derecho en abstracto responda a las demandas de seguimiento conjunto y se acompañe con lo previsto hasta ese momento<sup>45</sup>. Además, previó esta medida como un mecanismo para superar las inercias administrativas que dificultaban la materialización de los roles desplegados tanto por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República y, por las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas.

En esa ocasión, la Sala estableció una dinámica continua de contradicción de los datos entre, por un lado, el Gobierno Nacional y, por el otro, los organismos de control y la CSSC. Aquella, tenía el propósito de propiciar la adopción de *“medidas eficaces que garanticen condiciones mínimas de subsistencia digna y humana en los centros de reclusión del país”*<sup>46</sup>. Para el efecto, la Sala Especial actualizó las medidas para garantizar la efectividad de la participación en el proceso de todos los agentes del seguimiento reconocidos hasta entonces.

Valoró, particularmente, las manifestaciones de la Defensoría del Pueblo que apuntaban a que el INPEC impedía o dilataba el ingreso de sus funcionarios a los centros de reclusión y, además, obstaculizaba el uso de dispositivos electrónicos y analógicos para la captura de datos en su interior<sup>47</sup>. Lo anterior, condujo a que la Sala profiriera una orden para asegurar el acceso a la información de las entidades con rol de contraste de información. Previo la necesidad de crear una regulación específica, que asegurara su ingreso a los centros de reclusión sin contratiempos o restricciones que interfirieran en su labor de contraste a los informes semestrales del Gobierno Nacional<sup>48</sup>. En ese sentido, expidió la orden duodécima de la providencia. Aquella dispuso que, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, debían garantizar el ingreso seguro a los establecimientos penitenciarios de los organismos que tienen algún rol en el seguimiento al ECI.

De esta orden se deriva que las entidades de control y la CSSC, contrastan los informes semestrales del Gobierno Nacional. Si, para hacerlo, requieren

<sup>45</sup> Mientras la medida de acceso a la información contenida en el resolutivo quinto de la Sentencia T-388 de 2013, estaba focalizada en los centros de reclusión accionados, aquella prevista en el Auto 121 de 2018 abandona dicha limitación y enfoca la problemática en términos estructurales. En aquel momento, manifestó lo siguiente: *“en tanto la declaratoria de un ECI obedece a la constatación de la vulneración de la dimensión objetiva y subjetiva de los derechos, el reporte de información debe dar cuenta de la garantía estructural y progresiva de los derechos de todas las personas que habitan los centros de reclusión del país, no solamente de los establecimientos vinculados en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015”* Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 45

<sup>46</sup> Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 50.

<sup>47</sup> Auto 121 de 2018. Fundamento jurídico 25.

<sup>48</sup> Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. *“Duodécimo. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) que, en todo caso, deben garantizar el ingreso seguro a los establecimientos penitenciarios de los organismos a los que se les ha delegado el seguimiento de este ECI, sin restricción ni demora irrazonable, para el efectivo despliegue de sus funciones en el marco de este seguimiento. || En similar sentido, se facilitará a la academia y a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el seguimiento, el acceso a los documentos que requieran para desplegar su labor de acompañamiento a este proceso, salvo aquellos que tengan reserva de ley, hasta tanto esta Corporación declare la superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria.”*

ingresar a los establecimientos de reclusión, están habilitados para acceder con las medidas de seguridad necesarias. En todo caso, el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho tienen la obligación de garantizar su ingreso seguro a los establecimientos de reclusión, lo expuesto, sin restricción ni demora irrazonable, debido a su rol de contraste respecto de los informes semestrales. Las entidades obligadas, también, deben facilitar “*a la academia y a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el seguimiento*”<sup>49</sup> la información que requieran y que no tenga reserva de ley. Esta orden anunció que estaría vigente, en principio, hasta la superación del ECI.

13. En síntesis, a través de la orden duodécima del **Auto 121 de 2018**, la Sala Especial procuró desbloquear obstáculos administrativos y fortalecer la estrategia de seguimiento al ECI. Para tal efecto, adecuó la garantía de ingreso a los establecimientos de reclusión y de acceso a la información sobre el sistema carcelario y penitenciario a todos los agentes del seguimiento reconocidos hasta ese momento y, conservó la responsabilidad en la Cartera de Justicia y en el INPEC.

14. Tiempo después, con ocasión de la contingencia generada por la propagación del COVID-19, el **Auto 486 de 2020**<sup>50</sup> analizó las medidas adoptadas por las autoridades para proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en respuesta a la situación de emergencia sanitaria en los ERON.

La orden décima de dicha providencia estableció el deber del INPEC de implementar los medios técnicos y administrativos que posibiliten la función de verificación de las condiciones de reclusión por parte de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la CSSC. De igual manera, ordenó publicar los protocolos, las medidas y los elementos de bioseguridad requeridos para el ingreso a los establecimientos de reclusión. Además, le ordenó al INPEC abstenerse de impedir el ingreso de los organismos de control y de la CSSC a los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Por último y, como medida para prevenir la propagación del virus, ordenó al INPEC suministrar los elementos de bioseguridad necesarios para el ingreso de dichos órganos de control y de la CSSC a los establecimientos de reclusión<sup>51</sup>.

15. Las medidas establecidas en los **Autos 121 de 2018** y **486 de 2020** referidas en las consideraciones precedentes, tienen una función específica: asegurar que las entidades y organizaciones encargadas del seguimiento al

---

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>51</sup> Respecto de esta orden, el INPEC manifestó, de forma extemporánea, que no era el competente para entregar elementos de bioseguridad. Afirmó además que, el 13 de noviembre de 2020, emitió la Circular 046, con la que estableció un plan piloto para el ingreso de los organismos de control (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la Nación y Personerías), al igual que a “*autoridades judiciales, autoridades administrativas y abogados de la PPL en los ERON durante la emergencia sanitaria del virus COVID-19*”. Dichas observaciones fueron resueltas mediante el Auto 812 de 2021, por medio del cual se negó la solicitud de reconsideración de las órdenes del Auto 486 de 2020 realizada por el INPEC.

ECI puedan obtener la información que requieran para desplegar su rol. Para ello, pueden ingresar a los ERON y, tener acceso a los datos necesarios para tal propósito. Todo, a efecto de preparar el informe que presentan a esta Corporación, actualmente en una dinámica de contraste respecto de los reportes semestrales del Gobierno Nacional.

16. En todo caso, la Sala resalta que las entidades con un rol de contraste actúan en cumplimiento de una orden judicial. Su labor es esencial para el proceso dialógico que actualmente guía la estrategia de superación del ECI y, en esa medida, lograr el goce efectivo de los derechos fundamentales de la PPL.

***b) Alcance de las medidas que aseguran el acceso a la información de los agentes que intervienen en el proceso de seguimiento***

17. La Sala Especial advierte que el acceso a la información de los órganos de control, de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas reconocidas como intervinientes en este asunto estructural, se ha reforzado por la necesidad de obtener datos de un entorno con un acceso restringido como son las estructuras penitenciarias.

En general, el acceso a la información de las entidades involucradas en el seguimiento al ECI en materia penitenciaria y carcelaria, debe garantizarse de modo celer, oportuno y sin restricción ni demora irrazonable alguna. Todo ello, con el objetivo de lograr el efectivo despliegue de sus funciones en el marco del ECI. Adicionalmente, tal acceso a la información está sujeto a la superación del ECI, al estar previsto como una garantía asociada a la labor desplegada en el marco del seguimiento de este asunto estructural.

18. Ahora bien, como se refirió, el acceso a la información se ha previsto a partir de dos modalidades: conocer la información carcelaria y penitenciaria e ingresar a los ERON. Las características anteriores son comunes a ambas. Pero cada una de ellas, tiene especificidades.

19. Una vía de acceso a la información es la posibilidad de **conocer la documentación y la información** sobre la vida en reclusión y la política penitenciaria, en todo lo que atañe a este seguimiento para el ejercicio efectivo de su rol de contraste y reporte. Este canal de acceso a la información presenta una restricción. Las entidades podrán conocer la información que soliciten, siempre y cuando aquella no tenga reserva de ley.

20. El segundo mecanismo de acceso a la información es el **ingreso a los diferentes centros de reclusión** por parte de aquellas entidades e instituciones. No obstante, la Sala advierte este no se garantiza con el acto físico de la entrada del personal designado a los centros penitenciarios. Tal ingreso tiene características propias, en atención al objetivo que cumple en el marco del ECI en materia penitenciaria y carcelaria. Cualquier directriz o regulación sobre la materia debe responder a ellas. Para el caso, la Sala aclara

que las particularidades que se expondrán a continuación se erigen como una hoja de ruta ante la completa inacción del Ministerio del Interior y del INPEC en el cumplimiento de las órdenes contenidas en las providencias mencionadas en este auto. De esta manera, el estudio del cumplimiento de las órdenes comprende una verificación sistemática, integral y desde lo estructural. Lo expuesto, con base en los escritos allegados por los organismos y entidades vinculados al seguimiento.

A continuación, la Sala describe las particularidades del ingreso ordenado en el marco del seguimiento:

20.1. Tiene naturaleza específica. De tal suerte, los ingresos deben responder a una regulación particular, en función de la labor de aquellas organizaciones y entidades, conforme el rol que les fue adjudicado en este asunto estructural. Lo expuesto, bajo el entendido de que su propósito responde a patrones puntuales, derivados del seguimiento, no coincidentes con otros escenarios de acción y de intervención, incluso de las mismas entidades involucradas en el seguimiento. En esa medida, la actuación de cada participante está necesariamente relacionada con el rol desempeñado en este seguimiento. Bajo ese entendido, debe concentrarse en el ejercicio de las labores asociadas al seguimiento del ECI declarado por esta Corporación. No puede ser extendido a otras esferas de acción de las entidades involucradas.

20.2. Es orientado desde el nivel central. Las directrices para asegurar el ingreso de los agentes del seguimiento a los establecimientos penitenciarios tienen un carácter central. La regulación sobre el ingreso efectivo no puede concretarse en la autorización de los diferentes directores de los centros de reclusión sin directrices generales, como ocurre con las visitas previstas en el Reglamento.

Las medidas adoptadas en el marco de este seguimiento apuntan a la incorporación de parámetros unificados, claros y efectivos. Tanto el INPEC, como el Ministerio de Justicia y del Derecho deben forjar un esquema de ingresos que atienda en forma específica al papel de las entidades involucradas en el seguimiento. De tal forma, en todo el territorio nacional, las organizaciones que integran el seguimiento, como las autoridades penitenciarias tendrán claridad sobre la regulación particular para acceso a los ERON.

En este apartado, la Sala precisa que los directores de los establecimientos de reclusión mantienen la potestad de resolver sobre el ingreso o no a dichos centros, en tanto son ellos los que conocen el acontecer diario de los centros que dirigen. No obstante, para que esta potestad no sea arbitraria, deben tener un marco de competencia delimitado por una regulación expedida por las autoridades concernidas para tal fin.

20.3. **No está sujeto a cita previa.** No tiene restricciones sobre el momento en que deben desarrollarse, ni en cuanto a su duración. Tales aspectos

dependen enteramente de las necesidades de la organización o la entidad que pretenda el ingreso para efecto de desarrollar su labor en el marco del seguimiento<sup>52</sup>. Esta característica no es absoluta, en tanto el ingreso, aunque no requiera cita previa, puede verse retrasado o limitado en casos en que no se pueda garantizar la seguridad de los visitantes, tales como disturbios, conteo de personas privadas de la libertad, requisas sorpresa o, aquellas circunstancias extraordinarias e imprevistas de los centros de reclusión.

**20.4. No tiene restricciones sobre los lugares que abarca.** El ingreso de esas entidades u organizaciones a los ERON permite el acceso a cualquier espacio interno. Las autoridades penitenciarias no pueden impedir su acceso a ninguna de las áreas del establecimiento, incluso a aquellas que tengan carácter meramente administrativo.

En caso de que el acceso pretenda darse sobre zonas que presenten retos, por ejemplo, en materia de seguridad o de salud, las autoridades penitenciarias deben brindar la información correspondiente y las medidas para conjurar efectivamente los posibles riesgos derivados del ingreso. En línea con lo anterior, en eventos de relevancia epidemiológica, la administración penitenciaria, en concordancia con los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social, tiene la obligación de asegurar la entrega de los elementos bioseguridad necesarios para proteger la vida y la salud de los internos, de los guardias y de los funcionarios que ingresarán a los centros de reclusión. Lo expuesto, en el evento de que los delegados de las organizaciones que pretenden el ingreso no cuenten con aquellos. En ningún caso, la falta de disposición de dichos elementos podrá constituirse en un obstáculo para el ingreso de las delegaciones<sup>53</sup>.

**20.5. Incluye el ingreso y utilización de los elementos necesarios para el desarrollo de la labor** de estas entidades y organizaciones. Las autoridades y organizaciones que hacen parte del seguimiento, deben tener la posibilidad ingresar a los ERON y contar con los medios adecuados para cumplir su función. Entre aquellos, están los elementos requeridos para documentar y capturar los datos que puedan servir como evidencia de las condiciones en la cuales se encuentran las estructuras físicas de los establecimientos de reclusión, las condiciones de vida de las personas allí detenidas y, en general, la garantía de sus derechos fundamentales.

En función de ese propósito, las órdenes de ingreso a los establecimientos de

---

<sup>52</sup> Esta característica se encuentra en concordancia con la orden quinta de la Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, según la cual “[el] Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como al INPEC –tanto nacional como regionalmente– y a cada una de las autoridades de los Establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de alguna de las tutelas de la referencia, suministrar a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Contraloría General de la República, toda la información que requieran para hacer el seguimiento al cumplimiento de la presente sentencia. Asimismo, se les deberá permitir ingresar a los respectivos recintos, sin necesidad de cita previa, pero sin omitir las correspondientes medidas de seguridad, para que puedan ejercer su función de vigilancia y control”.

<sup>53</sup> Auto 486 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

reclusión comprenden la eliminación de obstáculos para que las entidades involucradas en el seguimiento puedan usar dispositivos tecnológicos para la captura de datos audiovisuales en su interior. Estos son indispensables para el recaudo de los datos, la labor de contraste que deben realizar las entidades y, finalmente, la presentación de los reportes correspondientes a la Sala Especial. Son relevantes para que esta Sala obtenga mayores elementos de juicio para valorar y definir los avances, estancamientos y retrocesos en la estrategia de cumplimiento a las órdenes que propenden por la superación del ECI.

Para la Sala Especial, asegurar el ingreso del personal a cargo, sin permitir que porten y usen las herramientas de trabajo necesarias para el desempeño de su rol, resta eficacia a su labor. Implica una afectación del seguimiento al ECI, en tanto restringe las posibilidades de presentarle a esta Sala la información documentada que requiere para el trámite judicial que adelanta. También limita la participación de las entidades a cargo y compromete la eficacia de su trabajo y de sus esfuerzos por visibilizar lugares y situaciones.

En todo caso, impedir el registro audiovisual de la situación carcelaria y penitenciaria a la CSSC, a la academia y a las delegaciones de las entidades públicas que tienen un rol de verificación y contraste de los reportes presentados por el Gobierno Nacional, configura un obstáculo para el ejercicio de las competencias de la Sala Especial. En concreto, entorpece la labor de contraste de las entidades vinculadas respecto de los datos entregados por el Gobierno Nacional. Por esa vía, dificulta la labor judicial desplegada por la Corte.

En suma, a juicio de la Sala, su labor depende de la consolidación de una visión panorámica, objetiva y lo más cercana posible a la cotidianidad de los establecimientos de reclusión. En este sentido, el ingreso al que aluden las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**, supone que las entidades, organizaciones y personas que ejercen labores en el marco de este seguimiento, puedan portar y usar los dispositivos electrónicos para documentar las condiciones de la vida en reclusión, o los aspectos relacionados con aquellas, para consolidar su informe de contraste. Lo anterior, en cumplimiento de las condiciones de seguridad previstas por las autoridades penitenciarias.

Estas condiciones de seguridad deben ser razonables y proporcionadas, debido a que, como se estableció, los instrumentos electrónicos son necesarios para la labor de contraste de las entidades. En tal sentido, las medidas deberán ser: (i) razonables, en el sentido de que la restricción obedezca a una amenaza real a la seguridad; (ii) proporcionales, es decir, que la limitación en el uso de los dispositivos sea idónea, adecuada, indicada y proporcional en sentido estricto. Conforme a lo expuesto, cualquier disposición adoptada por el INPEC debe privilegiar el uso de estos dispositivos en la mayor medida posible.

21. De conformidad con las consideraciones precedentes sobre la naturaleza del acceso a la información de las entidades encargadas del seguimiento y sus

características particulares, en función de ellas, la Sala verificará el cumplimiento de las órdenes que garantizan el ingreso de los órganos de control y la CSSC a los establecimientos de reclusión, así como el acceso a la información de las instituciones académicas.

### iii. Cumplimiento de las órdenes duodécima del Auto 121 de 2018 y décima de Auto 486 de 2020

22. La Corte Constitucional precisó que la carga de demostrar el avance en la superación de un Estado de Cosas Inconstitucional recae sobre las autoridades del Gobierno Nacional responsables de cumplir las órdenes que se profieren para garantizar los derechos fundamentales<sup>54</sup>.

Por ejemplo, en el marco del seguimiento al ECI de la situación de la población desplazada, la Corte aseguró que tales autoridades deben “*brindar al juez constitucional insumos suficientes para realizar el diagnóstico actualizado sobre la situación de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia*”<sup>55</sup>. Para ello, la Corte sostuvo que los informes de cumplimiento que presente el Gobierno Nacional se rigen por el principio de lealtad procesal, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 83<sup>56</sup> y 95<sup>57</sup> de la Constitución. Esto significa, además, que tienen la carga de actuar de buena fe en el cumplimiento de las medidas ordenadas para la protección de los derechos fundamentales<sup>58</sup>.

Esto, en concordancia con el **Auto 121 de 2018** que determinó que, le corresponde al Gobierno Nacional, a través de los “*presupuestos del seguimiento, como la línea base y los indicadores de goce efectivo de derechos*”, demostrar los avances en el porcentaje de cumplimiento del goce de los derechos de las personas privadas de la libertad<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto del 27 de mayo de 2005, Auto 008 de 2009, Auto 385 de 2010, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Auto 460 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>55</sup> Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto del 11 de marzo de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas. Fundamento jurídico 4.

<sup>56</sup> Constitución Política. “*Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.*”

<sup>57</sup> Constitución Política. “*Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. || Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. || Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia; (...).*”

<sup>58</sup> Cfr. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto 156 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>59</sup> Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 8. “*Estos umbrales, que servirán para acreditar la superación de la generalidad y de la masividad del ECI, deben atender a los mínimos que son definidos en este Auto, de forma que el Gobierno Nacional debe probar, a través del uso de los presupuestos del seguimiento, como la línea base y los indicadores de goce efectivo de derechos que, en efecto, hay avances en el porcentaje de personas privadas de la libertad que tienen garantizadas las condiciones mínimas de dignidad (ver infra, fundamento 33). Esto quiere decir que, para probar que mínimo el 87% de la población carcelaria goza de sus derechos, es necesario hacer uso de la línea base ordenada en la Sentencia T-762 de 2015, así como de los indicadores de goce efectivo de derechos que, a su vez, se deben configurar a partir de los mínimos constitucionalmente asegurables, de los que se ocupa este Auto*”.

23. La Sala tendrá en cuenta estas consideraciones, pues dan contorno a las particularidades procesales que caracterizan el seguimiento de las estrategias de superación de un ECI. A partir de ello, advierte que, en esta oportunidad, evaluará el cumplimiento de las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**.

En lo que sigue, la Sala estudiará si el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, entidades destinatarias de estas órdenes, cumplieron las medidas de protección allí contenidas. Para ese efecto, la Sala Especial: (a) presentará los hechos probados; (b) se pronunciará sobre el acatamiento de la medida prevista en el **Auto 121 de 2018** y, luego (c) de la proferida en el **Auto 486 de 2020**. En cada caso, se referirá a la respuesta de las autoridades responsables de su cumplimiento. Finalmente, (d) valorará si la respuesta institucional, en su conjunto, comprueba el cumplimiento de lo ordenado.

*a) Hechos probados sobre el acceso a la información en el marco del ECI*

24. De conformidad con lo expuesto hasta el momento, con los **autos de 15 de octubre, 970 y 13 de diciembre**, todos de 2021, se evidenció que el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, pese a haber sido los destinatarios y las responsables de la materialización de las medidas adoptadas por esta Corporación en las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**, cuatro y dos años después de expedidas, no reconocen su competencia y obligación de garantizar el acceso a la información de organizaciones como la CSSC. Menos aún demostraron el acatamiento de lo ordenado.

25. La Sala también identificó barreras en el acceso a la información por parte de la Defensoría del Pueblo. A esa entidad se le ha impedido el ingreso al Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta, Media y Mínima Seguridad de Bogotá, el día 17 de octubre de 2018, en vigencia del **Auto 121 de 2018**, así como al área de sanidad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Barranquilla, el 17 de septiembre de 2021, en vigencia de los **Autos 121 de 2018 y 486 de 2020**. Además, se le ha negado la posibilidad de documentar su gestión en los establecimientos penitenciarios mediante el uso de mecanismos de registro audiovisual. Todo ello fue sostenido de manera insistente por la Defensoría del Pueblo, sin que las autoridades responsables del acatamiento de la orden se pronunciaran y controvirtieran tal aspecto.

De tal manera, de acuerdo con el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, que contiene la presunción de veracidad aplicable ante el silencio de la contraparte, la Sala tiene por probado el hecho anterior. Esto, en concordancia con el hecho de que el cumplimiento debió haber sido demostrado por los requeridos, en tanto la carga de la prueba le corresponde al INPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, por estar en mejor posición para probar

el cumplimiento o no de las medidas ordenadas<sup>60</sup>.

En el *sub judice*, la Sala advierte que las autoridades requeridas no informaron acerca de las causas que justificaran la restricción del ingreso de las autoridades encargadas de realizar el seguimiento al ECI. Tampoco informaron sobre la forma ni el alcance en que se delegó en los directores de los establecimientos de reclusión el acceso de estas entidades, sin perjuicio de que las órdenes eran claras al definir la competencia de la remoción de los obstáculos en el Ministerio de Justicia y del Derecho y del INPEC, en el **Auto 121 de 2018** y en el INPEC en el **Auto 486 de 2020**.

Conforme a las dificultades planteadas tanto por la CSSC como por la Defensoría del Pueblo para el acceso a la información, a través del ingreso a los establecimientos de reclusión, la Sala Especial analizará el cumplimiento de las entidades a las cuales se les confió su aplicación.

**b) La medida prevista en el Auto 121 de 2018**

26. A continuación, la Sala sintetiza los alcances de la orden duodécima contenida en el **Auto 121 de 2018**.

Entidades vinculadas	Ministerio de Justicia y del Derecho
	INPEC
Término	No previsto. Hasta que la Corte declare la superación del ECI.
Acción adjudicada	Garantizar el ingreso seguro a los centros penitenciarios, sin restricción ni demora irrazonable, para el efectivo despliegue de sus funciones en el marco de este seguimiento.
	Facilitar el acceso a documentos que requieran para desplegar su labor de acompañamiento a este proceso, salvo aquellos que tengan reserva de ley.
Beneficiarios	Organismos a los que se les ha delegado el seguimiento de este ECI. Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República
	Academia y organizaciones de la sociedad civil interesadas en el seguimiento.

Tabla 1 Síntesis de la orden duodécima del Auto 121 de 2018. Fuente: Elaboración propia

Conforme con lo expuesto, la Sala verificará la respuesta institucional del Ministerio de Justicia y del Derecho, y del INPEC, de manera separada.

<sup>60</sup> Ley 1564 de 2012. “Artículo 167. Carga de la Prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. || No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares”.

### ***Valoración de la respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho***

27. En el trámite surtido hasta este punto, el Ministerio no demostró haber emprendido y consolidado ninguna acción tendiente a atender lo dispuesto por esta Corporación en la orden duodécima del **Auto 121 de 2018**. Se abstuvo de acreditar la emisión o el impulso para emitir la regulación necesaria para asegurar el acceso a la información por parte de las entidades encargadas de contrastar la información del Gobierno Nacional, mediante su ingreso a los centros de reclusión y la obtención de los datos correspondientes.

Por el contrario, aquella entidad destacó reiteradamente que no es la competente para garantizar el acceso a la información por parte de dichas instituciones. Bajo ese entendido, la Cartera se limitó a remitir al INPEC el requerimiento que esta Sala le hizo directamente.

28. Sus manifestaciones y conducta le permiten a la Sala concluir que el Ministerio obra en total desconocimiento de la orden judicial. Asume que la responsabilidad de su cumplimiento no le corresponde, con una clara inobservancia de la literalidad de lo dispuesto por la Corte y de la adscripción legal de dicho establecimiento público al Ministerio de Justicia y del Derecho (Decreto 2897 de 2011). Bajo ese entendido, desatendió e incumplió la orden duodécima del **Auto 121 de 2018**, en conjunto con el INPEC, de asegurar el acceso seguro a la información de las entidades involucradas en la estrategia de seguimiento actual. Pese a que debió asegurar el acceso a los centros de reclusión y a los datos relativos al sistema penitenciario, de los integrantes de la CSSC y de las delegaciones de las instituciones con un rol en el marco del seguimiento, se abstuvo de hacerlo. Con la claridad de que una delegación no absolvía del cumplimiento, al estar vinculada directamente a la entidad mediante una orden judicial. En ese escenario, propició la desarticulación sobre la decisión del ingreso de esas entidades y organizaciones, que redundan en las dificultades que experimentan y que impactan directamente con el seguimiento que realiza esta Sala. Es una omisión que lleva cuatro años, sin demostrar ninguna gestión que certifique la articulación con el INPEC para cumplir con la orden.

En suma, la postura de la entidad muestra indiferencia y desinterés por la garantía de los derechos fundamentales de la PPL, por el seguimiento que debe realizar esta Sala y por la superación del ECI. En tal sentido, configura un obstáculo a la labor de la CSSC y de las entidades públicas con rol de contraste, lo que constituye un bloqueo institucional que entorpece el desarrollo de la estrategia de seguimiento para la superación del ECI y, le impide a la Corte verificar el avance del goce efectivo de los derechos por parte de la PPL.

### ***Valoración de la respuesta del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario***

29. En el mismo sentido que el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC es responsable de la ejecución de lo dispuesto en la orden duodécima

del **Auto 121 de 2018**. No obstante, refirió que el acceso a la información a través del ingreso a los centros de reclusión, es responsabilidad del director de cada uno de los establecimientos. Aquellos, deben autorizar la entrada, tanto de los organismos de control como de las entidades encargadas de verificar y hacer el contraste en el seguimiento al ECI<sup>61</sup>.

A partir de esta concepción, la entidad no presentó una respuesta que evidenciara medidas adoptadas para asegurar el ingreso a los ERON de las entidades encargadas de realizar el contraste a los informes semestrales. Tampoco, refirió su gestión encaminada al acceso efectivo a las instalaciones de los establecimientos a los que la CSSC pretendía acceder. El INPEC se limitó a informar que es responsabilidad de cada establecimiento de reclusión asegurar el ingreso de organizaciones como la CSSC, sin que para el caso informara el alcance de la delegación en los directores de los establecimientos para asegurar el ingreso de las autoridades encargadas del seguimiento al ECI.

30. Para la Sala Especial, las manifestaciones del INPEC revelan el desconocimiento de lo ordenado y, la omisión del cumplimiento y la materialización de la medida. La entidad no se reconoce a sí misma como su destinataria. Tampoco, identifica una obligación desprendida de aquella, en contravía de su propio texto. En esas condiciones, eludió el cumplimiento de lo dispuesto por la Sala.

31. No obstante, la Procuraduría General de la Nación recalcó que existe un protocolo de ingreso a los establecimientos de reclusión, regulado en la Resolución 6349 del 19 de diciembre de 2016 del INPEC, que contiene el “*Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional-ERON a cargo del INPEC*”. Esta reglamentación no puede asumirse como una acción tendiente al cumplimiento de lo dispuesto en la orden duodécima del **Auto 121 de 2018**, en tanto su expedición es previa al referido mandato.

Para el caso, el INPEC expidió la “*Guía de Requisitos para solicitar ingreso a los ERON*”<sup>62</sup> de 30 de abril de 2019, que desarrolla distintos tipos de visitas que recoge el Reglamento General, a saber: (i) el artículo 75, sobre visitas de inspección y garantías<sup>63</sup>; (ii) el artículo 76, sobre visitas de autoridades

<sup>61</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Correo electrónico remitido desde la Dirección de Custodia del INPEC [autorizaciones.ingreso@inpec.gov.co](mailto:autorizaciones.ingreso@inpec.gov.co). Asunto: Fwd: OFICIO A-995-2021 - AUTO 15-OCT-2021 - SENT. T-388-2013 del 28 de octubre de 2021

<sup>62</sup> INPEC. Guía de Requisitos para solicitar ingreso a los ERON. en: <http://isolucion.inpec.gov.co/Isolucion4Inpec/BancoConocimiento4INPEC/a/a653a71252d64647bd60ecf225d8a8d9/PMSPG07V2GuaderequisitosparasolicitaringressoalosERON.PDF> (19.05.2022)

<sup>63</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Resolución 6349 de 2016. “*Artículo 75. Visitas de inspección y garantías. Para los efectos de las visitas de inspección de los servidores públicos de la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, las Personerías Distritales y Municipales, fiscales a los que se refiere el artículo 169 de la Ley 65 de 1993, en todo caso se observarán las normas que garanticen la integridad de estos visitantes y las normas de seguridad del establecimiento de reclusión, de acuerdo a lo establecido en la Guía de requisitos para solicitar ingreso a los establecimientos de reclusión, aprobada mediante Resolución No. 1606 del 6 de abril de 2016, y demás normas que la modifiquen o adicionen*”

administrativas y legislativas<sup>64</sup>; (iii) el artículo 77, sobre visitas de autoridades judiciales y entes de investigación judicial<sup>65</sup>; y, (iv) el artículo 78, sobre visitas de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos<sup>66</sup>. El Reglamento, establece igualmente que cada uno de los establecimientos de reclusión regulará, a través de su normatividad interna, con apego a la Guía, los ingresos y visitas de inspección de garantías realizadas por autoridades administrativas, legislativas y judiciales.

Ni el reglamento que es anterior al **Auto 121 de 2018**, ni la Guía que es posterior a la expedición de dicha providencia, establecieron un régimen especial aplicable a las entidades y organizaciones que requieran ingresar a los establecimientos de reclusión y acceder a la información del sistema penitenciario y carcelario. Lo expuesto, en desarrollo de las labores encomendadas, como parte de la estrategia de superación del ECI. Tampoco, abordan el acceso a la información, desde el punto de vista de las necesidades del esquema de superación del ECI y las funciones asignadas en él.

Como el INPEC no acreditó de qué manera el Reglamento y la Guía cumplen con lo establecido en el **Auto 121 de 2018**, esta Sala verificó esas regulaciones y encontró que no cumplen con los alcances de lo ordenado.

En efecto, la Resolución 6349 del 2016 del INPEC y las guías de solicitud de ingreso, regulan los ingresos a los centros de reclusión desde una perspectiva general y ajena al proceso de seguimiento asociado al ECI. No integra o establece una regulación específica y necesaria que cumpla lo dispuesto por esta Sala Especial en la orden décima del **Auto 121 de 2018**. Lo expuesto con el agravante de que la guía de solicitud de ingreso a los ERON fue expedida con posterioridad a dicha decisión y no la desarrolla. Por lo anterior, aquel acto administrativo no acredita que el INPEC haya cumplido con lo ordenado en materia de acceso a la información para las entidades involucradas en el proceso de seguimiento que orienta esta Corporación.

32. Por consiguiente, esta Sala concluye que la medida referenciada tampoco fue cumplida por parte del INPEC.

<sup>64</sup> Ibid. Artículo 76. **Visitas de autoridades administrativas y legislativas.** El reglamento del régimen interno de cada establecimiento determinará los días y horas en que las autoridades administrativas o legislativas pueden practicar visitas a los establecimientos con fines oficiales, de conformidad con la Guía de requisitos para solicitar ingreso a los establecimientos de reclusión, aprobada mediante Resolución No. 1606 del 6 de abril de 2016, y demás normas que las modifiquen y adicionen. // Estas autoridades se limitarán a cumplir las funciones objeto de diligencia y se someterán a los controles y normas de seguridad establecidas en el establecimiento de reclusión.

<sup>65</sup> Ibid. “Artículo 77. **Visitas de autoridades judiciales y entes de investigación judicial.** El reglamento de régimen interno de cada establecimiento determinará los horarios en que las autoridades judiciales o entes de investigación judicial, pueden practicar visitas con fines oficiales a los establecimientos de conformidad con la Guía de requisitos para solicitar ingreso a los establecimientos de reclusión, aprobada mediante Resolución No. 1606 del 6 de abril de 2016, y demás normas que las modifiquen y adicionen.”

<sup>66</sup> Ibid. “Artículo 78. **Visitas de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.** El reglamento de régimen interno de cada establecimiento determinará los horarios en que las Organizaciones no Gubernamentales de Derechos Humanos, pueden practicar visitas a los establecimientos, de conformidad con la Guía de requisitos para solicitar ingreso a los establecimientos de reclusión, aprobada mediante Resolución No. 1606 del 6 de abril de 2016, y demás normas que las modifiquen y adicionen.”

**c) La medida prevista en el Auto 486 de 2020**

33. A continuación, la Sala sintetiza las órdenes comprendidas en el ordinal décimo de la parte resolutive del **Auto 486 de 2020**:

Entidad vinculada	INPEC
Término	10 días para la presentación de informe parcial al respecto.
Acción adjudicada	Abstenerse de impedir el ingreso a los establecimientos de reclusión del orden nacional.
Beneficiarios	Procuraduría General de la Nación
	Defensoría del Pueblo
	Contraloría General de la República
	Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil
	Delegados de derechos humanos de las personas privadas de la libertad y las autoridades del establecimiento

Tabla 2. Orden décima del Auto 486 de 2020. Fuente: Elaboración propia

34. En este caso, la única entidad responsable de su ejecución es el INPEC. No obstante, en el mismo sentido de la orden anterior, esa entidad se abstuvo de responder acerca de su cumplimiento.

La Sala aclara que la orden décima del **Auto 486 de 2020** implica la realización de varias actividades, las cuales son: (i) establecer medios técnicos para la realización de audiencias, (ii) publicar los protocolos de ingreso, (iii) abstenerse de impedir el ingreso a los establecimientos de reclusión y, (iv) proveer elementos de seguridad para el acceso a los centros penitenciarios y carcelarios. Por esta circunstancia, es preciso aclarar que las solicitudes de información al INPEC estaban dirigidas a establecer el cumplimiento de la orden destinada a que se abstuviera de impedir el ingreso a los establecimientos de reclusión, por lo que esta circunstancia específica será la destinataria del estudio del presente incidente de cumplimiento.

35. No obstante, previamente a la comunicación de la CSSC que advirtió de los obstáculos de ingreso a los centros penitenciarios, el INPEC informó a la Sala Especial sobre la expedición de la Circular 046 de 2020. A través de aquella estableció un “*Plan piloto para el ingreso permanencia y salida de organismos de control (Procuraduría, Contraloría, Personería), autoridades judiciales, autoridades administrativas y abogados de la PPL en los ERON durante la emergencia sanitaria del virus COVID-19*”. Tal plan regula la entrada a los establecimientos de reclusión para algunas de las instituciones que verifican las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad, en el marco de la emergencia sanitaria derivada de la propagación del COVID-19.

36. La Sala Especial advierte que el INPEC, a pesar de indicar la existencia de

un plan piloto de ingreso a los establecimientos de reclusión durante la emergencia sanitaria del coronavirus, no demostró su puesta en marcha, sus resultados en términos de garantía de derechos fundamentales y de acceso a la información. También excluyó de manera injustificada a la Defensoría del Pueblo y a la CSSC. En esa medida, la orden décima del **Auto 486 de 2020** fue incumplida por parte del INPEC.

37. La Sala Especial observa que persisten obstáculos debido a la ausencia de una regulación específica para el acceso a la información en materia carcelaria y penitenciaria y, el ingreso a los establecimientos de reclusión de los órganos de control y las entidades encargadas de realizar el contraste a los informes del Gobierno Nacional. Debido a la situación, existen barreras para la labor de los organismos que tienen a su cargo el contraste de la información y el papel de esta Sala para verificar el seguimiento al ECI.

La comunicación de la CSSC y de la Defensoría del Pueblo, revelan el incumplimiento por parte del INPEC de evitar que se impida *“el ingreso a los establecimientos de reclusión del orden nacional, a los organismos de control y/o a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil que tienen entre sus funciones, las de constatar las condiciones de vida digna y de reclusión de las personas privadas de la libertad”*<sup>67</sup>.

#### ***d) Valoración de la respuesta institucional conjunta***

38. La Sala Especial recalca que la carga de demostrar el avance en la superación de un ECI recae sobre las autoridades del Gobierno Nacional responsables de cumplir las órdenes que se profieren para garantizar los derechos de la población privada de su libertad. En vista de lo considerado hasta este punto, para la Sala es claro que las autoridades del Ejecutivo no demostraron el cumplimiento a lo dispuesto en las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**, por parte del INPEC y del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Lo anterior, pese a que en este trámite las autoridades fueron alertadas sobre aquella omisión en tres oportunidades<sup>68</sup>, ninguna efectuó acciones tendientes a remediar la situación. Tanto el Ministerio de Justicia y del Derecho como el INPEC, reiteraron su postura de considerarse incompetentes para el cumplimiento de lo ordenado, en contravía del mismo texto de las referidas órdenes.

En ese contexto, con el objetivo de materializar las medidas inobservadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho y, el INPEC a continuación, la Sala Especial definirá las medidas que adoptará para asegurar el cumplimiento de las órdenes objeto de estudio.

---

<sup>67</sup> Auto 486 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Orden décima.

<sup>68</sup> Por medio de los Autos de 15 de octubre de 2021, 970 de 2021 y de 13 de diciembre de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

#### iv. De las medidas para garantizar el cumplimiento de lo ordenado

39. En el apartado anterior, la Sala Especial valoró la respuesta institucional a las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**. Conforme a ello, constató un incumplimiento de ambas por parte de las entidades públicas requeridas. En tal perspectiva, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las citadas providencias y avanzar en la garantía del acceso a información sobre la política penitenciaria y carcelaria a los entes de control, la CSSC y las instituciones académicas, esta Sala requerirá al Presidente de la República para que adopte correctivos dirigidos a desbloquear la respuesta institucional.

#### *Requerimiento al Presidente de la República para el cumplimiento de las órdenes*

40. El artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 determinó que, en caso de evidenciar el incumplimiento de una orden judicial, el juez que realiza el seguimiento requerirá al superior de un funcionario para que le obligue a cumplirla sin demora. En el presente caso, las órdenes de los **Autos 121 de 2018** y **486 de 2020** refieren que la responsabilidad del cumplimiento recae sobre el Ministerio de Justicia y del Derecho y en el INPEC.

La Sala advierte que el Decreto 2591 de 1991 no precisa el tipo de superior al cual se remite la actuación para que haga cumplir la orden, solamente se limita a indicar que se trata del “*superior del responsable*”. En consecuencia, la Sala expone los motivos por los que se requerirá al Presidente de la República, como superior del Ministro de Justicia y del Derecho, y del Director General del INPEC, para que cumplan con las órdenes del presente asunto.

41. Para el caso del Ministro de Justicia y del Derecho, la Constitución establece que es jefe de la administración de la cartera ministerial<sup>69</sup>. Además, precisa que es nombrado por el Presidente de la República<sup>70</sup>. Sus funciones están determinadas en la Ley 489 de 1998<sup>71</sup> y, en el Decreto 1427 de 2017<sup>72</sup>.

El artículo 61 de la Ley 489 de 1998 señala que es una de las funciones de los ministros, “[e]jercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el Presidente de la República les delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias

<sup>69</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 208. “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”.

<sup>70</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 189. “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: // 1. Nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos.”

<sup>71</sup> “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

<sup>72</sup> “Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”.

del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo”. Además, según el artículo 6 del Decreto 1427 de 2017, el despacho del Ministro de Justicia y del Derecho, formula “*las políticas en los temas de competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho, bajo la dirección del Presidente de la República*” y le corresponde [c]oordinar la formulación y hacer seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho”.

De acuerdo con las normas citadas, existe relación de subordinación del Ministro respecto del Presidente de la República. Esta relación, de superioridad e inferioridad, concuerda con la noción de la figura del Presidente como Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa<sup>73</sup>, que detenta la “*suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos*”<sup>74</sup>.

Coincide, además, con lo dispuesto en la Resolución 0194 de 2015, “*por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de los empleos de la Planta de Personal*”<sup>75</sup> del Ministerio de Justicia y del Derecho. Aquella Resolución indica que el jefe inmediato del Ministro de Justicia es el Presidente de la República<sup>76</sup>.

42. En el caso del INPEC, la Sala encuentra que aquel es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente<sup>77</sup>, cuyo Director es el representante legal de la entidad y principal responsable del instituto<sup>78</sup>.

De acuerdo con el artículo 6 del Decreto 4151 de 2011 “*por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC y, se dictan otras disposiciones*”, el Director del INPEC “*es agente del Presidente de la República, de libre nombramiento y remoción, quien será el representante legal de la Entidad*”.

Por otro lado, el literal h del artículo 61 de la Ley 489 de 1998 establece como

<sup>73</sup> Constitución Política de Colombia. “Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (...)”

<sup>74</sup> Ley 489 de 1998. “Artículo 56. Corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos, al tenor del artículo 189 de la Constitución Política. // La Presidencia de la República estará integrada por el conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República y su régimen será el de un Departamento Administrativo.”

<sup>75</sup> Resolución 0194 de 2015 del Ministerio de Justicia y del Derecho, “*por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de los empleos de la Planta de Personal del Ministerio de Justicia y del Derecho*”.

<sup>76</sup> Ídem. “Identificación del Empleo. Nivel: directivo. Denominación del empleo: ministro. Código: 005. Número de empleos: Uno (1). Dependencia o proceso: despacho del ministro. Empleo del jefe inmediato: Presidente de la República”.

<sup>77</sup> Decreto 2160 de 1992. Artículo 2. “Naturaleza. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa”.

<sup>78</sup> Decreto 4151 de 2011. “Artículo 6°. El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, es agente del Presidente de la República, de libre nombramiento y remoción, quien será el representante legal de la Entidad”

función de los ministros “[a]ctuar como superior inmediato, sin perjuicio de la función nominadora, de los superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas”. En este caso, por ser el INPEC un establecimiento público adscrito al Sector Administrativo de Justicia y del Derecho<sup>79</sup>, su superior sería, *prima facie*, el Ministro de esa Cartera.

Esto concuerda con el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 que determina que las entidades descentralizadas del orden nacional, como los establecimientos públicos en caso del INPEC, “*aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas*”. Este órgano, como expuso la Sala, es el Ministerio de Justicia y del Derecho.

43. Sin embargo, la Sala advierte que, en al menos una de las órdenes, existe una conducta omisiva concurrente del Ministerio y del INPEC. Superar esa circunstancia implica una coordinación interinstitucional, que no ha sido acreditada hasta el momento. Por ello, debido a que las órdenes requieren una respuesta institucional articulada y coordinada y, que la Corte ha de perseguir la materialización de las medidas de forma pronta, la Sala descarta acudir al Ministro como superior del INPEC, para efecto de este asunto particular.

Para atender esta circunstancia, la Sala señalará al Presidente de la República como el superior del Director del INPEC en este caso concreto. Esta concepción se sustenta en la relación de nominación que ostenta el Presidente respecto del cargo de Director del INPEC y que lo clasifica como un agente de aquel. A raíz de aquella, queda habilitado para desplegar las medidas conducentes al cumplimiento de ambas órdenes, amparado bajo las competencias generales como Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa.

44. En efecto, de acuerdo con la Constitución y las leyes, el Presidente de la República es la máxima autoridad del Gobierno Nacional<sup>80</sup>. En consecuencia, le corresponden funciones de Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otras<sup>81</sup>. Entre estas responsabilidades, el Presidente debe

<sup>79</sup> Decreto 2897 de 2011. Artículo 3.

<sup>80</sup> Cfr. Ley 489 de 1998. Artículo 4. Finalidades de la función administrativa. “*La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*” || *Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.*” (Énfasis de la Sala).

<sup>81</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 115. “*El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.*” || *El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.*” || *El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.*” || *Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables. [...]*” (Énfasis de la Sala).

“garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”<sup>82</sup>. Para ello, el artículo 189 Constitucional consigna una serie de funciones y facultades, dentro de las cuales se encuentra el libre nombramiento y remoción de los Ministros y de los Directores de los Departamentos Administrativos<sup>83</sup>; y, la distribución de los asuntos según su naturaleza entre los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los Establecimientos Públicos<sup>84</sup>.

La Constitución también confiere al Presidente de la República las facultades de dirigir a la Rama Ejecutiva, en conjunto con sus Ministros y Directores de Departamentos Administrativos. Por este motivo, está facultado para instruir a los Ministros y Directores para “formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”<sup>85</sup>. Bajo ese entendido, aunque los Ministros son las máximas autoridades de gobierno en el respectivo sector, sus competencias y decisiones deben ser acordes con las instrucciones del plan de gobierno del Presidente de la República<sup>86</sup>.

En el mismo sentido, el artículo 41 de la Ley 489 de 1998 establece que:

*“La orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas corresponde al Presidente de la República y en su respectivo nivel, a los ministros, los directores de departamento administrativo, los superintendentes, los gobernadores, los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta de cualquier nivel administrativo. [...]”* (Énfasis de la Sala)<sup>87</sup>.

Ligado a ello, los artículos 56 y 65 de la Ley 489 de 1998 reconocen al Presidente de la República como “la suprema dirección y la coordinación y control de los organismos y entidades administrativas”<sup>88</sup>.

45. Por último, la Sala recuerda que, en el caso del ECI al que hace seguimiento, el rol de la Presidencia de la República es preponderante. En efecto, la problemática penitenciaria y carcelaria tiene carácter sistémico. Está vinculada a la desarticulación de la política criminal y carcelaria, por lo que el papel de armonización de las soluciones que se den a la problemática es parte del rol del Presidente de la República<sup>89</sup>. Igualmente, el **Auto 121 de 2018**<sup>90</sup> hizo un llamado para que el Presidente emitiera las decisiones necesarias para

<sup>82</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 188.

<sup>83</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 189. Numeral 1.

<sup>84</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 189. Numeral 17.

<sup>85</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 208, el cual dispone: “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. [...]” (Énfasis de la Sala).

<sup>86</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 208.

<sup>87</sup> Ley 489 de 1998. Artículo 41.

<sup>88</sup> Ley 489 de 1998. Artículo 56.

<sup>89</sup> Sentencia T-762 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 107.

<sup>90</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

la superación del ECI<sup>91</sup>.

El Presidente de la República tiene las potestades necesarias y la ascendencia requerida, como Jefe de Gobierno, Suprema Autoridad Administrativa y articulador de la política criminal, para instar al Ministro de Justicia del Derecho y al Director del INPEC, o a cumplir por sí mismo, las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**.

46. A partir de lo considerado hasta este punto, en el Presidente de la República confluye la calidad de superior de los dos funcionarios que han inobservado, por cuatro y dos años, las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**. Por ese motivo, esta Sala Especial lo convocará a este asunto particular para que, en calidad de Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, intervenga conforme lo preceptuado en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 y, asuma la coordinación de la respuesta institucional e imparta las instrucciones necesarias para asegurar el cumplimiento de las órdenes objeto de esta decisión. Lo anterior, porque el acatamiento de dichas obligaciones resulta imprescindible para el normal desarrollo y la continuidad del esquema de seguimiento sobre el ECI, así como para el avance hacia la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de la PPL.

47. Por lo tanto, el Presidente de la República será notificado de esta decisión con el fin de que, en el término de ocho (8) días hábiles, intervenga en calidad de superior del Ministro de Justicia y del Director del INPEC, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, con el fin de asegurar el acatamiento a lo dispuesto en las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**.

En suma, deberá cerciorarse que las autoridades concernidas en cada orden expidan o, en su defecto, expedir directamente, una regulación específica y clara sobre el acceso a la información, que comprenda el ingreso, **físico y virtual**, a los centros de reclusión de los agentes concernidos en este seguimiento y, el acceso a la documentación que precisen. Debe tener en cuenta que su ingreso no requerirá cita previa y los interesados podrán acceder a todos los espacios de los establecimientos de reclusión. Además, podrán llevar consigo los elementos electrónicos que requieran para documentar las condiciones de reclusión y contrastar los informes semestrales de seguimiento al ECI, en condiciones de seguridad. Todo ello, en los términos fijados en los fundamentos jurídicos 17 a 21 de la presente decisión.

48. Ahora bien, para la Sala es claro que la emisión de la regulación que se

---

<sup>91</sup> Auto 121 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 39. “En un escenario de desarticulación de los esfuerzos institucionales, como el actual, se espera que los avances hacia la superación del ECI sean, en parte, producto de la coordinación y la articulación de la Presidencia como el más alto nivel del poder de ejecución del Estado, no como verificador desinteresado. Le compete, por tanto, emitir las directrices necesarias para concretar una política criminal cada vez más respetuosa de los derechos fundamentales”.

espera, a través de la intervención del Presidente de la República, dada su especificidad, complejidad y naturaleza estructural, requiere más de las 48 horas previstas en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. Por tal razón, otorgará un término de diez (10) días hábiles. Al cabo de este término, deberá presentar a la Sala Especial, un informe que acredite el cumplimiento de las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**, específicamente en lo relacionado con el ingreso a los ERON.

Para efectos del cumplimiento de la presente decisión, el Presidente podrá delegar la intervención en el asunto, en el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26, numerales 6 y 9, del Decreto 1784 de 2019<sup>92</sup>. En caso de hacerlo, esta delegación, así como el acto administrativo que la concreta, debe ser informada a la Sala Especial en el informe aludido<sup>93</sup>.

49. La Sala advierte que el cumplimiento de las órdenes referidas no se agota con el ingreso a los establecimientos de reclusión de la Defensoría del Pueblo o de la CSSC. Este es contingente a la solicitud que hizo esta última y, a las verificaciones efectuadas por esta Sala Especial.

El cumplimiento de ambas órdenes debe traducirse en normatividad clara y específica que articule a los distintos centros de reclusión, para asegurar el acceso a la información de los intervinientes en condiciones uniformes y sin que aquel pueda depender arbitrariamente de los directores de cada establecimiento penitenciario. Las autoridades deberán emitir una regulación que asegure el ingreso seguro y bioseguro de las entidades que ejercen un rol de contraste en el marco de este seguimiento a los ERON en condiciones de efectividad, publicidad de procedimientos y oportunidad. También, tendrá que asegurar el acceso pronto a la información sobre el sistema carcelario y penitenciario y, de garantizar su cumplimiento en cada uno de los ERON. Además, que asegure de manera clara el ingreso del material de registro audiovisual que requiera su labor, en condiciones de seguridad.

50. La Sala Especial considera que el cumplimiento de las órdenes que persigue el presente Auto debe atender la remoción de los obstáculos, presentes y futuros, de acceso a información y de ingreso a los ERON por parte de las entidades con funciones de seguimiento a la estrategia de superación del ECI. Esto comprende las dificultades comunicadas a esta Sala

<sup>92</sup> Decreto 1784 de 2019. “Artículo 26. Despacho del Director del Departamento. Son funciones del Despacho del Director del Departamento las siguientes: || (...) 6. Estudiar los asuntos que le asigne el Presidente de la República, atender las audiencias que le indique y representarlo en los actos que le señale. (...). || 9. Impartir lineamientos a los Ministros y Directores de Departamento Administrativo en la gestión de las políticas gubernamentales correspondientes a sus respectivos sectores y hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas del gobierno”.

<sup>93</sup> Ley 489 de 1998. Artículos 9 y 10. En ese mismo sentido, el concepto 316431 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública, explica que la delegación debe realizarse por escrito.

La Sala precisa que esta posibilidad que tiene el Presidente de la República para delegar el cumplimiento, ha sido usada en el seguimiento de órdenes complejas y estructurales en el marco de otras declaratorias de ECI. Cfr. Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Auto de 620 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

el 02 de julio de 2022, por parte de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil. En aquella, informó sobre presuntos obstáculos para llevar a cabo las visitas físicas y virtuales a determinados ERON, con el propósito de preparar su próximo informe<sup>94</sup>.

En atención de esta situación, que se enmarca dentro de las funciones de contraste asignadas a esa organización civil, las autoridades obligadas con el cumplimiento de las órdenes objeto de esta decisión, deben difundir la regulación que adopten, desde la articulación entre el nivel central del INPEC y las autoridades penitenciarias y carcelarias de cada ERON, a fin de que dicha regulación sea de su conocimiento y entendimiento.

### ***Compulsa de copias a la Procuraduría General de la Nación y vigilancia del cumplimiento***

51. Ante el acreditado incumplimiento de las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**, la Sala compulsará copias a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, investiguen la conducta de los funcionarios del Ministerio de Justicia y del Derecho y del INPEC, con el propósito de determinar si existe responsabilidad disciplinaria.

52. Adicionalmente, la Sala llama la atención sobre el hecho de que el INPEC se abstuvo de responder a lo solicitado en el **Auto del 15 de octubre de 2021**, como al **Auto 970 de 2021**<sup>95</sup> que le requirió para que diera cumplimiento a lo ordenado en aquel. Su silencio se mantuvo incluso con la advertencia del deber de colaboración de las entidades públicas con la Corte Constitucional<sup>96</sup>.

En el caso del Ministerio de Justicia aconteció una situación similar. Por intermedio de su Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, se limitó a informar a la Sala del traslado al INPEC de los requerimientos que le fueron dados directamente para su respuesta<sup>97</sup>.

Por esta razón, se compulsará copias a la Procuraduría General de la Nación

<sup>94</sup> Cárcel y Penitenciaría de Media Seguridad de Bogotá (La Modelo, Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta Media y Mínima Seguridad de Bogotá, incluye Reclusión Especial y Justicia y Paz (La Picota), la Reclusión de Mujeres de Pasto, Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Villavicencio, Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Jamundí, Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad de Valledupar, Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Barrancabermeja, Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Medellín, Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta Media y Mínima Seguridad de Cúcuta, Cárcel y Penitenciaría con Alta y Media Seguridad de Popayán, Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Leticia.

<sup>95</sup> Notificado por la Secretaría General de la Corte Constitucional con oficio OPT-A-2790/2021, el día 18 de noviembre de 2021, en los correos [notificaciones@inpec.gov.co](mailto:notificaciones@inpec.gov.co) y [direccion.general@inpec.gov.co](mailto:direccion.general@inpec.gov.co)

<sup>96</sup> Auto 970 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. “**Segundo. ADVERTIR** al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y al Ministerio de Justicia y del Derecho que, conforme al artículo 50 del Decreto 2067 de 1991, los servidores públicos deben prestar colaboración eficaz e inmediata a la Corte Constitucional en los asuntos en los que esta los requiera, pues “[e]l incumplimiento de este deber será causal de mala conducta”.

<sup>97</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho. OficioMJD-OFI21-0042908-GPPC-3200 del 19 de noviembre de 2021.

para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, investigue si funcionarios del INPEC y del Ministerio de Justicia y del Derecho tienen responsabilidades disciplinarias.

53. Finalmente, el numeral 1 del artículo 277 de la Constitución, establece que es función de la Procuraduría General de la Nación “[v]igilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales”. En aras de garantizar el cumplimiento de los **Autos 121 de 2018** y **486 de 2020**, esta Sala ordenará que la Procuraduría acompañe de manera activa el cumplimiento de las órdenes contenidas en esta providencia. Esto, sin perjuicio de la función disciplinaria que le corresponde al organismo de control. En ese sentido, se le ordenará vigilar a los funcionarios que estén involucrados en el cumplimiento de las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**. Lo expuesto en concordancia con la **Sentencia T-762 de 2015**<sup>98</sup>.

54. Para efectos de la publicidad de la presente providencia, se ordenará al Ministerio de Justicia y del Derecho incluir copia íntegra de esta decisión en el portal web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co), así como del informe de ambas entidades sobre el cumplimiento de las órdenes y la regulación de (los) protocolo(s) emitido(s) para cumplir las órdenes no acatadas, o del mecanismo institucional que haga sus veces.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO** de la orden duodécima del **Auto 121 de 2018** por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario; y, de la orden décima del **Auto 486 de 2020** por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, de acuerdo con lo expuesto en la presente providencia.

**SEGUNDO.** A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **ORDENAR** al Presidente de la República para que, ante los incumplimientos identificados, en el término de los ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión, intervenga en calidad de superior, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, con el fin de asegurar el cumplimiento a lo dispuesto en las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**. Lo anterior con sujeción a los fundamentos de esta providencia. Para el efecto, se otorgará el término de diez (10) días hábiles y, al cabo de este, deberá presentar a la Sala Especial un informe que acredite el cumplimiento de las órdenes objeto de pronunciamiento, de acuerdo con los fundamentos 47 a 50 del presente Auto.

**TERCERO. COMPULSAR COPIAS** de lo actuado a partir de la recepción

<sup>98</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Fundamento jurídico 106.

de la comunicación de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, con destino a la Procuraduría General de la Nación para que defina si procede la apertura de investigación disciplinaria en contra de funcionarios del Ministerio de Justicia y del Derecho y del INPEC, por el incumplimiento de las órdenes duodécima del **Auto 121 de 2018** y décima del **Auto 486 de 2020**. De igual manera, por las omisiones registradas en el acatamiento de lo dispuesto en el **Auto del 15 de octubre de 2021** y del **Auto 970 de 2021**.

**CUARTO. ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus competencias, acompañe el cumplimiento de esta providencia, en los términos previstos en el presente Auto.

**QUINTO.** A través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **COMUNICAR** la presente decisión a la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013.

**SEXTO. ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de los ocho (8) días siguientes a la notificación de esta decisión, publique copia íntegra de esta providencia en la página web [www.politicacriminal.gov.co](http://www.politicacriminal.gov.co), así como de la regulación emitida para cumplir las órdenes precedentes.

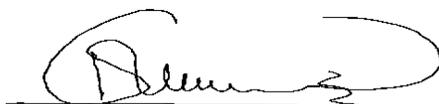
Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **9a701cfc63b02f03d2a35e2b79fa20b5933ae121b6a9a3b405a86ce3d504076e**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>